

A woman with dark hair tied back, wearing a black and white striped shirt, is leaning out from a balcony. She is holding a red mug with both hands and looking out over a cityscape. The scene is set during sunset or sunrise, with a warm, golden light illuminating the buildings and the sky. The balcony railing is blue. The background shows a dense urban environment with various rooflines and buildings under a soft, hazy sky.

# Guide pratique

**Soizic ADAM**

Élève conservatrice territoriale des bibliothèques

**Océane LEFEBVRE**

Élève administratrice territoriale

**Valérie VITHE**

Élève ingénieure en cheffe territoriale

**Mouna IDELMALEM**

Élève ingénieure en cheffe territoriale

#Mai 2024

Association des DRH des grandes collectivités territoriales.

# Introduction

L'augmentation des prix des logements et des loyers depuis 20 ans<sup>1</sup>, la remontée des taux de crédit et la hausse des coûts de construction ces dernières années<sup>2</sup>, la raréfaction du foncier dans un contexte de réduction de l'artificialisation des sols, ou encore les nouvelles réglementations liées aux logements<sup>3</sup> sont autant d'éléments qui, conjugués, mènent aujourd'hui à ce que nous pouvons appeler « *une crise du logement* ». Celle-ci concerne tant le logement neuf qu'ancien, le logement social que privé, la location que l'achat. Elle est particulièrement prégnante dans de nombreuses villes où la démographie explose et dans de nombreuses régions touristiques littorales ou transfrontalières.

Si ces tensions sur le marché immobilier sont une question épineuse pour tous les citoyens et citoyennes, elles posent aussi un problème indéniable de recrutement et de fidélisation des agent.e.s pour les employeurs publics ou privés.

Cette problématique concerne particulièrement les collectivités territoriales, à la fois actrices des politiques de logement et employeuses importantes au sein de territoires parfois touchés par ces tensions immobilières. À l'heure où l'attractivité des collectivités et la fidélisation des agent.e.s sont des enjeux significatifs, le logement est un levier majeur pour les employeurs publics territoriaux qui s'en saisissent. Bien plus, considérer la question du logement pourrait devenir une nécessité pour les collectivités où des agent.e.s exercent des métiers essentiels et participent à la continuité du service public.

Ce guide pratique vise à expliciter les solutions offertes aux employeurs publics territoriaux pour se saisir de cet enjeu, à travers la présentation de dispositifs opérationnels et pouvant être mis en place à droit constant. Il est le fruit d'un travail de parangonnage, effectué auprès des collectivités territoriales, mais aussi auprès d'employeurs publics (fonction publique d'Etat et fonction publique hospitalière) et privés.

---

1 - La hausse du coût de construction est de l'ordre de 20 % depuis début 2020 (indice ICC publié par l'Insee).

2 - Le taux moyen des crédits s'est établi en moyenne à 4,22 % au mois de novembre. Il s'est établi à 4,26 % sur 20 ans en novembre 2023, contre 2,23 % en novembre 2022 selon l'Observatoire Crédit Logement/CSA.

3 - Par exemple, la loi Climat et résilience de 2021 consacre la lutte contre les passoires énergétiques en prévoyant le gel des loyers des passoires thermiques depuis le 24 août 2022, et l'interdiction de mise en location des logements les plus énergivores, progressivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

# Sommaire

## POUR COMMENCER...

### Fiche #1

Comment, en tant qu'employeur public territorial, envisager la mise en place de dispositifs à destination des agents publics territoriaux ? ..... 4

### Fiche #2

Les publics cibles et le parcours agent.e. .... 5

### Fiche #3

Les compétences des collectivités territoriales en termes de logement des agents publics ..... 6

## PARTIE 1 : le déménagement.

### Fiche #4

Aide financière au déménagement/à l'installation ..... 8

### Fiche #5

Aides diverses (matérielles et services) au déménagement, à l'installation .....10

## PARTIE 2 : le logement d'urgence ou temporaire.

### Fiche #6

Proposer des nuitées d'hôtel en cas de situation personnelle exceptionnelle ..... 11

### Fiche #7

Proposer une aide financière en cas de difficulté personnelle, pour financer un logement d'urgence par exemple (nuitées d'hôtel, airbnb) .....12

### Fiche #8

Mise à disposition de logements existants, propres à la collectivité à des fins de logement d'urgence ou temporaire, sous la forme de bail la plus adaptée possible .....13

### Fiche #9

Installation d'habitats réversibles par la collectivité sur des terrains lui appartenant pour répondre à des situations temporaires ou d'urgence ..... 17

### Fiche #10

Conventionner avec des structures (gîtes de France, CROUS, foyers de jeunes travailleurs, structures hôtelières etc.) pour accéder à des places de logements temporaires .....18

### Fiche #11

Proposer une solution d'habitat solidaire, notamment via une cohabitation entre agent en recherche d'un logement et agent installé possédant une ou plusieurs chambres libres ou une cohabitation intergénérationnelle .....19

## PARTIE 3 : le logement pérenne.

### Fiche #12

Accès à un logement de fonction .....20

### Fiche #13

Aider les agents à financer le dépôt de garantie des agents pour une location .....21

### Fiche #14

Mise en place d'un dispositif de cautionnement à destination des agents et agentes .....22

### Fiche #15

Réservation de logements sociaux en conventionnant avec des bailleurs .....23

### Fiche #16

Développer les logements intermédiaires .....26

### Fiche #17

Proposer une assurance habitation à prix préférentiel .....27

## PARTIE 4 : l'accès à la propriété.

### Fiche #18

Permettre l'accès à la caution immobilière dans le cadre d'un achat .....28

### Fiche #19

Permettre un accès à un prêt immobilier bonifié pour les agents publics territoriaux .....29

### Fiche #20

Faire connaître les nouveaux modes d'accession à la propriété, comme le prêt social location-accession (PSLA) et le bail réel solidaire .....30

## PARTIE 5 : structuration interne de la collectivité.

### Fiche #21

Se structurer en interne pour proposer une offre de services concernant le logement des agents publics territoriaux .....31

### Fiche #22

Communiquer auprès des agents de la collectivité sur les dispositifs liés au logement, y compris de droit commun .....32

## PARTIE 6 : la politique immobilière de la collectivité.

### Fiche #23

Gestion à jour du parc de logements existants propres à la collectivité, notamment via le recensement et la rénovation des bâtiments .....33

### Fiche #24

Fléchage des opérations d'aménagement des collectivités vers la construction de logements, qu'ils soient sociaux ou privés .....34

# Fiche #1 :

## Comment, en tant qu'employeur public territorial, envisager la mise en place de dispositifs à destination des agents publics territoriaux ?

### 📌 Étape 1 - État des lieux.

Un état des lieux apparaît nécessaire pour permettre de mieux cerner les enjeux et de déterminer un plan d'action adéquat. Il pourra être fait en s'attardant sur les questions suivantes :

#### Quel est l'état du marché immobilier sur le territoire ?

▪ Par exemple, quelles sont les évolutions des prix de l'immobilier sur les dernières années ? Les problématiques concernent-elles plutôt la location, l'achat, le logement d'urgence ? Des informations peuvent être trouvées sur "la carte des loyers"<sup>4</sup>, mise à jour régulièrement.

#### L'état du marché immobilier a-t-il un impact sur l'attractivité, la fidélisation ou le bien-être des agents de la collectivité ?

▪ Concrètement, plusieurs questions peuvent être posées : les services ont-ils déjà connu des difficultés de recrutement en raison des questions attenantes au logement ? Des agents ont-ils déjà dû quitter la collectivité en raison de problématiques pour trouver un logement pérenne ? Quelle est la proportion d'agents qui habitent à plus de 30/45mn du lieu de travail effectif ? Quelle est la proportion d'agents qui a pu se trouver dans le besoin d'un logement d'urgence en raison de problématiques personnelles ou d'aléas ?

▪ Ces questions peuvent être récoltées via les services RH, logement, ou objectivées via un questionnaire envoyé aux agents de la collectivité<sup>5</sup>. Le questionnement des agents de la collectivité peut en effet être une manière efficiente de réaliser un état des lieux sur cette question.

#### Qui sont les agents touchés par ces problématiques immobilières et pourquoi ? À quel moment du parcours résidentiel la question se pose-t-elle ? Quelques exemples non exhaustifs<sup>6</sup> :

▪ Des possibles candidat(e)s qui ne rejoignent pas la collectivité car ils ou elles n'ont pas de logement à proximité et ne réussissent pas à en trouver un (alternant.e.s, stagiaires, contractuel.le.s, titulaires). Les raisons peuvent être financières (pour des agents dont la rémunération n'est pas forcément élevée, ou qui n'ont pas d'épargne), ou plus logistiques. Les dispositifs devront alors plutôt être axés sur la question de l'attractivité, ce qui se traduit par des dispositifs sur le déménagement, le logement temporaire, puis le logement pérenne.

▪ Des agents ayant rejoint la collectivité mais qui ne souhaitent pas y rester car ils/elles ont des difficultés à trouver un logement plus pérenne. Les dispositifs devront alors plutôt être axés sur la question de la fidélisation, ce qui se traduit par des dispositifs sur le logement pérenne.

▪ Des agents ayant des difficultés personnelles (violences intrafamiliales, divorce, sinistres, etc.). Les dispositifs devront alors plutôt être axés sur les enjeux "sociaux", ce qui se traduit par des dispositifs sur le logement d'urgence ou temporaire par exemple.

#### Quels dispositifs sont déjà mis en place au sein de la collectivité concernant le logement des agents publics ?

▪ Votre collectivité est-elle concernée par l'indemnité de résidence ? Si oui, quel est le zonage ?

▪ Des dispositifs sont-ils mis en place concernant : le déménagement, le logement temporaire, le logement d'urgence, le logement pérenne, l'accès à la propriété ?

### 📌 Étape 2 - Établir un plan d'action et des dispositifs adéquats.

Ce plan d'action doit émerger suite à l'état des lieux réalisé et en fonction de différents questionnements :

#### QUI sont les personnes cibles des dispositifs à mettre en place ?

▪ Les agents publics sont également des citoyens qui ont ainsi accès aux différents dispositifs publics (logement social, APL, logement intermédiaire, encadrement des loyers...). La mise en place de dispositifs spécifiques aux agents suppose ainsi la création d'un régime dérogatoire, ou d'un nouveau public ciblé comme prioritaire. Il s'agit avant tout d'un choix ou d'une possibilité engageant des ressources.

▪ Au-delà de la distinction entre citoyens et agents, il est important de garder en tête que le fait de cibler un groupe d'agents suppose de rompre le principe d'équipé. Si on le rompt, au nom de quoi est-il rompu (un métier essentiel, une situation particulière, etc.) ?

#### POURQUOI ? Pour quelles raisons il apparaît nécessaire de développer ces dispositifs ? Quels sont les objectifs de cette politique ?

▪ Est-ce pour attirer des agents au sein de la collectivité ? Est-ce pour fidéliser des agents publics déjà présents au sein de la collectivité ? Est-ce pour répondre à des problématiques sociales ? Est-ce pour faciliter l'accès à un logement adapté aux conditions familiales, géographiques et économiques des agents ? Est-ce pour les aider à réduire leurs temps de trajet domicile-travail ?

▪ Ce pourquoi est intimement lié au « qui ? », explicité ci-dessus.

#### COMBIEN ? Quelles sont les marges de manœuvre RH et budgétaires disponibles ?

**QUAND ?** Quelles sont les temporalités à prendre en compte (mandat, nouveaux projets) ? Le dispositif doit-il répondre à une situation d'urgence ?

**QUOI ?** Quels dispositifs la collectivité peut-elle mettre en place, au regard de ses compétences ? L'enjeu majeur n'est pas uniquement de mettre en place des dispositifs, mais des dispositifs qui soient réellement adaptés aux agent.e.s (par exemple, mettre à disposition d'un.e agent.e un logement inadapté à ses besoins et à sa famille n'apparaît pas être la meilleure des solutions). Des exemples de dispositifs sont cités ci-après.

**COMMENT faire émerger ce plan d'action ?** L'écriture du plan d'action peut se faire en coopération avec les agents, en les associant par exemple via des ateliers.

### 📌 Étape 3 - Mettre en place les actions choisies.

La mise en place de ces actions choisies nécessite des arbitrages sur plusieurs aspects :

▪ Une consultation ou co-construction est-elle nécessaire pour mettre en place un ou plusieurs dispositifs ?

▪ Quelles sont les formalités à prévoir (dialogue social, délibération etc.) pour chaque dispositif ?

▪ Quelle organisation mettre en place pour assurer le déploiement puis le suivi du dispositif ? Est-il nécessaire de créer ou de redéployer un ou plusieurs postes sur ce sujet ? Comment gérer la coordination entre les services logements et ressources humaines de la collectivité ?

4 - <https://www.ecologie.gouv.fr/carte-des-loyers>

5 - En préservant l'anonymat.

6 - cf. Fiche 2 sur le parcours agents pour plus d'informations.

## Les publics cibles et le parcours agent.e.

### 1/ Candidat potentiel à un poste au sein de la collectivité.

#### Problématiques :

→ Marché immobilier en tension sur le territoire laissant craindre au candidat des difficultés pour trouver un logement rapidement ou à un prix abordable.

→ Nécessité de pouvoir déménager rapidement dans un territoire que le/la candidat.e ne connaît possiblement pas, avec les aspects logistiques que cela impose : trouver un logement, déménager, enfants à scolariser, un.e conjoint.e qui doit trouver un emploi, place en crèche à trouver etc.

#### Enjeux :

L'appréhension du déménagement sur un autre territoire, les aspects logistiques que cela demande, ou encore l'état du marché immobilier au sein d'un territoire peuvent être autant de freins à la mobilité pour un candidat potentiel à un poste. Cela a un impact sur l'attractivité d'une collectivité, qui peut avoir des difficultés à recruter aussi bien pour des emplois de catégories B ou C que pour des cadres.

#### Types de dispositifs :

Dispositifs d'aides au déménagement, dispositifs attenants au logement temporaire et perspective de dispositifs pour des logements pérennes (PARTIES 1, 2 et 3).

### 2/ Agents arrivant au sein de la collectivité, qu'il s'agisse d'un alternant, d'un saisonnier, d'un stagiaire, d'un contractuel ou d'un titulaire.

#### Problématiques :

Marché immobilier en tension posant des difficultés à l'agent pour trouver un logement temporaire ou pérenne, adapté à son budget, à ses nécessités personnelles et proche de son lieu de travail.

#### Enjeux :

L'enjeu majeur est ici celui de la fidélisation de l'agent, qui pourrait être amené à quitter la collectivité de manière anticipée s'il ne trouve pas un logement adéquat.

#### Types de dispositifs :

Dispositifs attenants au logement temporaire et perspective de dispositifs pour des logements pérennes (PARTIES 1, 2 et 3).

### 3/ Agent dans une situation complexe ou d'urgence.

#### Problématiques :

Agents vivant des situations personnelles difficiles (difficultés financières, divorce, violences intrafamiliales, sinistres etc.)

#### Enjeux :

L'enjeu majeur est ici celui de la protection et du bien-être de l'agent.

#### Types de dispositifs :

Dispositifs attenants au logement ou aux aides d'urgence (PARTIE 2).

### 4/ Agent voulant s'installer de manière pérenne.

#### Problématiques :

Difficile accès au logement pérenne (location puis accès à la propriété), pour des problématiques financières ou en raison des tensions sur le marché immobilier.

#### Enjeux :

L'enjeu majeur est ici celui de la fidélisation et du bien-être de l'agent, qui pourrait être amené à quitter la collectivité de manière anticipée s'il ne trouve pas un logement adéquat.

#### Types de dispositifs :

Dispositifs attenants au logement pérenne et à l'accès à la propriété (PARTIES 3 et 4).

### 5/ Départ de la collectivité.



## Les compétences des collectivités territoriales en termes de logement des agents publics.

Dans un premier temps, il s'avère nécessaire de rappeler les compétences des collectivités territoriales en matière d'habitat et d'urbanisme (A), avant de s'intéresser plus spécifiquement aux compétences des collectivités territoriales en matière de logement des agents publics territoriaux (B).

### A. Compétences de la collectivité en matière d'habitat et d'urbanisme<sup>7</sup>.

#### Bloc communal

- Participation au financement du logement ;
- Participation à l'attribution des logements locatifs sociaux ;
- Opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
- Attribution des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols ;
- Autorité de rattachement de la plupart des offices publics de l'habitat ;
- Élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale ;
- Possibilité de délégation par l'État du contingent de réservation préfectoral.

#### Commune :

- Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs.
- Place prépondérante dans l'attribution des logements sociaux : les maires bénéficient en effet d'une voix prépondérante en commission d'attribution pour les logements situés sur leur territoire. La proposition de loi visant à renforcer le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux propose une modification de l'article L441-2 du CCH afin d'accorder la présidence de la Caleol au maire, en lieu et place d'un représentant de l'organisme HLM. La voix prépondérante en cas de partage du maire deviendrait un droit de veto : "En cas d'opposition motivée de la commune sur un candidat, la commission ne peut décider l'attribution du logement." Dans le cas d'une Caleol intercommunale, le représentant de l'EPCI en aurait la présidence.

#### EPCI :

- Programme local de l'habitat permettant la programmation de l'offre nouvelle (parc public et parc privé) ;
- Responsabilités importantes en matière d'attribution des logements sociaux, au travers des conventions intercommunales d'attribution des logements (CIA) et des conférences intercommunales du logement (CIL). Mais l'intervention des intercommunalités peut être en réalité limitée, puisque les conventions intercommunales d'attribution se contentent, assez souvent, de reprendre à minima les objectifs fixés par le législateur ;
- Contribution au plan départemental de l'habitat ;
- Les métropoles et les communautés urbaines sont compétentes de droit en matière d'aménagement et de foncier, avec la possibilité de constitution de réserves foncières notamment ;
- Possibilité de délégation par l'État : des aides à la pierre, du droit au logement opposable, des réquisitions avec attributaire, de l'hébergement (MGP+ autres métropoles) ainsi que des conventions d'utilités sociales et des agréments d'aliénation de logements aux organismes HLM (métropoles hors MGP) ;
- Possibilité de délégation des départements aux métropoles : Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

#### Départements

- Participation au financement du logement ;
- Plan départemental de l'habitat ;
- Copilotage avec l'État de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) incluant la politique dédiée à l'AHJ (Accueil, hébergement, insertion) ;
- Autorité de rattachement de certains offices publics de l'habitat ;
- Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement ;
- Possibilité de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre.

#### Régions

- Participation au financement du logement ;
- Politique de lutte contre la précarité énergétique via la mise en place de plateformes de rénovation de l'habitat à destination des particuliers ;
- Pour la collectivité territoriale de Corse : délégation des aides à la pierre en lieu et place des départements.

#### État

- Aides financières au logement ;
- Copilotage avec le département de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ;
- Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile ;
- Plan départemental de l'habitat ;
- Accord collectif départemental ;
- Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU ;
- Garantie du droit au logement opposable ;
- Police des immeubles insalubres ;
- Plan de sauvegarde ;
- Élaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HLM ;
- Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU.

### B. Compétences des collectivités territoriales concernant le logement des agents publics territoriaux.

**Exemple : Mise à disposition de logements issus du patrimoine public ou privé de la collectivité, notamment des logements de fonction.**

**Strate(s) concernée(s) :** Toutes

Le régime d'attribution est lissé sur celui de l'État. Les possibilités sont : des concessions de logement pour nécessité absolue de service ou de conventions d'occupation précaire avec astreinte.

**Réf. :** Article L721-1 du CGFP. Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme des concessions de logements. CE, Ass., 2 décembre 1994, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord, n° 147962.

**Exemple : Gestion de programmes d'aménagement de foncier privé ou public, concernant en particulier l'habitat.**

**Strate(s) concernée(s) :** Surtout bloc communal. Sur le volet de la programmation et de la répartition spatiale des logements, les intercommunalités sont plus particulièrement reconnues comme des acteurs légitimes. Les métropoles et les communautés urbaines sont compétentes de droit en matière d'aménagement et de foncier.

Les collectivités peuvent conduire des opérations d'aménagement aux finalités très diverses, prévues par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Cela comprend notamment la politique de l'habitat. La collectivité locale peut donc intervenir directement ou indirectement comme planificateur, comme coordinateur ou comme maître d'ouvrage.

**Réf. :** L. 300-1 du code de l'urbanisme.

**Exemple : Subventionner la construction, apporter sa garantie ou porter le foncier d'un programme social.**

**Strate(s) concernée(s) :** Toutes (en réalité surtout bloc communal).

Les collectivités territoriales peuvent apporter des aides financières aux organismes constructeurs. Selon les cas, ces aides prennent par exemple la forme de garanties

d'emprunt, apport et/ou viabilisation de terrain, apport de construction, mise à disposition de patrimoine, octroi de baux emphytéotiques aux bailleurs sociaux partenaires, actions de prospection foncière etc. En contrepartie des aides apportées, la collectivité bénéficie de droits de réservation de logements (cf. ci-dessous). Il est à noter que le Code de la construction et de l'habitation (article L302-5) fixe l'obligation aux communes d'avoir 25% de logements sociaux sur leur territoire.

**Réf.** : Article L302-5 du Code de la construction et de l'habitation. Article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

---

**Exemple : Droits de réservation des logements locatifs sociaux.**

**Strate(s) concernée(s)** : Toutes peuvent avoir des droits de réservation (en réalité surtout bloc communal).

Les communes, EPCI et autres collectivités possèdent un droit de réservation de 20% maximum des logements locatifs sociaux au sein d'un programme, en contrepartie des garanties bancaires accordées aux bailleurs sociaux pour construire ce parc. Des réservations supplémentaires peuvent leur être octroyées en cas de financement ou d'apport d'un terrain.

La loi ELAN instaure le passage à une gestion en flux des droits de réservation.

**Réf.** : Articles L. 441-1 et R. 441-5 du CCH. Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

---

**Exemple : Proposition d'aides diverses au logement (matérielles ou financières) dans le cadre de l'action sociale.**

**Strate(s) concernée(s)** : Toutes.

L'article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique ouvre la possibilité d'une action sociale et considère d'ailleurs la question du logement.

Ces prestations sont non obligatoires. Elles peuvent par ailleurs être déléguées à un COS ou proposée via le CNAS. En effet, l'article 25 de la loi du 03 janvier 2001, dite loi Sapin, a complété l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 (Article L733-1 CGFP), en indiquant : « *L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations, dont bénéficient les agents, à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* ».

Attention, cet avantage doit bel et bien avoir un caractère "social" sous peine d'être illégal en raison du principe de parité avec la FPE.

**Réf.** : Article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique. Article L733-1 CGFP. Article 25 de la loi du 03 janvier 2001, dite loi Sapin.

**Exemple : Possibilités de conventionnement avec des structures proposant une offre à destination des agents (prêts préférentiels, assurance, cautionnement, logements temporaires, aide à la recherche).**

**Strate(s) concernée(s)** : Toutes.

Par exemple avec hôtels, des résidences, des organismes engagés sur la question etc. Cela peut être fait notamment dans le cadre de la politique interne d'action sociale de la collectivité.

---

**Exemple : Possibilité de se porter caution.**

**Strate(s) concernée(s)** : Toutes.

C'est possible uniquement si cela est fait à titre gratuit. Cela peut être fait notamment dans le cadre de la politique interne d'action sociale de la collectivité.

**Réf.** : Article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Décret n° 2009-1659 du 28 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

---

**Exemple : Mobiliser le PLU au service de la politique de l'habitat.**

**Strate(s) concernée(s)** : Bloc communal.

Le PLU peut être mobilisé pour permettre davantage de mixité sociale, la constructibilité de logements sociaux ou intermédiaires, la création d'emplacements réservés pour les logements sociaux et intermédiaires. Certaines collectivités (la Commune de Saint-Julien-en-Genevois par exemple) ont utilisé l'outil du cadrage urbain préalable afin de mieux orienter les négociations avec les constructeurs, notamment la production des logements abordables.

**Réf.** : Articles L. 151-1 à L. 154-4 et R. 151-1 à R. 153-22 du code de l'urbanisme. Articles R122-19 à R122-20 Code de l'environnement.



# Fiche #4 :

## Aide financière au déménagement/à l'installation.

**Catégorie de dispositif : Le déménagement.**

**Public cible : Agents arrivant au sein de la collectivité.**

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

La mobilité géographique au sein de la fonction publique territoriale est assez faible. Ainsi, en 2021, seuls 21 900 agents de la fonction publique territoriale ont intégré une collectivité située dans un autre département, soit uniquement 1,1% des agents présents fin 2018. Cette mobilité est ainsi moins forte dans la fonction publique territoriale que dans les autres fonctions publiques, puisque, selon la même étude, 88 100 agents civils de la fonction publique de l'État ont changé de département en 2021, soit 4,0 % des agents présents fin 2020 ; 30 000 agents de la fonction publique hospitalière ont intégré en 2021 un établissement situé dans un autre département, soit 2,5% des agents présents fin 2020. Or, le coût d'un déménagement est un frein qu'il s'agit de lever pour favoriser la mobilité géographique des agents et rendre certaines collectivités plus attractives.

### Objectifs / Enjeux

Faciliter la mobilité géographique des agents publics territoriaux.  
Rendre une collectivité plus attractive.

### Description de l'action

Il faut tout d'abord rappeler que **2 aides différentes existent d'ores et déjà au sein de la fonction publique territoriale** concernant l'aide financière au déménagement :

- Une **indemnité forfaitaire versée lors d'un changement de résidence** versée à certaines conditions au sein des 3 versants de la fonction publique. Elle est calculée selon la distance kilométrique, les revenus du foyer et le volume de meubles (qui dépendent de la composition du foyer). Elle est calculée différemment pour les agents de la fonction publique qui quittent ou vont occuper un logement meublé fourni par leur administration pour raisons de service. Cette aide est versée à la demande de l'agent. Or, bon nombre d'agents éligibles ne demandent pas cette indemnité.
- Une **prime spéciale d'installation (PSI)** versée aux agents des 3 versants de la fonction publique soit à l'occasion de leur première nomination sur un poste, soit lors de leur mutation ou leur intégration (directe ou suite à un détachement) en région Île-de-France ou dans l'agglomération lilloise. Des conditions spécifiques existent pour le versement de cette prime.

Il faut par ailleurs noter que chaque collectivité a, dans le cadre de sa politique interne d'action sociale, la **possibilité de mettre en place des aides financières diverses à destination d'agents**, pour un déménagement par exemple. Il faut noter que cette prestation peut éventuellement être proposée via un Comité des oeuvres sociales, un Comité d'action sociale, externalisée ou via une adhésion au CNAS qui propose une telle aide financière.

**Deux leviers existent donc au sein des collectivités concernant l'aide financière au déménagement :**

- Communiquer sur les deux dispositifs existants, à savoir l'indemnité forfaitaire versée lors d'un changement de résidence et la prime spéciale d'installation ;
- Mettre en place des aides financières diverses à destination d'agents, dans le cadre de la politique interne d'action sociale de la collectivité.

### Cadre juridique

L'indemnité forfaitaire versée lors d'un changement de résidence :

Elle est versée de droit à la demande de l'agent.

- Décret n°90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.

- Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et abrogeant le décret n° 91-573 du 19 juin 1991.

La prime spéciale d'installation (PSI) : Elle doit faire l'objet d'une délibération.

- Décret n° 89-259 du 24 avril 1989 relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels débutants ;

- Décret n°90-938 du 17 octobre 1990 relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels de la fonction publique territoriale.

Création d'une aide financière par la collectivité dans le cadre de sa politique d'action sociale : la création d'une telle aide est possible (article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique) à condition que ces aides soient justifiées au regard de la situation sociale de l'agent et qu'elle présente ainsi un caractère social (cf. analyse ci-dessous). Il appartient à chaque collectivité de définir, par délibération, le cadrage de cette aide et les modalités de mise en œuvre.

Comme mentionné, cette prestation peut éventuellement être proposée via un Comité des oeuvres sociales, un Comité d'action sociale, externalisée ou via une adhésion au CNAS qui propose une telle aide financière.

### Étapes et durée

Création d'une aide financière par la collectivité dans le cadre de sa politique d'action sociale.

ÉTAPE 1 : évaluation des besoins.

ÉTAPE 2 : cadrage de l'aide (public visé, conditionnalité, montant dédié).

ÉTAPE 3 : passage CST.

ÉTAPE 4 : vote de la délibération.

ÉTAPE 5 : communication sur l'aide (via par exemple les chargé.e.s de recrutement).

ÉTAPE 6 : recueil des candidatures au fil de l'eau, instruction des dossiers et versement.

ÉTAPE 7 : évaluation.

### Conditions financières

L'indemnité forfaitaire versée lors d'un changement de résidence : une communication sur le droit à cette prime auprès des agents amènera inévitablement à une augmentation des demandes et des nécessaires versements de cette prime, augmentant ainsi la charge RH de la collectivité.

La prime spéciale d'installation (PSI) : une communication sur le droit à cette prime auprès des agents amènera inévitablement à une augmentation des demandes et des nécessaires versements de cette prime, augmentant ainsi la charge RH de la collectivité.

Création d'une aide financière par la collectivité dans le cadre de sa politique d'action sociale : le coût dédié pour la création d'une telle aide doit être fixé en amont et évalué correctement en fonction des moyens financiers disponibles.

### Conditions opérationnelles

Il apparaît surtout nécessaire d'avoir une **communication** dès la procédure de recrutement pour faire peser cette aide comme facteur d'attractivité. Cela est d'autant plus vrai que la demande doit intervenir dans un temps imparti.

En cas de création d'une aide financière au sein de la collectivité, il est nécessaire de bien cadrer le public, les situations concernées et les montants dédiés.

Comme mentionné, cette prestation peut éventuellement être proposée via un Comité des oeuvres sociales, un Comité d'action sociale, externalisée ou via une adhésion au CNAS qui propose une telle aide financière.

### Pilotage

Service RH, service finances, service communication, service juridique.

Éventuellement COS, CAS, CNAS, etc.

### Références

Métropole de Lyon : le COS délivre une aide à l'installation dans un nouveau logement qui peut être accordée une fois tous les trois ans, sauf exception. Le montant varie entre 108 euros brut et 244 euros brut en fonction de la tranche et du statut (titulaire ou non) de l'agent.

## Une collectivité territoriale peut-elle verser une aide financière à un.e agent.e pour compenser des difficultés immobilières ?

D'un point de vue juridique, rien ne semble s'opposer au versement d'une telle aide. L'article 70 de la loi du 19 février 2007 a en effet introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents (désormais articles L731-1 et suivants CGFP). L'action sociale des collectivités locales est ainsi une compétence reconnue par la loi aux collectivités territoriales, dans le cadre du renforcement de leurs compétences de gestion des ressources humaines. Il appartient ainsi à chaque structure de définir, par délibération, le type des actions, le montant des dépenses que la collectivité entend engager dans la réalisation des prestations d'action sociale, et les modalités de mise en œuvre. Ces prestations ne constituent pas un élément de la rémunération et sont donc attribuées indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir.

L'article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique considère d'ailleurs la question du logement dans le domaine de l'action sociale dans la mesure où il dispose que : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».

Néanmoins, il faut, dans cette liberté, considérer le principe de parité qui expose que les fonctionnaires territoriaux ne peuvent bénéficier d'avantages indemnitaires que n'auraient pas leurs homologues de l'État (article 88 de la loi du 13 juillet 1983). Les prestations sociales ne sont pas considérées comme devant le respecter, contrairement aux compléments de rémunération. Mais, si une prestation sociale est requalifiée en complément de rémunération, elle est soumise au principe de parité<sup>8</sup>. Ainsi, le Conseil d'Etat a censuré plusieurs délibérations de collectivités qui attribuaient des chèques repas à leurs agents, au motif que les fonctionnaires d'État travaillant dans les mêmes conditions n'en bénéficiaient pas (Conseil d'Etat, Préfet des Deux-Sèvres, 21 octobre 1994).

**Il s'agit ainsi de s'attacher à la différence entre prestations d'action sociale et compléments de rémunération.** Les différentes juridictions soulignent que l'avantage présente un caractère "social" quand il prend en compte la situation sociale de la personne tandis que d'autres avantages, dont l'octroi est indifférencié, relèvent du complément de rémunération.

Ainsi, il s'avère a priori que des aides financières versées à un agent pour compenser des difficultés immobilières peuvent tout à fait se justifier, à condition que ces aides soient justifiées au regard de la situation sociale de l'agent.e.



8 - LEROY Daniel, L'action sociale dans la fonction publique territoriale, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, séance plénière du 25 octobre 2006.

# Fiche #5 :

## Aides diverses (matérielles et services) au déménagement/à l'installation.

**Catégorie de dispositif :** Le déménagement.

**Public cible :** Agents arrivant au sein de la collectivité.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

La mobilité géographique au sein de la fonction publique territoriale est assez faible. Ainsi, en 2021, seuls 21 900 agents de la fonction publique territoriale ont intégré une collectivité située dans un autre département, soit uniquement 1,1% des agents présents fin 2018. Cette mobilité est ainsi moins forte dans la fonction publique territoriale que dans les autres fonctions publiques, puisque, selon la même étude, 88 100 agents civils de la fonction publique de l'État ont changé de département en 2021, soit 4,0 % des agents présents fin 2020 ; 30 000 agents de la fonction publique hospitalière ont intégré en 2021 un établissement situé dans un autre département, soit 2,5% des agents présents fin 2020. Or, les modalités d'un déménagement sont un frein qu'il s'agit de lever pour favoriser la mobilité géographique des agents et rendre certaines collectivités plus attractives.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Faciliter la mobilité géographique des agents publics territoriaux.  
Rendre une collectivité plus attractive.

### 📄 Description de l'action

Plusieurs services peuvent être proposés afin de faciliter le déménagement des agents concernés :

- Des **outils de communication et d'information** sur le logement, les Structures scolaires et périscolaires, la vie culturelle et sportive du territoire,
- La mise à disposition d'un véhicule pour le déménagement,
- L'**accompagnement individualisé du conjoint dans la recherche d'emploi**,
- L'**accompagnement individualisé dans la recherche d'un logement** (parc privé également),
- L'**organisation d'événements intégratoires** sur le territoire pour tisser des liens sur des moments thématiques.

Certaines prestations peuvent notamment être déléguées à un prestataire après mise en concurrence si nécessaire, à un Comité des oeuvres sociales ou à un Comité d'action sociale.

### 📖 Cadre juridique

Rien ne s'oppose à la création de telles aides. L'**article 70 de la loi du 19 février 2007** a en effet introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents (désormais **articles L731-1 et suivants CGFP**). L'article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique considère d'ailleurs les actions relatives au logement : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».

### 🕒 Étapes et durée

Dépend du service et des modalités choisies.

Certaines actions ne demandent aucune formalité spécifique et peuvent être mises en place rapidement, comme la mise à disposition d'outils de communication et d'information sur le logement, les structures scolaires et périscolaires, la vie culturelle et sportive du territoire ou l'organisation d'événements intégratoires sur le territoire.

D'autres actions nécessiteront en revanche plutôt d'en appeler à un prestataire, le cas échéant en mettant en concurrence si nécessaire (par exemple pour l'accompagnement individualisé du conjoint dans la recherche d'emploi, l'accompagnement individualisé dans la recherche d'un logement...). Un passage en

CST et une délibération peuvent être nécessaires.

Des **partenariats** peuvent être par ailleurs créés avec les CCI et les agences d'attractivité qui travaillent sur ces enjeux (par exemple l'agence Be LC dans le Loir-et-Cher a développé l'application « *Job Coinjoint* »).

Dans tous les cas, une **équipe projet** ou un **service dédié** peuvent être créés pour suivre ces actions.

### 📄 Conditions financières

La création d'outils de communication, l'appel à un ou plusieurs prestataires seront des coûts certains à évaluer.

### 👤 Conditions opérationnelles

Demande une connaissance en amont des problématiques de l'agent et des candidats potentiels en général pour mettre en place des actions y répondant.

L'éligibilité à ces aides doit être définie en amont.

Connaissance de l'écosystème.

### 📌 Points de vigilance

Communiquer sur le dispositif.

Déterminer des actions précises pour un public précis (car peut créer des sentiments d'inégalité).

### 👤 Pilotage

Service RH, service finances, service communication, CCI et les agences d'attractivité, service juridique.

Éventuellement COS ou CAS.

### 📖 Références

CA Blois Agglopolys/CCI Centre-Val-de-Loire et Métropole d'Amiens/CCI Hauts-de-France : mise en place d'un service « *accueil et mobilité professionnelle* » permettant l'accompagnement des démarches pour faciliter son installation (recherche d'école, de logement).



Crédit image ©AdobeStock

# Fiche #6 :

## Proposer des nuitées d'hôtel en cas de situation personnelle exceptionnelle.

**Catégorie de dispositif :** Le logement d'urgence.

**Public cible :** Agents dans une situation personnelle difficile.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Certain.e.s agents peuvent se retrouver dans des situations personnelles difficiles :

- Sinistres,
- Violences intrafamiliales, procédure de divorce, de rupture de PACS ou de concubinage,
- Expulsion locative,
- Etc.

Une collectivité n'a pas souvent, ou du moins pas toujours, la possibilité d'accueillir ces agents au sein de logements de son parc.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Proposer une solution d'hébergement temporaire de courte durée en cas de situation difficile.

### 📄 Description de l'action

Il est possible pour répondre à cet enjeu de payer des **nuitées d'hôtel**.

### 📖 Cadre juridique

L'article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles précise que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». L'action de la puissance publique est alors éminemment nécessaire, qu'il s'agisse d'un(e) agent(e) ou non. Les collectivités peuvent faire émerger ce dispositif à destination de tous les citoyens et citoyennes, et en faire la communication auprès des agents et agents.

### 🕒 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : estimation des besoins (en fonction du nombre d'agents), recensement des possibilités d'hébergement sur le territoire (hôtels disponibles) et sollicitations des hôtels du territoire.

ÉTAPE 2 : cadrage du dispositif (public, éligibilité, coût) et établissement d'une fiche procédure.

ÉTAPE 3 : CST à solliciter sur le projet de délibération, délibération et conventionnement avec les hôtels.

ÉTAPE 3 : communication.

ÉTAPE 4 : recueil des besoins au fil de l'eau.

ÉTAPE 5 : évaluation et reporting sur l'utilisation du dispositif.

### 📊 Conditions financières

La collectivité peut payer le tout, ou demander une participation en fonction de la situation. Dans tous les cas, il peut être pertinent de déterminer l'enveloppe affectée par agent par an, en déterminant le nombre de nuitées prises en charge en cas d'évènement.

### 👤 Conditions opérationnelles

Déterminer les situations ouvrant droit à mise à l'abri.

Organiser la saisine au sein des services.

Déterminer le délai de réponse interne en cas de situation urgente.

Réévaluer de manière régulière le dispositif pour pouvoir l'adapter.

### 🚨 Points de vigilance

Solution précaire de mise à l'abri, nécessaire de trouver une solution plus pérenne.

Les agents ne vont pas forcément exposer leur situation et demander de l'aide.

### 👤 Pilotage

Service RH, assistant.e.s social.e.s du travail, service communication, service finances, service juridique.

### 📌 Références

État via les Sections Régionales Interministérielles d'Action Sociale (SRIAS) : prise en charge de 10 jours par an de nuits d'hôtels par agent en Occitanie et Ile-de-France.

SICOVAL\* : des nuitées d'hôtel sont financées pour les femmes victimes de violences conjugales (agentes ou non) sur les 36 communes du Sicoval. Le déclenchement du dispositif donne droit à une nuitée d'hôtel en semaine, trois le week-end, et à une course en taxi pour se rendre au lieu d'hébergement. Cela est pris en charge financièrement par le Sicoval qui a établi des partenariats avec trois hôtels du territoire.

Bordeaux Métropole, Ville de Marseille : conventionnement avec les hôtels pour héberger en cas de situation d'urgence.

\* [https://actu.fr/occitanie/villefranche-de-lauragais\\_31582/sicoval-des-nuitées-dhotel-pour-les-victimes-de-violences-conjugales\\_5421084.html](https://actu.fr/occitanie/villefranche-de-lauragais_31582/sicoval-des-nuitées-dhotel-pour-les-victimes-de-violences-conjugales_5421084.html)



Crédit image ©AdobeStock

# Fiche #7 :

## Proposer une aide financière en cas de difficulté personnelle, pour financer un logement d'urgence par exemple (nuitées d'hôtel, airbnb).

**Catégorie de dispositif :** Le logement d'urgence.

**Public cible :** Agents dans une situation personnelle difficile.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Certain.e.s agents peuvent se retrouver dans des situations personnelles difficiles :

- Sinistres,
- Violences intrafamiliales, procédure de divorce, de rupture de PACS ou de concubinage,
- Expulsion locative,
- Etc.

Une collectivité n'a pas toujours la possibilité d'accueillir ces agents au sein de logements au sein de son parc ou conventionnés. Elle peut alors proposer une aide financière.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Proposer une aide financière permettant de répondre à des situations d'urgence, liées directement ou indirectement au logement.

### 📄 Description de l'action

Une **aide financière** peut être proposée à des agent.e.s dans une situation personnelle difficile, amenant à des problématiques de logement. Cette aide financière peut par exemple permettre de se payer une ou plusieurs nuitées d'hôtel, un logement via des plateformes de location entre particuliers, etc.

### 🏛️ Cadre juridique

Rien ne s'oppose à la création de telles aides. L'article 70 de la loi du 19 février 2007 a en effet introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents (désormais articles L731-1 et suivants CGFP). L'article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique considère d'ailleurs les actions relatives au logement : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».

Néanmoins, ces aides, pour être valables juridiquement, doivent être justifiées au regard de la situation de l'agent. Il appartient à chaque collectivité de définir, par délibération, le cadrage de cette aide et les modalités de mise en œuvre.

### 🔄 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : évaluation des besoins.

ÉTAPE 2 : cadrage de l'aide (public visé, conditionnalité, montant dédié).

ÉTAPE 3 : passage CST

ÉTAPE 4 : vote de la délibération.

ÉTAPE 5 : communication sur l'aide.

ÉTAPE 6 : recueil des candidatures au fil de l'eau, instruction des dossiers et versement.

ÉTAPE 7 : évaluation et reporting sur l'utilisation dispositif.

### 📊 Conditions financières

Il permet pertinent d'évaluer une enveloppe affectée par agent par an, en déterminant un forfait en fonction de la situation.

### 👤 Conditions opérationnelles

Déterminer les situations ouvrant droit à l'aide financière.

Organiser la saisine au sein des services.

Déterminer le délai de réponse interne et de versement de l'aide en cas de situation urgente.

Réévaluer de manière régulière le dispositif pour pouvoir l'adapter.

### 👁️ Points de vigilance

Solution financière qui ne donne pas une solution d'hébergement concrète.

Les agents ne vont pas forcément exposer leur situation et demander de l'aide.

### 👤 Pilotage

Service RH, service finances, service juridique, service communication, assistant.e.s social.e.s du travail.



Crédit image ©AdobeStock

# Fiche #8 :

## Mise à disposition de logements existants, propres à la collectivité à des fins de logement d'urgence ou temporaire, sous la forme de bail la plus adaptée possible.

**Catégorie de dispositif :** Le logement d'urgence ou temporaire.

**Public cible :** Stagiaires, étudiants, saisonniers, agents arrivant au sein de la collectivité / agents dans une situation personnelle difficile.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

Certaines grandes villes et agglomérations, de même que des zones géographiques notamment transfrontalières, voient l'offre immobilière locative en grande tension, tant en termes de disponibilité qu'en prix des loyers.

Certaines collectivités disposent d'un parc de logements, relevant du domaine privé ou public. Ils sont soit issus d'opérations immobilières liés à des aménagements urbains, soit adossés à des fonctions particulières nécessitant ou ayant nécessité un logement de fonction (écoles primaires, collèges, lycées, sites isolés nécessitant un gardien).

Dès lors que ces logements sont vacants, meublés ou non, ils peuvent faire l'objet d'une mise à disposition temporaire sous différentes formes pour répondre à des situations d'urgence ou temporaires.

### Objectifs / Enjeux

Deux enjeux sont en cause :

- L'accueil d'urgence d'agents de la collectivité pour raisons multiples : séparation, violences conjugales, expropriation...
- L'accueil temporaire de nouveaux arrivants : étudiants, apprentis, saisonniers, logements d'attente.

### Description de l'action

Outre les logements de fonction (cf. action 12), une collectivité peut, dans certaines conditions, mettre à disposition temporaire ses logements du domaine public ou privé, et cela pour répondre à des situations d'urgence ou temporaires. Plusieurs solutions existent pour permettre à une collectivité de mettre à disposition un logement à un de ses agents, avec des conditions d'occupation différentes.

**Ces solutions sont en partie déterminées par le fait que le logement se situe au sein du domaine privé ou public de la collectivité.**

**DOMAINE PUBLIC :** Plusieurs principes guident l'occupation du domaine public, notamment les principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité du domaine public tels qu'ils sont énoncés à l'article L. 3111-1 du CG3P. L'article L. 2122-1 du CG3P subordonne ainsi l'occupation ou l'utilisation du domaine public à la délivrance d'un titre d'autorisation d'occupation, précaire et révocable. Pour des logements accordés à titre temporaire au sein du domaine public de la collectivité, des autorisations d'occupation sont donc nécessaires. L'occupation du domaine public doit donner lieu à une redevance (Article L2125-1 CG3P), même si elle est modique. Néanmoins, il faut noter que trois exceptions existent, dont le fait que "cette occupation ou cette utilisation ne présente pas un objet commercial pour le bénéficiaire de l'autorisation". Il s'avère que la mise à disposition d'un logement à un agent ne présente pas un objet commercial pour le bénéficiaire de l'autorisation, et qu'en conséquence la mise à disposition d'un logement du domaine public pourrait se faire gratuitement.

**DOMAINE PRIVÉ :** Pour des logements accordés à titre temporaire au sein du domaine privé de la collectivité, plusieurs solutions existent :

- Ils peuvent par exemple être gérés via des conventions conclues à titre exceptionnel et transitoire\*, prévues à l'article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La doctrine s'accorde pour considérer que ces conventions ont pour objet de venir en aide aux personnes sinistrées ou en difficulté temporaire ; mais il est à noter que ce régime suscite une certaine méfiance des juridictions qui apprécient souvent avec sévérité le motif de précarité avancé par la collectivité territoriale pour recourir à cette convention.

- Une collectivité peut gérer cette mise à disposition temporaire via un bail mobilité (Article 25-12 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) si le locataire est par exemple un stagiaire ou un apprenti et que le logement est meublé.

- Une collectivité peut mettre à disposition un logement en s'appuyant sur le régime de droit commun des rapports entre bailleurs et locataires, défini par le titre premier de la loi du 6 juillet 1989. Néanmoins, elle n'y a pas intérêt dans le cadre d'une location temporaire puisque, selon cette loi, le contrat de

location est conclu pour une durée minimale de trois ans pour les bailleurs personnes physiques et de six ans pour les bailleurs personnes morales.

- Une collectivité peut plus rarement utiliser le comodat ou prêt à usage. Le contrat de prêt à usage, connu également sous le nom de comodat, se définit légalement comme un contrat entre deux parties où l'une livre une chose gratuitement à l'autre afin que cette dernière s'en serve (Articles 1875 à 1891 du code civil). Si le contrat de comodat dispose d'une date d'expiration, le preneur s'engage à restituer l'objet du contrat au propriétaire sans aucune nécessité de se livrer à un formalisme quelconque. Aucune demande de congé n'est nécessaire, contrairement aux baux. L'emprunteur a des obligations : l'entretien du bien, en particulier les petites dépenses définies par le Code civil (électricité, eau, chauffage, entretien des parties communes...); la taxe d'habitation et éventuellement le remboursement de la taxe foncière ; la restitution du bien en l'état.

Il apparaît également possible, dans les deux cas mais dans des conditions spécifiques, de recourir à la convention d'occupation précaire. La convention d'occupation précaire a été véritablement consacrée par la loi Pinel du 18 juin 2014, qui a modifié l'article L145-5-1 du Code de commerce. Il s'agit d'une convention établie entre un bailleur et l'occupant de son logement répondant à une urgence ou une situation individuelle particulière. Ce type de convention peut être conclu s'il existe un motif légitime de précarité, qui doit exister au moment de la signature de la convention, connu des parties et extérieur à leur volonté et si la contrepartie est une redevance modeste inférieure au montant normal du loyer. L'occupant dernier est autorisé à occuper le logement moyennant une indemnité modeste, mais la jouissance des lieux reste précaire. Elle peut être valable et utile dans des cas assez particuliers qu'il s'agit d'étudier et fait l'objet d'une jurisprudence foisonnante. Le risque juridique à souligner est notamment celui d'une requalification en bail d'habitation.

Les logements mis à disposition peuvent faire l'objet, quand cela apparaît utile et possible, d'une colocation.

### Cadre juridique

Outre les logements de fonction (cf. action 12), une collectivité peut, dans certaines conditions, mettre à disposition temporairement ses logements du domaine public ou privé, et cela pour répondre à des situations d'urgence ou temporaires. Cette mise à disposition doit être justifiée, encadrée, et faire l'objet notamment d'une contractualisation.

**Formalités :** Lorsqu'une collectivité souhaite louer un logement, que ce dernier appartienne au domaine public ou au domaine privé, l'exécutif doit présenter auprès de l'assemblée délibérante les conditions de la location et les principales caractéristiques de ces contrats : bénéficiaires, terrains en cause, régime juridique applicable, loyer, durée des baux etc. (cf. article L.2241-1 du CGCT ; CE, 5 décembre 2005, Commune de Pontoy).

**Le locataire :** Il est possible de choisir librement le locataire, sous réserve de ne pas commettre de discrimination (article 225-1 du code pénal).

**La conformité du logement :** Le logement loué doit respecter des critères d'habitabilité : ne pas représenter un danger pour la santé et la sécurité des occupants, être doté des équipements le rendant conforme à l'usage d'habitation.

Pour plus d'éléments : [https://www.amf43.fr/wp-content/uploads/2021/04/Lgt\\_communaux\\_page.pdf](https://www.amf43.fr/wp-content/uploads/2021/04/Lgt_communaux_page.pdf)

### Étapes et durée

**ÉTAPE 1 :** recensement des logements vacants au sein de la collectivité.

**ÉTAPE 2 :** détermination d'un process, des modalités juridiques employées selon les cas et du cadrage de la mise à disposition. **ÉTAPE 3 :** solliciter le CST sur le projet de délibération, délibération visant à fixer les conditions générales d'utilisation des logements et de leur mise à disposition (sommes versées, conditions de mise à disposition).

**ÉTAPE 4 :** gestion des demandes et formalités administratives de mise à disposition, selon les cas.

**ÉTAPE 5 :** évaluation.

### Conditions financières

La somme à verser par l'agent concerné selon la modalité de mise à disposition doit être déterminée au préalable et fixée par délibération.

### Conditions

#### opérationnelles

L'enjeu principal est d'évaluer les modalités de mise à disposition adéquates.

Les modèles de conventions/baux/contrats doivent être préparés à l'avance pour permettre de pourvoir aux besoins d'urgence.

Une délibération autorisant spécifiquement une représentant de la collectivité à les signer en situation d'urgence pourra être approuvée.

### Points de vigilance

De nombreuses collectivités territoriales ont souligné qu'un des inconvénients majeurs de la mise à disposition d'un logement par une collectivité est le fait de ne pas pouvoir conditionner cette mise à disposition au fait d'occuper un emploi au sein de la collectivité.

Mais cela peut être largement évité en essayant de choisir, quand c'est possible, un outil de contractualisation permettant d'avoir une durée déterminée en amont.

Pour les logements du domaine public de la collectivité, les autorisations d'occupation sont de toute façon précaires et révocables, le risque n'existe pas.

Pour les logements du domaine privé, un bail mobilité pourra par exemple être préféré à un bail d'habitation classique quand cela est possible.

### Pilotage

Service habitat, service RH, service patrimoine, service juridique.

### Références

**La préfecture de la Réunion\*\*** a fait l'acquisition de trois studios meublés pour loger temporairement ses agents avant qu'ils puissent emménager dans un autre logement.

**Le Département des Côtes-d'Armor\*\*\*** expérimente le dispositif "Protège-toi". Des assistantes sociales, à l'origine de ce projet, ont proposé de démarcher et d'accompagner les communes pour constituer une offre alternative d'hébergements communaux dédiés aux victimes de violences conjugales.

**La ville de Cergy-Pontoise** met à disposition des logements vacants au sein des groupes scolaires, via une convention d'occupation précaire. Ce dispositif est accessible sur demande de l'agent ou signalement de l'assistant.e social.e. Les logements sont attribués via une commission. Le dispositif apparaît comme un tremplin vers l'accès à un logement social.

**La Métropole de Lyon** a mis en place en 2021 un dispositif d'hébergement d'urgence à destination des agents sans solution de logement immédiate, permettant d'accueillir des agents au sein de logements dédiés et aménagés au sein du parc immobilier de la Métropole voué aux opérations de destruction/réhabilitation.

**La ville d'Annemasse** met à disposition des logements de son parc pour certains agents en difficulté familiale, et propose par exemple des colocations pour les nouveaux arrivants célibataires ou en célibat géographique.

\* <https://richeravocats.fr/logement-fonction-agent-public/#:~:text=La%20convention%20conclue%20C%3A0%20titre%20exceptionnel%20et%20transitoire&text=Ces%20conventions%20permettent%20donc%20de,loi%20de%201989%20demeurent%20applicables.>

\*\* <https://banquefrancaisemutualiste.fr/parlons-public/logements-agents-fonction-publique/#:~:text=La%20gestion%20directe%20de%20meubl%C3%A9s&text=Lavantage%20est%20de%20disposer,em%3C%3A9nager%20dans%20un%20autre%20logement.>

\*\*\* <https://cotesdarmor.fr/protège-toi>

## Une collectivité territoriale peut-elle proposer un bail tenant compte du maintien de l'agent.e au sein de la collectivité ?

De nombreuses collectivités territoriales ont souligné qu'un des inconvénients majeurs de la mise à disposition d'un logement par une collectivité est le fait de ne pas pouvoir conditionner cette mise à disposition au fait d'occuper un emploi au sein de la collectivité. Ainsi, certaines collectivités et d'autres employeurs publics ont relevé plusieurs comportements opportunistes de la part d'agent.e.s bénéficiant d'un logement, comme le fait de ne pas quitter ce logement lors d'un changement d'emploi ou d'un départ à la retraite. Cela a pour effet de ralentir le turn over au sein de ces logements en empêchant l'accès à ces logements par d'autres agent.e.s. Peu de collectivités ont mesuré précisément ce phénomène, mais la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans un rapport d'observations de 2012 portant sur l'AP-HP soulignait par exemple que "sur près de 11 000 logements recensés au 31 décembre 2010, un peu moins de 7 000 étaient occupés par des agent.e.s de l'AP-HP (les autres étant occupés par des locataires sans liens avec l'AP-HP ou parfois vacants). Ainsi, alors que le taux théorique d'agent.e.s de l'AP-HP pouvant être logé.e.s (pour raisons de service ou sur critères socioprofessionnels) dans le cadre de sa politique du logement est de 12,5 %, le taux d'agent.e.s effectivement logés n'est que de 7,8 %. Il s'ensuit qu'à coût équivalent, environ 4 000 agent.e.s supplémentaires pourraient être logé.e.s si l'offre de logements de l'AP-HP bénéficiait exclusivement à ses agent.e.s en activité."<sup>9</sup> Si ces comportements demeurent rares au sein des collectivités (en raison notamment de la moindre mise à disposition de logements par rapport aux établissements publics de santé), ils préoccupent tout de même les collectivités dans une perspective de développement des mises à disposition.

**Au sein de la fonction publique territoriale, les impossibilités de conditionner la mise à disposition d'un logement sont à nuancer en fonction de plusieurs critères.**

La mise à disposition de logements par une collectivité peut en réalité correspondre à plusieurs régimes juridiques, conditionnant ainsi les natures des conventionnements ou baux utilisés qui déterminent eux-mêmes les modalités de location<sup>10</sup> :

### **Domaine public.**

Certains logements mis à disposition font partie du domaine public des collectivités. Ces logements peuvent

être mis à disposition de manière pérenne (notamment logement de fonction) ou temporaire, mais sont quoi qu'ils arrivent soumis au régime du domaine public. La plupart de ces logements sont des logements de fonction qui peuvent être uniquement gérés via de concessions de logement pour nécessité absolue de service ou des conventions d'occupation précaire avec astreinte<sup>11</sup>. Or, comme mentionné à l'article R2124-73 du CG3P, les concessions de logement et les conventions d'occupation précaire avec astreinte sont, dans tous les cas, accordées à titre précaire et révocable. Par ailleurs, leur durée est limitée à celle pendant laquelle les intéressé.e.s occupent effectivement les emplois qui les justifient. En théorie, la problématique citée d'une impossibilité de conditionner la mise à disposition d'un logement n'existe donc pas, puisque le fait que le logement appartienne au domaine public induit une absence de droit acquis au maintien du logement. Dans les faits, certaines situations peuvent être plus complexes et nécessiter du temps.

### **Domaine privé.**

Certains logements mis à disposition font partie du domaine privé des collectivités.

Plusieurs cas sont à identifier :

- 1) S'il s'agit de logements de fonction, ils peuvent être uniquement gérés via de concessions de logement pour nécessité absolue de service ou des conventions d'occupation précaire avec astreinte<sup>12</sup>. Or, comme mentionné à l'article R2124-73 du CG3P, les concessions de logement et les conventions d'occupation précaire avec astreinte sont, dans tous les cas, accordées à titre précaire et révocable. Par ailleurs, leur durée est limitée à celle pendant laquelle les intéressé.e.s occupent effectivement les emplois qui les justifient. La problématique citée ne se pose donc pas.
- 2) S'il s'agit de logements accordés à titre temporaire, ils peuvent par exemple être gérés via des conventions conclues à titre exceptionnel et transitoire, prévues à l'article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Ces conventions ont notamment pour objet de venir en aide à des personnes sinistrées ou en difficulté temporaire<sup>13</sup> ; mais il est à noter que ce régime est l'objet d'une certaine méfiance au sein des juridictions qui apprécient souvent avec sévérité les motifs évoqués<sup>14</sup>. Nous supposons par ailleurs qu'une

9 - Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, rapport d'observations définitives sur l'AP-HP, exercices 2008 et suivants, 2012.

10 - Cette analyse se base notamment sur :

- Commentaire de la décision n° 2018-697 du 6 avril 2018 QPC, Époux L., résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé. [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2018697qpc/2018697qpc\\_ccc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018697qpc/2018697qpc_ccc.pdf)

- DUVIGNAU Jérôme, "Le logement de fonction d'un agent public", Richer & Associés Avocats, 03 mai 2021.

- COLOOS Bernard et Groupe logement de Terra Nova, "Vers un renouveau de l'offre des logements avec clause de fonction ? Pour quel usage et à quelles conditions ?", Terra Nova, 8 février 2024.

11 - cf. ci-dessous : "dans quelle mesure une collectivité territoriale peut-elle attribuer un logement de fonction ?"

12 - cf. ci-dessous : "dans quelle mesure une collectivité territoriale peut-elle attribuer un logement de fonction ?"

13 - Voir par exemple CA Aix-en-Provence, 5 juillet 2005, n°08/02097. DUVIGNAU Jérôme, "Le logement de fonction d'un agent public", Richer & Associés Avocats, 03 mai 2021.

14 - "Conclure un bail d'habitation pour valoriser ses biens.", La gazette des communes, 01/06/2015.

collectivité peut gérer cette mise à disposition temporaire via : un bail mobilité si le locataire est par exemple un.e stagiaire ou un.e apprenti.e et que le logement est meublé ; une convention d'occupation précaire dans certaines conditions. Ici, la problématique citée se pose d'une manière moindre puisqu'il est possible de cadrer la mise à disposition dans le temps.

3) Pour les autres cas (et il s'agit de la situation majoritaire), la mise à disposition du logement est régie par le régime de droit commun des rapports entre bailleurs et locataires, défini par le titre premier de la loi du 6 juillet 1989. Selon cette loi, le contrat de location est conclu pour une durée minimale de trois ans pour les bailleurs personnes physiques et de six ans pour les bailleurs personnes morales. Le bailleur est alors lié pour toute la durée de trois ou de six ans sans aucune possibilité de reprise ou de résiliation en cours de contrat pour quelque motif de convenance que ce soit, sauf la sanction de la résiliation judiciaire ou de plein droit en cas de manquement du locataire à ses obligations. En revanche, le locataire peut mettre fin au contrat à tout moment. Par ailleurs, le bailleur ne peut donner congé au locataire, au terme de son contrat, que pour trois motifs limitativement énumérés par le paragraphe I de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 : pour habiter, pour vendre, ou pour « un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant ». Alors, et dans ce cadre précis, rien n'empêche un.e agent.e territorial logé par son employeur de quitter son poste tout en conservant son logement. Il apparaît en effet, dans ces cas, difficile de donner congé à un.e locataire qui occupait mais n'occupe plus un emploi au sein de sa collectivité. Il faut néanmoins mentionner que la jurisprudence de la Cour de cassation a toutefois consacré, pour l'AP-HP, comme "motif sérieux et légitime" pour donner congé au locataire au terme de son bail, la reprise d'un logement en vue de l'attribuer à un membre de son personnel<sup>15</sup>.

### Conventions de réservation avec un bailleur social.

Enfin, certains logements n'appartiennent pas aux collecti-

vités et font l'objet de conventions de réservation conclues avec un bailleur social. Les locations sont ainsi régies via des baux sociaux largement inspirés de la loi du 6 juillet 1989 mais avec des particularités. Notamment, dans le parc locatif social, la règle est celle du droit au maintien dans les lieux pour les locataires, y compris pour ceux qui sont bénéficiaires d'un droit de réservation acquis par leur employeur<sup>16</sup>. Néanmoins, une clause de fonction dérogatoire existe pour les fonctionnaires d'État. L'article L. 442-7 du Code de la construction et de l'habitation précise en effet que : « Les fonctionnaires et agents de l'Etat civils et militaires, attributaires de logements réservés par les organismes dans une limite fixée par décret en contrepartie d'une majoration de prêt définie également par décret ou leurs ayants droit, ne bénéficient du maintien dans les lieux en cas de mutation, de cessation de services ou de décès que pendant un délai de six mois ». Selon un article de Terra Nova sur cette question, cette clause, qui ne s'applique pas au parc conventionné des SEM ni au contingent préfectoral de 5 %, est cependant peu utilisée à l'exception des militaires<sup>17</sup>. En effet, sa mise en œuvre n'est pas simple puisqu'elle nécessite une coopération entre l'employeur (qui a l'information sur la fin des fonctions de l'agent) et le bailleur qui doit mettre fin au bail. Ainsi, il s'avère que la problématique citée ci-dessus se pose également particulièrement pour les réservations des collectivités au sein du parc social.

Pour résumer, la problématique citée se pose particulièrement pour :

- Les logements du domaine privé des collectivités mis à disposition de manière pérenne hors cas d'un logement de fonction ;
- Les logements découlant d'un droit de réservation dans le parc social ou de conventions de réservation.

**Il est intéressant de noter que certains employeurs ont réussi à s'extraire en partie de cette contrainte.**

|   | TYPE DE LOGEMENT                           | TYPE DE CONVENTIONNEMENT/CONTRACTUALISATION DIRECT(E) OU INDIRECT(E) AVEC L'AGENT.                           | DROIT AU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT ? |
|---|--|--|--------------------------------------|
| Domaine public de la collectivité.  | Logement de fonction                       | Concession de logement pour nécessité absolue de service ou convention d'occupation précaire avec astreinte. | ✗                                    |
|   | Logement pérenne hors logement de fonction | Autorisation d'occupation du domaine public.   | ✗                                    |
|   | Logement temporaire                        | Autorisation d'occupation du domaine public.   | ✗                                    |
| Domaine privé de la collectivité.   | Logement de fonction                       | Concession de logement pour nécessité absolue de service ou convention d'occupation précaire avec astreinte. | ✗                                    |
|   | Logement pérenne hors logement de fonction | Bail habitation - loi du 6 juillet 1989.   | ✓                                    |
|   | Logement temporaire                        | Convention conclue à titre exceptionnel et transitoire, bail mobilité, bail habitation, commodat etc.        | ✗ ✓                                  |
| Réservations au sein du parc social.                                      | Logement pérenne hors logement de fonction | Bail social.   | ✓                                    |
| Conventionnement avec des structures d'hébergement au sein du parc privé. | Logement pérenne hors logement de fonction | Bail habitation - loi du 6 juillet 1989.   | ✓                                    |
|   | Logement temporaire                        | Bail habitation - loi du 6 juillet 1989, bail mobilité, etc.   | ✓ ✗                                  |

15 - Cass. Civ. 3<sup>e</sup>, 7 février 1996, n° 93-20135. COLOOS Bernard et Groupe logement de Terra Nova, « Vers un renouveau de l'offre des logements avec clause de fonction ? Pour quel usage et à quelles conditions ? », Terra Nova, 8 février 2024.

16 - COLOOS Bernard et Groupe logement de Terra Nova, « Vers un renouveau de l'offre des logements avec clause de fonction ? Pour quel usage et à quelles conditions ? », Terra Nova, 8 février 2024.

17 - COLOOS Bernard et Groupe logement de Terra Nova, « Vers un renouveau de l'offre des logements avec clause de fonction ? Pour quel usage et à quelles conditions ? », Terra Nova, 8 février 2024.

### Les établissements de santé et la clause de fonction de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016.

Certains groupes hospitaliers disposent en effet d'un droit d'éviction de leur locataire soit à l'échéance du bail, soit avant le terme de ce dernier. Une clause de fonction pour les contrats de location du domaine privé a en effet été inscrite dans la loi, pour l'AP-HP, l'AP-HM et les hospices civils de Lyon. L'article 14-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé dispose ainsi que : *“La résiliation du contrat de location peut être prononcée par le bailleur Assistance publique-hôpitaux de Paris, le bailleur hospices civils de Lyon ou le bailleur Assistance publique-hôpitaux de Marseille en vue d'attribuer ou de louer le logement à une personne en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi dans l'un de ces établissements publics de santé et dont le nom figure sur la liste des personnes ayant formulé une demande de logement.”*

La loi précise toutefois que cela prend effet qu'après 6 mois, qu'un nouveau contrat de six ans doit être accordé au locataire évicé si le logement libéré n'est pas attribué à un membre du personnel et que le pouvoir de résiliation

ne s'applique pas aux locataires dont les revenus annuels sont équivalents ou inférieurs au plafond des ressources requis pour l'attribution de logements locatifs conventionnés. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires à la Constitution et ne méconnaissaient pas le principe d'égalité devant la loi<sup>18</sup>. En effet, en permettant d'attribuer un logement aux agent.e.s de ces trois établissements publics de santé à proximité du lieu d'exercice de leurs fonctions, dans des zones où l'accès au logement est particulièrement difficile, le législateur a poursuivi un motif d'intérêt général<sup>19</sup>. Il faut néanmoins noter que, dans les faits, la mise en application de cette clause de fonction est en réalité assez complexe.

### Les entreprises et le bail civil.

Les entreprises peuvent recourir, pour la mise à disposition d'un logement de fonction, au bail civil ou de droit commun<sup>20</sup>. Celui-ci intervient en effet par dérogation dans le cas de résidence secondaire pour les particuliers ou de logements de fonction pour l'entreprise. Il permet une grande liberté aux parties puisque sa rédaction est libre, notamment en ce qui concerne le loyer, la durée et les conditions de réalisation ou de renouvellement.



18 - Voir notamment commentaire de la décision n° 2018 - 697 du 6 avril 2018 QPC, Époux L.

19 - COLOOS Bernard et Groupe logement de Terra Nova, « Vers un renouveau de l'offre des logements avec clause de fonction ? Pour quel usage et à quelles conditions ? », Terra Nova, 8 février 2024.

20 - Articles 1713 à 1778 du Code civil.

21 - DORISON Alain et CHAMBELLAN-LE LEVIER Chantal, Faciliter l'accès au logement des agents publics, Ministère de la Fonction publique, 2016.

22 - Le cautionnement est le contrat par lequel une personne, appelée caution, s'engage à l'égard d'un créancier à exécuter l'obligation de son débiteur au cas où celui-ci ne l'exécuterait pas lui-même (code civil, art. 2288).

# Fiche #9 :

## Installation d'habitats réversibles par la collectivité sur des terrains lui appartenant pour répondre à des situations temporaires ou d'urgence.

**Catégorie de dispositif :** Le logement d'urgence ou temporaire.

**Public cible :** Stagiaires, étudiants, saisonniers, agents arrivant au sein de la collectivité / agents dans une situation personnelle difficile.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

Certain.e.s agents peuvent se retrouver dans des situations personnelles difficiles ayant un impact direct ou indirect sur leur possibilité de logement ; d'autres peuvent hésiter à rejoindre la collectivité pour des problématiques d'habitat.

Or, une collectivité n'a pas toujours la possibilité d'accueillir ces agents au sein de logements clés en main au sein de son parc ou conventionnés avec les bailleurs sociaux.

La loi ALUR offre une nouvelle possibilité en rendant possible l'installation de logements réversibles.

### Objectifs / Enjeux

Deux enjeux sont en cause :

- L'accueil d'urgence d'agents de la collectivité pour raisons multiples : séparation, violences conjugales, expropriation...
- L'accueil temporaire de nouveaux arrivants : étudiants, apprentis, saisonniers, logements d'attente.

### Description de l'action

Des nouvelles formes d'habitats dits « mobiles », « légers » ou encore « réversibles » émergent. Il peut s'agir d'un van, d'une caravane, d'une tiny house, d'un mobil-home etc. Au-delà du fait qu'ils sont modulables et déplaçables, ils sont aussi peu chers et peu énergivores. Ces habitats réversibles s'avèrent donc être une alternative à la construction en dur dans un contexte de crise du logement.

Cette nouvelle forme d'habitat a d'ailleurs été rendue possible entre autres par la loi ALUR de 2014, qui autorise désormais l'occupation de terrains par ces habitats mobiles et démontables. La réglementation exige néanmoins que ce type de logement soit installé sur un certain type de parcelle et régi par les obligations courantes d'occupation des terrains (traitement des eaux usées, fiscalité). Les collectivités doivent donc prévoir dans leur Plan local d'urbanisme de réserver des parcelles dédiées à ce type d'habitation.

Il pourrait ainsi être envisagé que les collectivités installent, après avoir prévu cela dans leur PLU, des habitats réservés au sein de leurs parcelles. Cette opportunité, moins coûteuse que la construction de logements, peut permettre de répondre de manière temporaire au nécessaire logement d'agents ou de citoyens sans logement pérenne (arrivée dans la collectivité, situation personnelle difficile etc.).

### Cadre juridique

L'article 132 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové reconnaît l'existence des habitats démontables.

Ces formes d'habitats sont définies par l'article R. 111-46-1 du code de l'urbanisme : « Sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations sans fondation disposant d'équipements intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis à-vis des réseaux publics. Elles sont destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an. Ces résidences ainsi que leurs équipements extérieurs, sont à tout moment, facilement et rapidement démontables ».

Le code de l'urbanisme précise également (article L. 151-13) que les habitats réversibles, qualifiés de « résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs », peuvent être installés dans des STECAL (secteurs de taille et de capacité limitées). Les STECAL sont des secteurs délimités dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, pour y accueillir des constructions spécifiques. Il s'agit donc

d'une dérogation au principe de non-constructibilité de ces espaces. Ces habitats peuvent bien évidemment être aussi installés sur des terrains constructibles.

La loi prévoit (article L444-1) que l'aménagement de 2 résidences démontables ou plus est soumis à : permis d'aménager si la surface cumulée dépasse 40m<sup>2</sup> ; déclaration préalable de travaux sinon. Dans le cas de l'installation d'une seule résidence démontable, il est nécessaire d'avoir une déclaration préalable de travaux si la surface de plancher est entre 5 et 20m<sup>2</sup>, un permis de construire au-delà de 20m<sup>2</sup>.

### Étapes et durée

ÉTAPE 1 : évaluation des possibilités (terrains disponibles) et des besoins.

ÉTAPE 2 : modification du PLU.

ÉTAPE 3 : aménagement du terrain suite à un marché public.

ÉTAPE 4 : élaboration d'un cadrage pour la mise à disposition de ces habitats modulables (public, conditions d'éligibilité etc.).

ÉTAPE 5 : solliciter le CST concernant le projet de délibération, et délibération concernant le cadrage.

ÉTAPE 6 : gestion des demandes et formalités administratives de mise à disposition, selon les cas.

ÉTAPE 7 : évaluation et reporting sur l'utilisation dispositif.

### Conditions financières

Dépend du type d'habitat et du nombre.

Le prix d'une tiny house varie par exemple entre 20 000 euros et 80 000 euros.

### Points de vigilance

Ce dispositif est encore peu connu des collectivités territoriales.

Il peut exister des effets de stigmatisation pour les personnes vivant dans ce type d'habitat.

Demeure une solution précaire dans des espaces exigus souvent non choisis.

### Pilotage

Service habitat, service RH, service patrimoine, service aménagement, service finances, service juridique.

### Références

La Métropole de Lyon et des associations ouvrent ont ouvert des centres d'hébergement d'urgence avec des « tiny houses » pour des mères isolées en grande précarité avec leurs enfants de moins de 3 ans.

# Fiche #10 :

## Conventionner avec des structures (gîtes de France, CROUS, foyers de jeunes travailleurs, structures hôtelières etc.) pour accéder à des places de logements temporaires.

**Catégorie de dispositif :** Le logement d'urgence ou temporaire.

**Public cible :** Stagiaires, étudiants, saisonniers, agents arrivant au sein de la collectivité / agents dans une situation personnelle difficile.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

Dans un contexte immobilier tendu où les logements locatifs manquent ou ne sont disponibles qu'à des tarifs exorbitants, il existe : des difficultés d'attractivité pour les collectivités situées au sein de territoires tendus, des difficultés pour certains agents.

### Objectifs / Enjeux

Les enjeux divergent selon les besoins :

- Sas d'accueil pour des jeunes professionnels / agents en mutation pour disposer d'un temps supplémentaire pour effectuer sa recherche de logement permanent et s'adapter à un nouveau cadre de vie ;
- Solution d'urgence face à un problème spécifique (changement de situation, violence, difficulté financière, maladie/handicap, sinistre...).

Ce type d'aide a pour objectif d'accompagner les agents en difficulté pour trouver un logement dans un délai contraint.

### Description de l'action

Ainsi, il est proposé une solution d'hébergement temporaire proche du lieu d'affectation dans un délai bref entre le dépôt de la demande et la remise de clés, en **conventionnant avec différentes structures présentes sur le territoire** qui offriraient des places et un tarif préférentiel. Ces hébergeurs peuvent être, par exemple, Gîtes de France, les Crous universitaires, des résidences ou encore des foyers de jeunes travailleurs.

L'administration peut également prendre en charge une partie du coût de l'hébergement. Cette aide accordée à l'agent peut être modulée en fonction de sa situation.

### Cadre juridique

Ce dispositif peut s'intégrer dans la politique d'action sociale de la collectivité. L'article 70 de la loi du 19 février 2007 a en effet introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents (désormais articles L731-1 et suivants CGFP). L'article L731-1 du Code Général de la Fonction Publique considère d'ailleurs les actions relatives au logement : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ». Il appartient à chaque collectivité de définir, par délibération, le cadrage de cette action et les modalités de mise en œuvre.

### Étapes et durée

ÉTAPE 1 : estimation des besoins (en fonction du nombre d'agents), recensement des possibilités d'hébergement sur le territoire (CROUS, résidences, foyers jeunes travailleurs) et sollicitations des structures du territoire.  
ÉTAPE 2 : cadrage du dispositif (public, éligibilité, coût) et établissement d'une fiche procédure.

ÉTAPE 3 : passage en CST, délibération(s) et conventionnement avec les structures.  
ÉTAPE 4 : communication.

ÉTAPE 5 : recueil des candidatures au fil de l'eau.

ÉTAPE 6 : évaluation et reporting sur l'utilisation du dispositif.

### Conditions financières

En fonction du cadrage effectué, plusieurs solutions sont possibles impliquant des coûts différents. Par exemple :

- Réservation simple de places et donc coût zéro pour la collectivité (avec ou sans négociation d'un prix avec les structures).
- Prise en charge d'une partie du coût qui est déterminée en fonction de la situation de l'agent et de la structure.

### Conditions opérationnelles

Nécessaire d'avoir un cadrage correct sur l'éligibilité et le financement.

Élaboration d'une fiche procédure.

Communication nécessaire sur le dispositif.

### Points de vigilance

Demeure une solution précaire.

Les agents ne vont pas forcément exposer leur situation et demander de l'aide.

Turn over souvent important ou au contraire risque d'avoir des agents profitant de cette offre au-delà de leur maintien dans la collectivité. Cela dépend en partie du mode de contractualisation utilisé entre la structure et l'agent, qui fixera ou non une durée et une conditionnalité.

### Pilotage

Service RH, service finances, communication, service juridique.

### Références

PFRRH/SRIAS Centre-Val de Loire : un partenariat avec des professionnels de l'hébergement temporaire existe afin de proposer aux agents de la fonction publique d'État une offre de logement meublé (par exemple studio/T1 au T3) pour une durée de 90 jours maximum. Cela a l'avantage de laisser aux bénéficiaires un temps supplémentaire pour effectuer sa recherche de logement permanent. L'État prend en charge une partie du coût de la location (loyer et charges locatives). L'agent prend en charge les frais de dossier et le reste du coût de la location.

<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/centre-val-de-loire/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/Ressources-humaines-et-action-sociale/La-SRIAS/Logement/Dispositif-de-logement-temporaire-en-Centre-Val-de-Loire#:~:text=Dispositif%20local%20de%20logement%20meubl%C3%A9%20temporaire&text=Ainsi%2C%20il%20est%20propos%C3%A9%20une,d'acceptation%20du%20dossier.>

# Fiche #11 :

Proposer une solution d'habitat solidaire, notamment via :

- Une cohabitation entre agent en recherche d'un logement et agent installé possédant une ou plusieurs chambres libres ;
- Une cohabitation intergénérationnelle.

**Catégorie de dispositif :** Le logement temporaire.

**Public cible :** Stagiaires, étudiants, saisonniers, agents arrivant au sein de la collectivité.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

## Contexte

Dans un contexte immobilier tendu où les logements locatifs manquent ou ne sont disponibles qu'à des tarifs exorbitants, il paraît possible de faire appel à la solidarité au sein d'une collectivité et plus globalement d'un territoire.

## Objectifs / Enjeux

Faciliter les activités saisonnières et l'accueil de personnel temporaire.

## Description de l'action

Les formes d'habitats solidaires sont multiples. Deux formes nous paraissent particulièrement pertinentes et intéressantes dans le contexte évoqué :

- Une cohabitation entre agent en recherche d'un logement et agent installé possédant une ou plusieurs chambres libres. Selon la situation et la volonté des personnes, cette cohabitation peut être régie par un bail mobilité, un commodat, ou un bail du titre Ier de la loi de 1989.

- Une cohabitation intergénérationnelle entre un jeune agent en recherche d'un logement temporaire et une personne agent ou non de la collectivité ayant l'envie et la possibilité de partager sa résidence. Cette forme de cohabitation, impulsée par la loi ELAN de 2018, serait régie par un contrat de cohabitation intergénérationnelle (articles L. 631-17 et suivants du Code de la construction et de l'habitation ; arrêté du 13 janvier 2020 relatif à la charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire) possible dans certaines conditions.

Mélangant espaces privés et communs, ce type d'habitat peut avoir plusieurs avantages pour l'agent, l'hébergeur et la collectivité :

- Une disponibilité rapide de logements ;
- Une tarification maîtrisée ;
- Favoriser le lien social et l'intégration des agents dans la collectivité via leurs collègues hébergeurs ;
- Élargir les offres de logements de la collectivité pour ses agents ;
- Permettre d'optimiser l'occupation des logements et les dépenses énergétiques ;
- Répondre à l'isolement de certaines personnes, facteur aggravant de la perte d'autonomie pour des personnes âgées par exemple.

Cette forme d'habitat apparaît particulièrement adapté pour de jeunes stagiaires de la fonction publique dont certains connaissent leur affectation à la dernière minute, des jeunes recrues nouvellement arrivées sur le territoire et en recherche d'un logement, ou pour des personnels vacataires ou saisonniers.

## Cadre juridique

Si la collectivité n'apparaît que facilitatrice et joue un rôle de mise en relation, aucune entrave ne semble donc apparaître à ce que la collectivité promeuve ces formes d'habitats solidaires. En revanche, il apparaît possible et plutôt utile de préparer, à destination des hébergeurs, des modèles de contractualisation adaptés aux situations afin de les protéger juridiquement.

## Étapes et durée

ÉTAPE 1 : Évaluation des besoins et prospection anticipée auprès des agents (est-ce que certains d'entre eux seraient partants pour cela ?).

ÉTAPE 2 : Création de modes de mise en relation (plateforme, centralisation des offres au sein du service RH avec un appel à volontaires, etc.), de moyens de communication, de fiches procédure et de modèles de contractualisation selon les cas à disposition des hébergeurs. Selon ce qui est décidé, cela peut supposer différentes formalités (appel à un prestataire, délibération, concertation etc.)

ÉTAPE 3 : communication et suivi du dispositif.

## Conditions financières

Négociation entre les personnes des prix au regard des prix du marché et des attentes.

## Conditions opérationnelles

Disposer d'un fichier à jour de personnes volontaires.

Organiser la mise en relation.

Mettre à disposition une fiche procédure et des modèles juridiques.

Être à disposition des agents pour les conseiller.

## Points de vigilance

Demeure une solution temporaire.

Ne peut fonctionner que si des personnes sont volontaires.

## Pilotage

- Service RH,
- Service logement,
- Service juridique,
- ADIL,
- Communication,
- Prestataires...

## Références

**Association Un toit 2 générations.** Créée en octobre 2008, l'association Un Toit 2 Générations a pour ambition de promouvoir le développement de l'habitat intergénérationnel en organisant la cohabitation intergénérationnelle, système de partage de logement entre un senior de + 60 ans et un jeune de -30 ans.

**La Mutualité fonction publique (MFP) et Cohabilis :**

Le réseau Cohabilis fédère 50 associations spécialisées dans la cohabitation intergénérationnelle en France.

La MFP et Cohabilis ont signé une convention de partenariat et de coopération afin de promouvoir et développer la cohabitation intergénérationnelle solidaire dans la fonction publique. Les mutuelles MFP proposent à leurs adhérents, jeunes de moins de 30 ans et seniors de 60 ans ou plus, un service de "partage d'un logement" sur des bases solidaires. Une pièce de théâtre "Adopteunjeune.com" a été créée pour promouvoir ce dispositif.

<https://mntetvous.mnt.fr/fonctionnaires-cohabitation-intergenerationnelle-solidaire>



Crédit image ©AdobeStock

# Fiche #12 :

## Accès à un logement de fonction.

**Catégorie de dispositif :** Le logement pérenne.

**Public cible :** Agents ayant un emploi qui inclut des nécessités absolues de service, une astreinte.

**Agent occupant un emploi fonctionnel ou de collaborateur de cabinet.**

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

Certains emplois imposent des contraintes spécifiques, d'autant plus pesantes si elles sont couplées avec un prix de l'immobilier élevé supposant des difficultés pour se loger à proximité du lieu de travail dans des conditions optimales.

### Objectifs / Enjeux

Loger en proximité des agents compte tenu des contraintes de service.  
Rendre une collectivité attractive pour certains emplois.

### Description de l'action

Les collectivités ont la possibilité de mettre à disposition des logements pour certains agents compte tenu des contraintes de l'emploi occupé. L'accès à un logement de fonction est donc une sous-catégorie de la mise à disposition de logement par une collectivité. L'accès à un logement de fonction est néanmoins très encadré et ne peut être possible que certains cas particuliers.

### Cadre juridique

**Dans quelle mesure une collectivité territoriale peut-elle attribuer un logement de fonction ?**

**Une liberté d'action des collectivités territoriales à nuancer.**

À première vue, les textes laissent une grande liberté d'action aux collectivités territoriales concernant l'attribution de logements de fonction. En effet, l'article L721-1 du CGFP dispose que *« Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics mentionnés à l'article L.4 fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. L'autorité territoriale prend une décision individuelle en application de cette délibération. »*

La jurisprudence est cependant venue détailler ces textes, en rappelant notamment le principe de parité qui impose que les fonctionnaires territoriaux ne peuvent bénéficier d'avantages indemnitaires que n'auraient pas leurs homologues de l'Etat (article 88 de la loi du 13 juillet 1983). S'agissant du logement de fonction, il convient *« en ce qui concerne l'appréciation des contraintes justifiant l'attribution d'un logement de fonction, de distinguer celles qui, parce qu'elles appellent de la part de l'agent une présence pouvant être regardée comme constante, justifient que le logement soit attribué gratuitement, de celles qui rendent seulement utile, au regard des exigences du service, la fourniture dudit logement, qui alors doit être assortie du paiement par l'intéressé d'une redevance »* (CE, Ass., 2 décembre 1994, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord, n° 147962, Rec.). Ainsi, le régime des logements de fonction des agents publics territoriaux apparaît de facto aligné sur le régime des logements de fonction des fonctionnaires de l'Etat.

**Le régime des logements de fonction des agents publics.**

Les conditions d'attribution des logements de fonction pour les agents publics de l'Etat, applicables aux agents publics territoriaux au regard du principe de parité, ont été modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme des concessions de logements. Le régime prévoit ainsi désormais la mise en place soit de **concessions de logement pour nécessité absolue de service, soit de conventions d'occupation précaire avec astreinte**. La nécessité absolue de service ouvrant droit à une concession de logement est définie par l'article R.2124-65 du CG3P comme la situation dans laquelle un agent *« ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate »*. Si l'emploi ne répond pas aux

conditions ouvrant droit à une concession de logement, la collectivité peut conclure une convention d'occupation précaire avec astreinte si l'agent est tenu d'accomplir un service d'astreinte (article R.2124-68 du CG3P). Des exceptions au principe de parité peuvent être justifiées, au profit de certains emplois tels que le poste de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants.

Ce régime est applicable aux agents bénéficiant d'un logement de fonction dans les immeubles appartenant au domaine public (CG3P, art. R.2124-64) ou au domaine privé (CG3P, art. R.2222-18) de leur employeur.

Aussi, une collectivité territoriale a bel et bien l'opportunité de déterminer l'attribution de logements de fonction, mais cette attribution demeure limitée.

### Étapes et durée

ÉTAPE 1 : recensement des logements vacants au sein de la collectivité et de la capacité disponible.

ÉTAPE 2 : réflexion et concertation sur la liste des emplois concernés, en respectant le cadre juridique.

ÉTAPE 3 : CST à solliciter pour avis sur projet de délibération et délibération fixant la liste des emplois concernés et les modalités d'attribution.

ÉTAPE 4 : pour l'attribution des logements, arrêté d'attribution nominatif ou convention d'occupation précaire avec astreinte.

ÉTAPE 5 : suivi du dispositif.

### Conditions financières

Les concessions de logement accordées par nécessité absolue de service comportent la gratuité du logement nu (CG3P, art. R.2124-67).

En revanche, pour les conventions d'occupation précaire avec astreinte (CG3P, art. R.2124-68), une redevance égale à 50% de la valeur locative réelle des locaux occupés doit être mise à la charge du bénéficiaire.

### Points de vigilance

Certaines collectivités s'inquiètent du fait que la mise à disposition d'un logement de fonction ne permette pas de reprendre le logement si le contrat de l'agent dans la collectivité devait arriver à son terme. Mais cette crainte n'a pas lieu d'exister pour ce cas particulier. En effet, comme mentionné à l'article R2124-73 du CG3P, les concessions de logement et les conventions d'occupation précaire avec astreinte sont, dans tous les cas, accordées à titre précaire et révocable. Par ailleurs, leur durée est limitée à celle pendant laquelle les intéressés occupent effectivement les emplois qui les justifient.

### Pilotage

Service RH, service patrimoine, service juridique.

### Références

Province Sud en Nouvelle Calédonie : la collectivité met à disposition des logements de fonction pour les médecins. La collectivité a déployé une politique d'attractivité forte à destination des médecins axée sur la qualité du logement et la prise en charge de frais de déménagement induits par l'éloignement avec la Métropole. Le résultat : aucun poste vacant et constitution d'un vivier de candidats potentiels.

# Fiche #13 :

## Aider les agents à financer le dépôt de garantie des agents pour une location.

**Catégorie de dispositif :** Le logement pérenne.

**Public cible :** Tous les agents.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Un des freins rencontrés au recrutement est la difficulté des agents à répondre à la demande de dépôt de garantie lors de la recherche de location, c'est-à-dire la somme encaissée par le bailleur servant à couvrir les dépenses éventuelles des réparations locatives après le départ du locataire.

Cela représente en effet :

- Un mois de loyer, hors charges, pour les locations vides.
- Deux mois de loyer maximum, hors charges, pour les meublés (exceptés pour les contrats de location datant d'avant mars 2014).

Durant toute la durée du bail, cette somme est gardée par le propriétaire, qui peut l'encaisser ou non. Elle sera ensuite reversée à la fin du contrat, partiellement ou en totalité, suivant l'état du logement.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Faciliter l'accès à une location pour un agent seul ou accompagné de sa famille arrivant sur le territoire ; ou un agent dans le besoin d'un logement pérenne.

### 📄 Description de l'action

Plusieurs types d'aides existent et peuvent être mobilisés :

- Servir d'intermédiaire et faciliter la relation au propriétaire en demandant de ne pas encaisser la caution ou de retarder son encaissement.

- Inciter les agents concernés à faire appel au Fonds de Solidarité Logement (FSL) mis en place par tous les Départements de France et réservé aux personnes en grande difficulté financière. Chaque FSL a ses propres critères d'éligibilité.

- Diriger les agents éligibles vers l'aide Loca-Pass uniquement destinée aux jeunes de moins de 30 ans (en formation professionnelle, inscrits à Pôle Emploi, en CDD de plus de 3 mois ou bénéficiaires de la bourse du CROUS), ainsi que tous les salariés des entreprises du secteur privé non agricole (sans limites d'âge). C'est un prêt à taux 0% destiné à financer totalement ou en partie le dépôt de garantie d'un appartement ou d'une maison. Sans intérêts ni frais de dossier à régler, ce prêt se limite à un mois de loyer pour 1 200 € maximum. C'est une avance que le bénéficiaire devra donc rembourser. Il n'est pas cumulable avec le FSL. Il est accessible via la plateforme Action Logement. Seuls quelques agents (notamment des stagiaires ou apprentis par exemple) pourraient en bénéficier.

Éventuellement, et dans des cas particuliers, l'émergence d'une aide financière particulière peut être envisagée. Notamment, l'aide au déménagement proposée en action 5 peut tout à fait englober le financement d'une partie du dépôt de garantie.

### 📖 Cadre juridique

Fonds de Solidarité Logement (FSL) : article 6 loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ; décret n°2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement.

Pour aide financière au déménagement : cf. Fiche #4.

### 🕒 Étapes et durée

Orientation vers les dispositifs d'aides adéquats :

Étape 1 : mettre à disposition des gestionnaires RH et assistant.e.s social.e.s des fiches sur ces aides (conditions, formulaires) pour permettre d'orienter facilement les agents.

Étape 2 : communiquer sur ces aides (articles et liens sur l'intranet par exemple).

Pour aide financière au déménagement : cf. Fiche #4.

### 📄 Conditions financières

Si orientation vers les dispositifs adéquats, pas de coût financier excepté l'investissement humain.

Si aide financière, dépend des modalités choisies.

### 🔍 Points de vigilance

Bien vérifier les conditions financières et limitatives des situations des agents en fonctions des types d'aides.

### 👤 Pilotage

Service RH avec un lien à établir avec CAF, ADIL, gestionnaire du FSL et plateforme Action logement.

Service communication.

### 📚 Références

Lyon Métropole : il est proposé une aide sous forme de prêt ou d'aide financière de secours afin de couvrir une partie d'un dépôt de garantie. Cette aide est donnée via la Commission des affaires sociales, composée d'élus qui décident de l'attribution.

La ville de Bordeaux propose une aide couvrant le dépôt de garantie ou le premier mois de loyer via le COS.



Crédit image © AdobeStock

# Fiche #14 :

## Mise en place d'un dispositif de cautionnement à destination des agents et agentes.

**Catégorie de dispositif :** Le logement pérenne.

**Public cible :** Tous les agents.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Un des freins rencontrés lors du recrutement ou lors de la recherche plus globale d'un logement par les agents est la difficulté à répondre à la demande de caution lors de la recherche de location, c'est-à-dire la présence d'un garant qui s'engage expressément à remplir les obligations du locataire si ce dernier est dans l'impossibilité de payer le loyer.

Les agents n'ont en effet pas toujours la possibilité d'avoir des garants physiques.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Faciliter l'accès à une location pour un agent seul ou accompagné de sa famille arrivant sur le territoire ; ou un agent dans le besoin d'un logement pérenne.

### 📝 Description de l'action

La caution d'une location est assurée par un garant, qui s'engage à couvrir les impayés que ne peut plus assurer le locataire. Ce garant peut être physique, mais aussi moral : une banque (mais il s'agit généralement d'un procédé assez coûteux), ou un organisme dédié à la caution locative (plateformes immobilières soutenues par de grandes compagnies d'assurance).

Des organismes permettent d'ores et déjà un cautionnement gratuit pour certains agents publics. La garantie Visale, proposée par Action Logement, est par exemple disponible pour tous les jeunes de moins de 31 ans (dont les agents publics de moins de 31 ans). Un premier levier consisterait donc à promouvoir ce dispositif à destination des agents éligibles.

Aussi, pour les agents non éligibles à cette garantie Visale, une collectivité territoriale peut envisager de proposer un dispositif de cautionnement, soit directement soit par l'intermédiaire d'organismes publics ou semi-publics.

### 📖 Cadre juridique

D'après une analyse juridique proposée par le rapport Dorison en 2016\*, il apparaît que l'État et les collectivités territoriales peuvent se porter caution\*\* pour un agent public, soit directement soit par l'intermédiaire d'organismes publics ou semi-publics.

Néanmoins : Si le bailleur est une personne physique (location entre particuliers), aucune disposition législative ne vient s'opposer à la création de ce dispositif de caution. Dans le cas où ce dernier serait une personne morale, les textes en vigueur autorisent une collectivité à se porter caution, mais uniquement à titre gratuit. En effet, selon le décret n° 2009-1659 du 28 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, les organismes qui peuvent se porter caution si le bailleur est une personne morale sont [...] : « tous les organismes [...] qui apportent, à titre gratuit, leur caution à un candidat à la location afin de favoriser son accès au logement ».

Sauf à justifier que le contrat de bail est l'accessoire de la fonction de l'agent, la compensation entre les dettes locatives et la créance salariale n'est pas possible (code du travail, art L.3251-1).

### 🔄 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : communication sur le dispositif Visale.

ÉTAPE 2 : évaluation des besoins et des possibilités pour la création d'un tel dispositif.

ÉTAPE 3 : création d'un dispositif en interne ou appel à des organismes publics ou semi-publics ; cadrage du dispositif et création d'une fiche procédure. Suppose une délibération sur le recours au prestataire et/ou le cadrage du dispositif (selon les modalités choisies), avec passage en CST en amont.

ÉTAPE 7 : communication sur le dispositif.

ÉTAPE 8 : recueil des candidatures et instructions des dossiers (ou externalisé).

ÉTAPE 6 : évaluation et reporting sur l'utilisation du dispositif.

### 📊 Conditions financières

Selon les modalités déterminées.

### 🚨 Points de vigilance

Les bailleurs privés et particuliers peuvent être réticents à accepter ce genre de cautionnement.

### 👤 Pilotage

Service RH, service juridique, service finance, prestataires éventuels.



Crédit image ©AdobeStock

\* DORISON Alain et CHAMBELLAN-LE LEVIER Chantal, Faciliter l'accès au logement des agents publics, Ministère de la Fonction publique, 2016.

\*\* Le cautionnement est le contrat par lequel une personne, appelée caution, s'engage à l'égard d'un créancier à exécuter l'obligation de son débiteur au cas où celui-ci ne l'exécuterait pas lui-même (code civil, art. 2288).

# Fiche #15 :

## Réservation de logements sociaux en conventionnant avec des bailleurs.

**Catégorie de dispositif :** Le logement pérenne.

**Public cible :** Agents bénéficiaires de minimas sociaux.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

Chaque programme de logement social, en vertu de ses règles de financement, donne lieu à des réservations de logements au profit des différents acteurs, dont les collectivités, dénommées les contingentaires. Ainsi, en contrepartie des financements publics accordés, les préfetures disposent, dans chaque ensemble de logements construit sur le département, d'un contingent de réservations de 30 % (dont 25 % sont destinés aux « mal-logés » et 5 % aux fonctionnaires d'État). Les collectivités locales bénéficient d'un contingent de l'ordre de 20 % des logements quand elles octroient aux bailleurs sociaux leur garantie d'emprunt. Des réservations supplémentaires peuvent leur être octroyées en cas de financement ou d'apport d'un terrain. Depuis 2007, dans le cadre du dispositif DALO (Droit au Logement Opposable), le relogement des ménages prioritaires intervient sur une proportion variable de ces contingents. Pour information, 12,7% des logements sociaux attribués en 2022 proviennent du contingent des collectivités territoriales (selon le système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux). Le contingentement concerne aujourd'hui principalement les communes qui s'avèrent être sollicitées pour garantir les emprunts et les EPCI à fiscalité propre qui sont compétents en matière de politique du logement ; cela concerna moins systématiquement les départements et les régions. Les collectivités n'utilisent pas toujours effectivement leurs droits de réservation. Dans une étude du CNFPT de 2013 sur l'action sociale pour les agents des collectivités territoriales, seules 11% des collectivités déclaraient utiliser la réservation de logements dans les OPH pour leurs agents.

### Objectifs / Enjeux

Exploiter au maximum les droits de réservations de logements sociaux au profit des agents territoriaux.

### Description de l'action

Il est suggéré aux collectivités de s'emparer du contingent de l'ordre de 20 % des logements quand elles octroient aux bailleurs sociaux leur garantie d'emprunt ; mais aussi de constituer leurs propres contingents de logements sociaux en contribuant aux constructions du parc social.

### Cadre juridique

Articles R441-5, R.441-5-3 et R.441-5-4 du code de la construction et de l'habitation.

Une convention de réservation est obligatoirement signée entre tout bénéficiaire de réservations de logements locatifs sociaux et l'organisme bailleur. Celle-ci doit indiquer les modalités pratiques de leur mise en œuvre et organiser plus globalement les rapports entre le bailleur et le réservataire : mode de gestion (directe/déléguee), objectifs quantitatifs et qualitatifs, description de la procédure d'attribution depuis la vacance jusqu'à la signature du bail, suivi et évaluation etc. Cette convention doit être communiquée sans délai au préfet de département de l'implantation des logements réservés. La convention précise en outre les modalités de concertation que le bailleur organise avec l'ensemble des réservataires pour les premières mises en location d'une résidence.

Il ne peut être conclu qu'une seule convention de réservation par organisme bailleur et par réservataire à l'échelle d'un département.

Lorsque le bénéficiaire des réservations de logements locatifs sociaux est une commune, un EPCI ou un EPT de la métropole du Grand Paris ou la métropole de Lyon ou la Ville de Paris, la convention de réservation porte sur le patrimoine locatif social du bailleur situé sur son territoire, sauf si ce réservataire dispose de réservations sur un autre territoire.

La convention précise en outre les modalités de concertation que le bailleur organise avec l'ensemble des réservataires pour les premières mises en location d'une résidence.

Il est à noter que la loi ELAN a introduit une gestion en flux obligatoire des logements sociaux, supposant des modifications pour les collectivités réservataires (cf. encadré ci-dessous).

### Étapes et durée

ÉTAPE 1 : opérations de constructions de logements sociaux qui donne droit à un droit de réservation.

ÉTAPE 2 : conventions de réservation signées avec les bailleurs qui doivent faire l'objet chacune d'une délibération.

ÉTAPE 3 : gestion des réservations en flux de manière directe ou déléguée, en accompagnant les agents dans le montage des dossiers.

ÉTAPE 4 : évaluation et reporting sur l'utilisation du dispositif.

### Conditions financières

L'accès à ce droit à la réservation suppose un apport de la collectivité (apport d'une garantie d'emprunt, financement ou apport d'un terrain) qui peut être important.

Une fois le droit acquis, la gestion du droit de réservation demande un investissement humain.

### Points de vigilance

Les plafonds de ressources pour l'accès au logement social sont déterminés nationalement, en fonction du revenu fiscal N-2, ce qui ne reflète pas toujours les situations qui ont pu se dégrader plus récemment. Il n'existe ainsi pas de situation intermédiaire entre l'éligibilité et la non-éligibilité.

Les logements sont attribués à un moment donné, sans réelle révision de la situation. Par exemple, les familles dont les enfants s'en vont conservent des grands logements alors qu'elles n'ont plus de besoin : il conviendrait de réviser les conditions de mises à disposition des « grands logements ».

De nombreuses collectivités territoriales ont souligné qu'un des inconvénients majeurs est le fait de ne pas pouvoir conditionner cet accès prioritaire au logement social au fait d'occuper un emploi au sein de la collectivité alors même que le bail utilisé n'est pas rapidement révoquant. En effet, dans le parc locatif social, la règle est celle du droit au maintien dans les lieux pour les locataires, y compris pour ceux qui sont bénéficiaires d'un droit de réservation acquis par leur employeur. Ainsi des comportements opportunistes peuvent en effet exister, même si ils sont en réalités rares.

### Pilotage

Service habitat, service aménagement, service ressources humaines, bailleurs sociaux, service juridique, service finances, assistantes et assistants sociaux.

### Références

La ville de Lyon subventionne la construction de logements sociaux et réserve une partie pour un contingent d'agents communaux. Une délibération de septembre 2021 souligne alors que « pour soutenir les agents dans l'accès à un logement sur le territoire de Lyon dans un contexte de marché immobilier très tendu, la Ville réserve une partie de son contingent aux agents municipaux, à l'instar de ce qui existe pour les fonctionnaires d'Etat sur le contingent préfectoral ».

La ville de Cergy dispose d'une commission sociale « logement » pour ses agents depuis 2017 lui permettant de prioriser l'attribution de quelques logements sociaux, réservés pour les agents de la ville et du CCAS.

La ville de Paris réserve une partie des logements sociaux via le système de contingent.

## Qu'est-ce que change le passage à une gestion en flux des logements sociaux pour le droit de réservation des collectivités territoriales<sup>23</sup> ?

Les communes, EPCI et autres collectivités possèdent un droit de réservation de 20% maximum des logements locatifs sociaux au sein d'un programme, en contrepartie par des garanties bancaires accordées aux bailleurs sociaux pour construire ce parc<sup>24</sup>. Des réservations supplémentaires peuvent leur être octroyées en cas de financement ou d'apport d'un terrain.

Il était jusqu'ici possible de gérer ces réservations en stock ou en flux. La loi ELAN a cependant introduit une gestion en flux obligatoire, supposant des modifications pour les collectivités réservataires.

### Deux possibilités de gestion des logements locatifs sociaux.

Il faut distinguer la gestion en flux de la gestion en stock<sup>25</sup> :

- La gestion en stock est un mode de gestion du contingent par le réservataire qui consiste à *"identifier des logements qui, lorsqu'ils sont libérés ou livrés, sont mis à la disposition du réservataire afin qu'il puisse proposer des candidats sur ces logements. Avec ce mode de gestion, l'offre disponible pour un réservataire est tributaire de l'historique des programmes, ce qui constitue une rigidité, freinant notamment la mobilité résidentielle et la mixité sociale. En effet, un logement libéré peut ne pas répondre à la demande de logement du fait de sa localisation, de sa typologie, de son loyer alors qu'il aurait pu répondre à une demande émanant d'un autre contingent"*.

- La gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur à l'échelle du département ou de la collectivité lorsque celle-ci dispose de droits de réservation. Les réservations portent sur un flux annuel de logements disponibles à la location.

### La loi Elan : passage à une gestion en flux annuel des logements locatifs sociaux.

De nombreux territoires avaient d'ores et déjà adopté la gestion en flux. La loi Elan a cependant modifié les modalités de gestion des droits de réservation des logements locatifs sociaux en instaurant la gestion en flux annuel comme seul mode de gestion des droits de réservation des logements locatifs sociaux. Cette gestion en flux des droits de réservation des logements sociaux était à mettre en œuvre pour le 24 novembre 2023.

Le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la ges-

tion en flux des réservations de logements locatifs sociaux est venu préciser les modalités de mise en œuvre de la gestion en flux. Il apparaît ainsi que :

- Une convention de réservation est obligatoirement signée entre le bailleur et le réservataire. Cette convention doit être signée à l'échelle du département. Elle précise les modalités pratiques de mise en œuvre des réservations de logements locatifs sociaux. Elle peut être l'occasion pour chaque réservataire d'y inscrire ses critères indicatifs de priorité pour orienter les propositions du bailleur. Pour les collectivités, les conventions et les droits attachés s'exercent bien évidemment sur leur territoire de compétence.

- La gestion peut être directe ou déléguée :

- Dans le cas d'une gestion directe, le réservataire présente au bailleur des candidats pour l'attribution de logements sociaux lors d'une mise en location.
- Dans le cas d'une gestion indirecte, le réservataire confie au bailleur le soin de désigner des candidats à l'attribution.

Ce passage à une gestion en flux permet entre autres :

- D'apporter plus de souplesse pour la gestion du parc social.

- D'optimiser l'allocation des logements disponibles à la demande exprimée. En effet, elle permet au bailleur de s'affranchir des périmètres de programme et de contingent, et ainsi de mieux apparier l'offre et la demande en orientant le logement libéré vers un réservataire.

- De faciliter la mobilité résidentielle.

- De favoriser la mixité sociale en même temps que l'accès au logement des plus défavorisés.

- De renforcer le partenariat entre les bailleurs et les réservataires pour une meilleure gestion des attributions au service de la politique du logement.

Ainsi, selon la circulaire, *"la gestion en flux permet ainsi de ne plus reproduire toujours les mêmes schémas de peuplement et de mieux orienter les logements libres à la location vers le réservataire le plus pertinent pour chaque logement qui se libère"*.

23 - VILLEDIEU Clémence, « La gestion des attributions de logements sociaux évolue et divise », La Gazette des communes, 07/12/2023.

24 - Article R441-5 du code de la construction et de l'habitat.

25 - Ministère du logement DHUP, FAQ sur la gestion en flux des réservations de logements sociaux, 2022.

**Concrètement, des incertitudes pour les collectivités réservataires.**

Le droit à la réservation de logements locatifs ne change pas, il a même été conforté dans le cadre de la loi ELAN. Ainsi, lors de l'élaboration de plans de financement de nouveaux programmes, l'État, les collectivités, ou Action logement posent un droit de réservation sur des logements. Ce qui change fondamentalement avec la gestion en flux, c'est que *"le bailleur social ne sera plus tenu par ce lien entre le logement et le réservataire"*<sup>26</sup> (Johann Sandler, conseiller « logement, politique de la ville et urbanisme » de l'association France Urbaine), puisqu'après leur première location, les logements réservés perdent leur étiquette et reviennent donc dans le giron des bailleurs sociaux. Autrement dit, les

bailleurs sociaux deviennent libres de choisir, dans le lot des logements qui se libèrent, ceux qu'il décide de proposer à chacun des réservataires.

Cette réforme peut ainsi être favorable aux collectivités réservataires dans la mesure où une gestion plus souple permettra de mieux répondre à la demande exprimée, mais elle fait aussi peser certaines incertitudes sur le maintien du pourcentage de logements réservés au commencement du programme et sur le fait de se voir proposer des logements répondant aux besoins des agents. Il revient donc aux collectivités, dans leurs conventionnements avec les bailleurs, de limiter ces risques en inscrivant par exemple des critères permettant d'orienter les propositions des bailleurs.



26 - VILLEDIEU Clémence, « La gestion des attributions de logements sociaux évolue et divise », La Gazette des communes, 07/12/2023.

# Fiche #16 :

## Développer les logements intermédiaires.

**Catégorie de dispositif :** Le logement pérenne.

**Public cible :** Agents ne pouvant être éligibles aux logements sociaux et dans le besoin d'un logement pérenne.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Certains agents ne peuvent prétendre aux logements sociaux, mais ne disposent pas non plus de revenus suffisants pour envisager le locatif libre ou l'accession à la propriété.

Depuis quelques années, le logement intermédiaire essaye de répondre à cette problématique.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Présenter des solutions pour les agents à revenus moyens qui ne peuvent prétendre aux logements sociaux mais qui ne disposent pas non plus de revenus suffisants pour envisager le locatif libre ou l'accession à la propriété.

### 📝 Description de l'action

Les logements dits "intermédiaires" sont des logements avec des loyers plafonnés inférieurs aux prix du marché (de 10 à 15%) pour des ménages au dessus des seuils d'accès aux logements sociaux.

Plusieurs modalités existent pour permettre cet accès au logement intermédiaire. Tout d'abord, il apparaît pertinent de conventionner avec CDC-Habitat et l'ERAFP (Établissement de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique) qui sont particulièrement investis sur cette question. L'ERAFP est l'établissement qui gère un régime de retraite obligatoire, par points, institué au bénéfice des fonctionnaires. Depuis 2014, l'ERAFP s'est engagé dans le financement de projets immobiliers de logements dans les zones de forte tension, destinés aux agents publics. Cela s'est par exemple traduit par une prise de participation de 60 M€ dans le Fonds de Logement Intermédiaire (FLI) géré par CDC-Habitat. Le FLI offre à chacun de ses actionnaires, et donc à l'ERAFP, la possibilité de réserver des logements pour ses ayants-droits ou les agents qu'il désigne, à proportion de son investissement et dans la limite de la moitié des logements de chaque opération. En 2017, une convention a été signée entre la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'Établissement de Retraite additionnelle de la Fonction publique et CDC-Habitat pour permettre aux agents de l'État en Île-de-France de réserver des logements à loyers modérés au sein du patrimoine du Fonds de logement intermédiaire (FLI). Ce dispositif est aujourd'hui accessible à tous les agents publics, fonctionnaires et contractuels, des trois versants de la fonction publique, en poste au moment de la demande. La signature de conventions entre l'ERAFP et des collectivités territoriales ne peut ainsi qu'être encouragée.

Par ailleurs, la loi 3DS (article 81) a par ouvert la possibilité aux organismes HLM de louer des logements intermédiaires (LLI) aux personnes morales de droit public ou privé en vue d'une sous-location à leurs agents ou salariés. Il apparaît alors que les collectivités peuvent :

- Conventionner avec les organismes HLM construisant des logements intermédiaires pour ensuite louer une partie de ces logements à ces organismes et les sous-louer à ses agents, sur la base de l'article 81 de la loi 3DS. Ce contrat de sous-location peut permettre d'introduire, de manière expérimentale, une clause prévoyant que cette sous-location est conditionnée à l'occupation d'un emploi au sein de la collectivité, avec un délai de préavis suffisant si la condition n'est plus remplie. Cette expérimentation est notamment proposée par Saint-Julien-en-Genevois dans son livre blanc.

- Encourager les organismes HLM à développer l'offre de logements intermédiaires. Il est à noter que le projet de loi actuel relatif au développement de l'offre de logements abordables propose dans son article 1er la prise en compte du logement locatif intermédiaire (LLI) dans les objectifs de logement sociaux de l'article 55 de la loi SRU.

### 📖 Cadre juridique

Articles L302-16 à L302-16-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation : ouvre la possibilité, à la suite de la loi 3DS (article 81), aux organismes HLM de louer des logements intermédiaires (LLI) aux personnes morales de droit public ou privé en vue d'une sous-location à leurs agents ou salariés.

### 🕒 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : état des lieux - évaluer l'offre de logements intermédiaires sur le territoire.

ÉTAPE 2 : prise de contact avec les organismes HLM, CDC-Habitat, ERAFP pour évaluer les possibilités pour répondre à ces enjeux.

ÉTAPE 3 : conventionnements éventuels avec délibération.

ÉTAPE 4 : communication auprès des agents.

ÉTAPE 5 : suivi du dispositif en interne et en lien avec les partenaires.

ÉTAPE 6 : évaluation.

### 💰 Conditions financières

Dépend des modalités choisies (conventionnement avec contreparties financières ?).

### 👤 Pilotage

Service RH, service habitat, service communication, service finance.

### 📚 Références

La ville de Lyon a conclu une convention avec CDC Habitat pour mettre en place un système d'accès privilégié à ses agents aux logements intermédiaires situés sur la métropole de Lyon.



Crédit image ©AdobeStock

# Fiche #17 :

## Proposer une assurance habitation à prix préférentiel.

**Catégorie de dispositif :** Le logement pérenne.

**Public cible :** Tous les agents et citoyens.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

L'accès à une assurance habitation peut être coûteuse pour des agents dont le coût du logement est déjà élevé. Certains préfèrent donc s'abstenir d'une assurance.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

- Proposer une assurance à un prix plus bas que le marché et avec des garanties avantageuses, en faveur du pouvoir d'achat des locataires.
- Faciliter les démarches administratives de souscription d'une assurance.
- Permettre à chacun d'accéder à une assurance habitation, lutter contre l'absence d'assurance.

### 📄 Description de l'action

Il s'agit d'une collaboration avec un assureur pour proposer une assurance habitation aux locataires du parc privé et du parc social. Au choix, ce service peut être proposé sur critères financiers (réservé aux classes modestes) et/ou aux seuls agents (et non à tous les habitants).

### 🏛️ Cadre juridique

Dérogation du préfet à l'article R. 441-1-1 du Code de la construction et de l'habitation.

### 🕒 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : faire un état des lieux et identifier les besoins (combien de personnes cela pourrait-il concerner ? ce service pourrait-il correspondre aux besoins ? combien cela pourrait-il coûter ?).

ÉTAPE 2 : consulter sur la question.

ÉTAPE 3 : lancer à un AMI visant à proposer une assurance multirisques habitation à destination du public choisi.

ÉTAPE 3 : choix du/des partenaires.

ÉTAPE 4 : délibération pour autorisation de signature de la convention de partenariat.

ÉTAPE 5 : signature de la convention de partenariat et communication sur le dispositif.

### 📊 Conditions financières

Selon les modalités choisies.

### 🚨 Points de vigilance

Bien identifier les besoins pour voir si cette offre est pertinente ; bien communiquer sur l'offre.

### 👤 Pilotage

RH (action sociale), Direction logement/aménagement, communication.

### 📚 Références

La Ville de Paris a mis en place une assurance habitation multirisques à destination des locataires parisiens à revenus modestes.

<https://www.paris.fr/pages/une-assurance-habitation-parisienne-pour-les-locataires-aux-revenus-modestes-et-de-classe-moyenne-21453>



# Fiche #18 :

## Permettre l'accès à la caution immobilière dans le cadre d'un achat.

**Catégorie de dispositif :** L'accès à la propriété.

**Public cible :** Tous les agents.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### **Contexte**

Dans le cadre d'un crédit immobilier, la caution est une des garanties possibles avec l'hypothèque conventionnelle et l'hypothèque légale spéciale du prêteur de deniers. Une banque peut imposer une caution pour accorder un crédit immobilier. Cela permet à la banque de récupérer les sommes prêtées en cas de défaut de paiement, pour des raisons non couvertes par l'assurance emprunteur.

Généralement, c'est un organisme financier qui s'engage à rembourser le crédit immobilier à la place de l'emprunteur. On parle alors de cautionnement bancaire.

L'accès à cette caution immobilière peut être coûteux pour des agents publics voulant acquérir un bien immobilier.

Il existe néanmoins la possibilité d'une caution mutuelle fonctionnaire encore peu connue des agents publics.

### **Étapes et durée**

ÉTAPE 1 : création de supports de communication permettant de faire connaître ces possibilités.

### **Pilotage**

Service RH, service communication.

### **Objectifs / Enjeux**

Faire connaître les possibilités d'une caution mutuelle fonctionnaire.

### **Description de l'action**

La caution mutuelle fonctionnaire permet le cautionnement d'un crédit immobilier sans besoin d'hypothèque ou de caution bancaire classique. Elle peut être sollicitée pour tous types de projets immobiliers (achat d'une résidence principale, secondaire ou d'un terrain). Elle permet de bénéficier d'un tarif très réduit, voire gratuit, pour le cautionnement du prêt. Elle est proposée par plusieurs mutuelles sous condition d'adhésion (la CASDEN, la MNH (Mutuelle Nationale des Hospitaliers), la MFP (Mutualité de la Fonction Publique), la MGEN (Mutuelle Générale de l'Éducation Nationale), la MAA (Mutuelle d'Assurance des Armées), la MAI (Mutuelle des Agents des Impôts), la MNM (Mutuelle Nationale Militaire), Mutaris Caution, Interiale...).



# Fiche #19 :

## Permettre un accès à un prêt immobilier bonifié pour les agents publics territoriaux.

**Catégorie de dispositif :** L'accès à la propriété.

**Public cible :** Agents souhaitant accéder à la propriété.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Les difficultés d'accès au crédit immobilier ont une grave incidence sur le marché de l'accession à la propriété et de l'investissement. Cela concerne notamment bon nombre d'agents publics territoriaux voulant accéder à la propriété.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Faciliter l'accession à la propriété.

### 📄 Description de l'action

Il apparaît possible pour les collectivités de proposer, pour leurs agents, des prêts bonifiés. Un prêt bonifié est un prêt à un taux inférieur à celui du marché occroyé sous condition de revenus et en complément d'un prêt classique.

De nombreux organismes proposent ces prêts bonifiés, comme le Crédit Social des Fonctionnaires.

Au-delà de la proposition d'un prêt bonifié proposé spécifiquement par une collectivité, certains organismes comme des mutuelles ou des banques proposent des prêts immobiliers fonctionnaires. Une communication sur ces possibilités peut être faite.

### 🕒 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : vote d'une ligne budgétaire dédiée.

ÉTAPE 2 : après procédure, passage en CST et délibération, passation d'un marché avec une des sociétés de financement existantes.

ÉTAPE 3 : communication de l'offre aux agents.

### 📄 Conditions financières

Dépend des modalités choisies.

### 👤 Pilotage

Service RH, service finance, service communication.

### 📖 Références

La Métropole de Lyon propose un prêt bonifié à 1% pouvant être accordé aux agents locataires ou propriétaires pour les aider à financer certaines situations privées en lien avec le logement (caution et garanties, déménagement, travaux ou charges de copropriété...).

Le Ministère de la justice accorde des prêts bonifiés pour l'acquisition ou l'agrandissement de la résidence principale, c'est-à-dire des prêts immobiliers complémentaires dont le taux de bonification s'élève à 1,5%.

Le Ministère de l'intérieur facilite la 1<sup>ère</sup> accession à la propriété de ses agents exerçant leur activité en Île-de-France et dans 24 départements en proposant des taux bonifiés en complément du prêt immobilier principal pour la primo-acquisition de la résidence principale (dans le neuf ou l'ancien).

Département de la Loire-Atlantique : en partenariat avec Créserfi, la société de financement du CSF, le COS 44 propose notamment des prêts immobiliers complémentaires pour faciliter l'accession à la résidence principale (20 000 € à 1% remboursable sur 120 mois).



# Fiche #20 :

## Faire connaître les nouveaux modes d'accession à la propriété, comme le prêt social location-accession (PSLA) et le bail réel solidaire.

**Catégorie de dispositif :** L'accès à la propriété.

**Public cible :** Tous les agents de la collectivité territoriale.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### **Contexte**

Dans un contexte de difficile accès à la propriété, de nouveaux modes innovants d'accès à la propriété émergent. Leur connaissance par les citoyens, et par les agents publics, demeure partielle.

### **Objectifs / Enjeux**

Faciliter l'accès à la propriété.

### **Description de l'action**

De nouvelles formes d'accès à la propriété méritent d'être connues des agents. Deux formes peuvent particulièrement être citées :

- Le bail réel solidaire (BRS) : c'est un nouveau dispositif d'accession à la propriété créé par la loi MACRON le 6 août 2015. Il permet à des ménages modestes de devenir propriétaire d'un logement neuf situé en zone tendue à un prix abordable. Le principe du bail réel solidaire (BRS) est la dissociation du foncier et du bâti qui permet de baisser le prix des logements : la personne achète uniquement la partie bâtie (le logement) et loue le terrain à un Organisme Foncier Solidaire (OFS) pour un loyer faible, en signant un bail réel solidaire d'une durée comprise entre 18 et 99 ans. Cela représente entre 20 % à 40 % d'économie en fonction du secteur géographique.

- Le prêt social location-accession (PSLA) : le PSLA est un dispositif d'accession à la propriété à prix abordable caractérisé par un statut de locataire accédant ouvert aux ménages sous plafonds de ressources. Il existe donc deux phases dans le PSLA. Dans une première phase locative, l'accédant occupe le logement en acquittant une redevance qui est composée à la fois d'une indemnité d'occupation (part locative) et d'une épargne (part acquisitive) qui sera le cas échéant déduite du prix de vente. Lorsque l'accédant le souhaite et selon les conditions prévues au contrat, il peut dans une deuxième phase lever son option d'achat et devenir propriétaire de son logement. Chaque organisme peut définir des critères de sélection pour chacune des opérations.

### **Cadre juridique**

Bail réel solidaire : articles L. 255-1 à L. 255-19 et R. 255-1 à R. 255-9 du code de la construction et de l'habitation.

PSLA : loi n°84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière ; arrêté du 26 mars 2004 modifié relatif aux conditions d'application des dispositions de la sous-section 2 bis relative aux prêts conventionnés pour des opérations de location-accession à la propriété immobilière.

### **Étapes et durée**

ÉTAPE 1 : création de supports de communication permettant de faire connaître ces modalités d'accès à la propriété.

### **Pilotage**

Service RH, service communication.



# Fiche #21 :

## Se structurer en interne pour proposer une offre de services concernant le logement des agents publics territoriaux.

**Catégorie de dispositif :** Structuration interne de la collectivité pour répondre à ces enjeux.

**Public cible :** Tous les agents de la collectivité territoriale.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Les services des collectivités apparaissent encore peu structurés pour répondre à cet enjeu du logement des agents publics territoriaux. Par exemple, la plupart des collectivités interrogées n'ont pas de personne référente sur les questions de logements des agents. Aussi, et même si plusieurs collectivités ont souligné que des réflexions sont en cours, il apparaît que, pour plus de la moitié des collectivités interrogées, aucun lien n'est fait pour l'instant entre la politique RH et les politiques publiques en matière d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Développer une stratégie globale sur la question du logement des agents.  
Établir des liens entre services RH, habitat et patrimoine.  
Former les agent.e.s RH, habitat, patrimoine aux enjeux du logement des agents publics territoriaux.  
Créer les structures et organisations adéquates pour répondre à ces questions.

### 📄 Description de l'action

Il apparaît nécessaire, pour une collectivité territoriale, de se structurer en interne pour répondre à cet enjeu du logement des agents publics.

Cela se traduit par exemple par :

- Construire, au sein de la collectivité territoriale, une stratégie structurée autour du logement des agent.e.s qui pourrait être prise en compte dans les orientations et documents attenants aux ressources humaines de la collectivité territoriale.
- Encourager les liens entre services RH, logement/aménagement et patrimoine au sein des collectivités territoriales et créer, si nécessaire, une équipe projet dédiée.
- La formation des équipes à ces questions : former les équipes RH pour les mettre en capacité de communiquer sur l'offre de la collectivité et les dispositifs de droit commun, de conseiller et d'aider les agent.e.s sur ces questions d'habitat.
- Encourager la création d'un comité d'action sociale (CAS), un comité des oeuvres sociales (COS) ou l'adhésion au comité national d'action sociale (CNAS) pour porter certaines actions et en échanger collégalement.

### 🕒 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : concertation et ateliers entre services RH et logement/habitat.  
ÉTAPE 2 : élaboration d'une stratégie globale sur la question du logement des agents, en lien avec les acteurs concernés et en créant une gouvernance interne transversale (équipe projets par exemple).  
ÉTAPE 3 : formation des agents si nécessaire.  
ÉTAPE 4 : mise en oeuvre de la stratégie.  
ÉTAPE 5 : points d'étapes et évaluation.

### 📊 Conditions financières

Dépend de l'ambition de la stratégie engagée et de l'offre de formation choisie.

### 👤 Pilotage

Service RH, service habitat, service finances, service communication.

### 📌 Références

**Ville de Lyon :** La Ville de Lyon a fait émerger un projet "Accès au logement des agents", piloté par le service Habitat, en lien avec l'adjoint à la promotion des services publics, la DGA RH et dialogue social, le directeur des relations sociales et vie au travail et le DGA urbanisme immobilier travaux. Les Responsables RH des grandes directions (enfance, éducation...) font également partie du comité technique. Un agent du service logement est dédié aux agents municipaux. Une assistante sociale spécialisée logement est mise à disposition dans le cadre d'une convention avec le centre de gestion du Rhône afin de proposer aux agents un accompagnement social spécifique relatif aux problématiques du logement.

**CA Blois Agglopolys :** Mise en place d'un service « accueil et mobilité professionnelle » visant à accompagner les démarches d'installation des nouveaux arrivants : recherche d'école, de logement.

**L'APHP** possède un plan stratégique d'attractivité et de fidélisation intégrant la question du logement.

**La Métropole de Châteauroux** a mis en place une action « facilitatrice de vie », dont une aide à la recherche de logement.



# Fiche #22 :

## Communiquer auprès des agents de la collectivité sur les dispositifs liés au logement, y compris de droit commun.

**Catégorie de dispositif :** Structuration interne de la collectivité pour répondre à ces enjeux.

**Public cible :** Tous les agents de la collectivité territoriale.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### 🔍 Contexte

Les agents demeurent parfois peu informés des dispositifs mis en place par la collectivité ou existants de manière générale concernant le logement.

Par exemple :

- Une indemnité forfaitaire peut être versée aux agent.e.s lors d'un changement de résidence, à certaines conditions, à la demande de l'agent.e. Or, bon nombre d'agent.e.s éligibles ne demandent pas cette indemnité.
- Une convention avec le Crédit Social des Fonctionnaires est parfois signée avec des collectivités, mais ces dernières communiquent peu sur l'offre qui est ainsi sous-utilisée.

### 🎯 Objectifs / Enjeux

Permettre une information claire des agents sur les dispositifs existants concernant le logement.

Communiquer largement sur les dispositifs disponibles au profit des agents publics.

### 📄 Description de l'action

Un effort particulier peut être fait pour communiquer sur les dispositifs mis en place, qu'il s'agisse des dispositifs spécifiques aux agents publics ou des dispositifs de droit commun (le Fonds solidarité logement, la Garantie VISALE pour les agents de moins de 30 ans, les APL, l'accès au logement social).

Des moyens de communication basiques ou plus innovants peuvent ainsi être utilisés (flyers, intranet, vidéos, forum logement...).

Dans le cadre de la communication interne, la communication apparaît particulièrement importante dès la procédure de recrutement de l'agent au sein de la collectivité. Les nouvelles méthodes de recrutement soulignent une nécessité à faire valoir les atouts d'une collectivité dès la proposition de poste (message d'appel à candidature) ou entre le moment où le candidat ou la candidate est informé.e de son embauche jusqu'à la prise totale de son poste (on-boarding). Dans le cadre de la communication externe, les dispositifs mis en place par la collectivité peuvent être valorisés lors des campagnes de recrutement, en lien avec les politiques d'attractivité du territoire.

### 🕒 Étapes et durée

ÉTAPE 1 : recensement des dispositifs à valoriser.

ÉTAPE 2 : création des moyens de communication adaptés aux dispositifs et aux agents ciblés.

### 💰 Conditions financières

Pas de coût sauf si appel à des agences de communication par exemple.

### 👁️ Points de vigilance

Avoir des outils de communication adaptés au public visé.

### 👤 Pilotage

Service RH, service communication.

### 📚 Références

Crédit Social des Fonctionnaires (CSF) : organise des forums pour présenter son offre.

La Mutualité fonction publique (MFP) et Cohabilis : ont organisé une pièce de théâtre «Adopteunjeune.com» pour promouvoir la cohabitation intergénérationnelle au sein de la fonction publique.

La Ville de Rennes et Rennes Métropole sont en cours de structuration d'un réseau d'ambassadeurs et ambassadrices pour faire connaître les actions sociales.



# Fiche #23 :

## Gestion à jour du parc de logements existants propres à la collectivité, notamment via le recensement et la rénovation des bâtiments.

**Catégorie de dispositif :** La politique immobilière de la collectivité.

**Public cible :** Tous les agents.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### **Contexte**

De nombreuses collectivités possèdent un parc de logements important, mais la connaissance de ce parc reste parfois lacunaire, alors même que ces logements pourraient être mis à disposition d'agents.

### **Objectifs / Enjeux**

Connaître le parc de logements de la collectivité et son état afin de pouvoir optimiser la mise à disposition de logements.

### **Description de l'action**

Il s'agit de recenser, s'ils existent, les bâtiments et logements vacants de la collectivité, puis de les rénover et de les aménager afin de les mettre à disposition des agents de la collectivité.

Au-delà du parc de la collectivité, un recensement plus global des bâtiments publics vacants au sein du territoire peut être envisagé avec l'Etat. Des montages financiers avec l'Etat, d'autres collectivités ou établissements publics pourraient être trouvés afin de les rénover et de les proposer aux agents en location.

### **Étapes et durée**

ÉTAPE 1 : état des lieux du parc de logements.

ÉTAPE 2 : acquisition, rénovation selon les nécessités (peut nécessiter des montages financiers spécifiques, des conventionnements).

ÉTAPE 3 : mise à disposition de logements (en suivant les modalités de la fiche 8).

### **Conditions financières**

Peut avoir un coût non négligeable pour la collectivité selon les cas.

### **Points de vigilance**

Peut avoir un coût onéreux et être contradictoire avec une politique de rationalisation du parc de la collectivité.

De nombreuses collectivités territoriales ont souligné qu'un des inconvénients majeurs de la mise à disposition d'un logement par une collectivité est le fait de ne pas pouvoir conditionner cette mise à disposition au fait d'occuper un emploi au sein de la collectivité.

Mais cela peut être largement évité en essayant de choisir, quand c'est possible, un outil de contractualisation permettant d'avoir une durée déterminée en amont.

Pour les logements du domaine public de la collectivité, les autorisations d'occupation sont de toute façon précaires et révocables, le risque n'existe pas.

Pour les logements du domaine privé, un bail mobilité pourra par exemple être préféré à un bail d'habitation classique quand cela est possible.

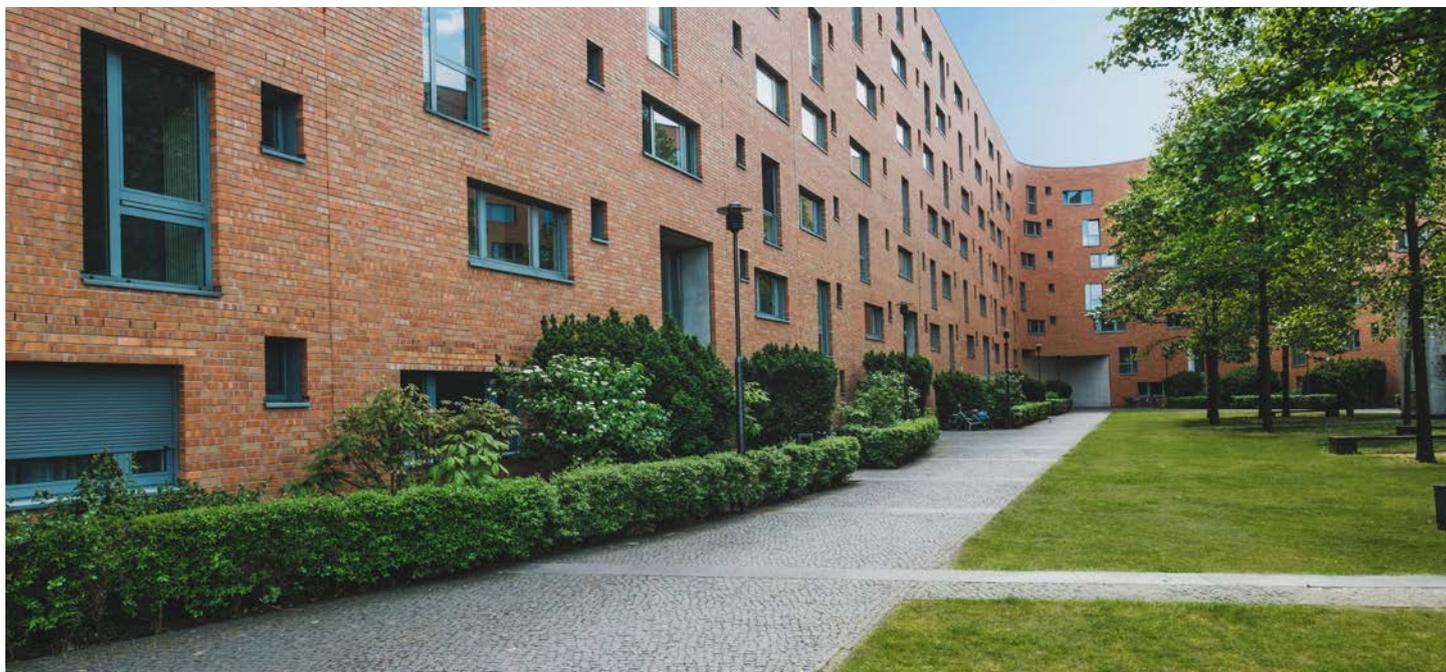
### **Pilotage**

service patrimoine, service habitat, service ressources humaines, service juridique, service finances.

### **Références**

**Fourqueux** (qui a fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2019 en une commune nouvelle avec Saint-Germain-en-Laye) : ils ont récupéré des logements d'instituteurs en 2007-2008 qui sont devenus propriété communale. Ils ont par la suite conventionné avec l'Etat pour en faire cinq logements sociaux communaux. La collectivité est la seule attributaire.

**La ville de Cergy** : mise à disposition de quinze T4, vacants, au sein des groupes scolaires. Cette mise à disposition est régie par une convention d'occupation précaire, d'un an renouvelable, deux fois tacitement.



# Fiche #24 :

## Fléchage des opérations d'aménagement des collectivités vers la construction de logements, qu'ils soient sociaux ou privés.

**Catégorie de dispositif :** La politique immobilière de la collectivité.

**Public cible :** Tous les agents.

**Rapidité** ★★★ | **Complexité** ★★★

### Contexte

Les collectivités sont également, selon les compétences dont elles sont dotées par la loi, des actrices en termes d'aménagement et de politique du logement. La mobilisation de ces outils va in fine bénéficier aux citoyens et citoyennes mais aussi aux agents et agentes.

### Objectifs / Enjeux

Utiliser les outils à la main des collectivités en termes d'aménagement et de logement pour encourager l'émergence de logements sociaux, intermédiaires et privés.

### Description de l'action

Plusieurs leviers peuvent être utilisés par les collectivités qui ont des compétences en termes de logement et d'aménagement. Par exemple (liste non exhaustive et non détaillée) :

- Utiliser des outils liés au PLU (bloc communal) : par exemple, la possibilité de création d'emplacements réservés pour les logements sociaux et intermédiaires, émergence de quotas de logements sociaux en vue de favoriser la mixité sociale, utilisation du cadrage urbain préalable pour les communes (il permet de définir des périmètres d'étude et zones de réflexion pour des aménagements urbains potentiels à l'échelle communale ou intercommunale lorsque la compétence planification de l'urbanisme a été transférée aux intercommunalités).
- Orienter vers des constructions à objet spécifiques (des logements intermédiaires, des résidences transitoires, de la colocation intergénérationnelle etc.).
- Participer au développement d'opérations vers du prêt social location-accession (PSLA), notamment par : l'apport de terrains, l'octroi de subventions pour les ménages accédants à la propriété, l'ouverture d'un guichet pour identifier les candidatures, ou la proposition à un opérateur (par le biais d'un appel d'offres) de livrer une opérations en PSLA pour les candidats retenus\*.
- Encourager la construction de logements, par des apports divers (aides, financements, terrains...).

### Cadre juridique

PLU : Articles L151-1 à L154-4 du code de l'urbanisme.

### Étapes et durée

Dépend des modalités choisies.

### Conditions financières

Dépend des modalités choisies.

### Points de vigilance

Les collectivités, selon leurs compétences, n'ont pas les mêmes leviers sur ce levier aménagement. Ces leviers sont en réalité surtout à la main du bloc communal, notamment les EPCI.

La disponibilité du foncier est moindre, laissant moins de leviers aux collectivités.

### Pilotage

Service habitat, service ressources humaines, service finances.

### Références

La Commune de Saint-Julien-en-Genevois a été la première commune de Haute-Savoie à développer le Cadrage Urbain Préalable afin de mieux orienter les négociations avec les constructeurs, notamment la production des logements abordables.

La ville de Lyon a délibéré en décembre 2019 pour subventionner une société de construction « afin de faciliter l'accès au logement social des agents de la ville de Lyon et du CCAS »

La Métropole de Lyon pense à intégrer des résidences transitoires, de la colocation intergénérationnelle et même de l'accès à la propriété par la voie du bail solidaire dans ses opérations d'aménagement.

<https://www.groupeponceau.immo/details-qu'est-ce-que-le-psla-pre-social-de-location-accession-et-comment-en-beneficier-123.html>



