

FAVORISER LE LOGEMENT DES AGENTS PUBLICS : UN IMPÉRATIF D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Johan Theuret, Le Sens du service public

05/02/2024

La crise d'attractivité et de rétention dans laquelle est plongée la fonction publique touche un nombre croissant de métiers, dans les trois versants de la fonction publique. La difficulté des agents publics à trouver un logement joue un rôle central dans cette crise. Dans cette nouvelle note, le Sens du service public propose des solutions pour y remédier.

La crise d'attractivité et de rétention des talents et des compétences dans laquelle est plongée la fonction publique depuis plusieurs années s'est particulièrement aggravée depuis la crise épidémique de Covid-19 et touche un nombre croissant de métiers, dans les trois versants de la fonction publique.

Cette crise inédite met en danger la continuité même du service public, et *in fine* le modèle de cohésion sociale qui assure la colonne vertébrale de la société française depuis la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Travailleurs sociaux, hospitaliers, informaticiens, secrétaires de mairie, enseignants, agents de la petite enfance, etc. : ces personnels essentiels manquent dans de très nombreux territoires, et les professionnels présents dans les services publics peinent à faire fonctionner l'activité.

Si le Sens du service public a déjà porté la question de la rémunération des agents publics comme l'une des causes essentielles du manque d'attractivité de la fonction publique, ce constat est à croiser également avec la hausse continue des coûts du logement qui pèse lourdement à la fois sur le niveau de vie et sur la capacité d'accès au logement. En témoigne la part des dépenses liées au logement dans les dépenses de consommation finale des ménages, passée de 20,1% en 1990 à 26,7% en 2022 – après avoir « culminé » à 28,4% en 2020¹. Et ces dernières données constituent des consolidations nationales qui ne reflètent pas par définition les extrémités, en particulier dans les zones les plus tendues. Or, au sein de certaines de ces zones, le niveau des loyers peut représenter

à lui seul en moyenne jusqu'à 40% du revenu des ménages. Force est de constater, à une époque de forte polarisation des mouvements démographiques, que la question du logement s'installe comme un corollaire que la seule question financière ne peut résoudre.

Dans de nombreux territoires, la hausse continue des prix du logement et la pénurie de logements constituent en effet des obstacles indépensables au recrutement d'agents publics, notamment dans les métropoles et zones urbanisées à forte attractivité. Cette difficulté qui touche de très nombreux concitoyens, dans le contexte d'une crise du logement inédite, met en péril le fonctionnement même des services publics dans des territoires qui sont pourtant confrontés à des besoins croissants de la population, ainsi que la garantie de la continuité du service public de proximité. La conséquence, à savoir un éloignement des agents publics de leurs lieux d'exercice professionnel, à la recherche de logements accessibles, constitue également une évolution à rebours de l'impératif de transformation écologique et de juste recours aux outils de transport individuels et collectifs. La fonction publique souffre par ailleurs aujourd'hui globalement d'un déficit – plus ou moins important selon les versants – d'outils en matière d'accès au logement des agents si l'on compare la situation à celle du secteur privé, qui a structuré des solutions, au premier rang desquelles Action logement. Ce déficit constitue un désavantage comparatif avec le secteur privé, dans un contexte de concurrence sur certains métiers en tension. Ce handicap pourrait se creuser encore davantage à l'heure où des entreprises privées envisagent même d'aller encore plus loin dans la participation à l'effort de logement de leurs salariés.

Aussi, on soulignera que la participation de l'employeur à l'accès au logement constitue une action sur les « accessoires » de la rémunération et qu'elle est susceptible à cet égard d'être un double levier d'attractivité, à la fois sur le niveau de vie des agents et sur l'accès au logement indispensable à l'accès à tout emploi, et ce d'autant plus que les dépenses de logement connaissent depuis de nombreuses années une augmentation. Une réponse spécifique et coordonnée à la problématique de logement pour les 5,6 millions d'agents publics est désormais indispensable. Alors que le secteur privé dispose depuis l'après-guerre d'outils et de dispositifs spécifiques pour soutenir le logement de leurs salariés, la création d'une véritable politique d'accès au logement pour les agents publics est indispensable, nécessitant de dépasser les logiques délétères de concurrence des publics entre les différents employeurs ou entre habitants et agents.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

Un constat : l'accès au logement est une problématique qui s'aggrave dans le contexte de baisse du pouvoir d'achat

Le logement des agents publics se trouve à la confluence de plusieurs mouvements contradictoires, qui sont actuellement en cours, en matière de logement en France :

- la baisse de la construction de logements sociaux et de logements intermédiaires, dans un contexte de renchérissement des coûts de la construction et de difficulté d'accès à l'emprunt de la part des bailleurs. Une récente étude commanditée par l'Union sociale pour l'habitat (USH) a démontré qu'il faudrait produire 198 000 nouveaux logements sociaux par an pour répondre aux tendances démographiques et résorber le mal-logement contre seulement 85 000 autorisations de création accordées en 2023 ;
- l'augmentation constante du nombre de logements vacants : 8,2% du parc de logements sont aujourd'hui vacants, soit une hausse de +60% depuis 1990 selon une étude récente de l'Insee. Le nombre de logements vacants est en hausse dans la quasi-totalité des départements et augmente plus de deux fois plus vite que le nombre total de logements (au sein d'une aire urbaine, le nombre de logements vacants varie entre la commune-centre et les autres communes).

Cette difficulté se retrouve également lorsque les agents publics tentent de contracter un emprunt en vue de l'achat de leur résidence principale, complexifiant l'accès à la propriété, notamment dans les territoires où les agents publics sont en concurrence avec d'autres publics (régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur, métropoles régionales, zones touristiques internationales).

Il en résulte, dans la plupart des cas, un éloignement croissant des lieux de domicile et de travail pour les agents, lorsque ceux-ci trouvent effectivement à se loger dans la métropole ou la ville dans laquelle ils travaillent, ce qui occasionne un allongement des durées des trajets, une forte pénibilité physique et psychique de ces trajets, une surcharge évitable des moyens de transport en commun et une majoration de la pollution liée aux déplacements en voiture individuelle. Comme l'a montré le sondage publié en avril 2023 par le Sens du service public sur [le télétravail et les services publics](#), la réduction des temps de transport est le premier avantage cité par 73% des agents qui pratiquent le

télétravail ou souhaitent en bénéficier.

La dégradation du pouvoir d'achat est particulièrement impactante chez les agents de catégorie C – population d'agents la plus importante et essentiellement de terrain – qui se logent souvent plus loin de leur lieu de travail en raison du prix du logement trop élevé et supportent en conséquence des frais de trajet plus importants. Les difficultés peuvent être telles qu'elles démotivent à travailler dans le secteur public en milieu urbain. Le secteur public ayant par ailleurs des problématiques d'attractivité (méconnaissance des métiers, pénibilité, pénurie, etc.), garantir un accès au logement à certaines catégories de fonctionnaires constitue un levier indispensable pour attirer sur certains métiers.

Une vision parcellaire et qui produit peu d'effets de court terme

Si les récentes annonces gouvernementales du 5 octobre 2023 ont été très encourageantes, notamment dans la mesure où elles prennent en compte l'importance de déployer le logement social, le sujet n'en demeure pas moins complexe, compte tenu du délai nécessaire pour produire les effets attendus.

Ainsi, l'attribution de 1,2 milliard d'euros d'investissement par l'État sur trois ans pour rénover le parc de logement social, la bonification des prêts à la production de 8 milliards et le maintien d'un prêt à taux zéro pour l'accession sociale vont contribuer dans les prochaines années à anticiper le risque de dégradation ultérieure de la situation du logement des agents publics. Il en résulte néanmoins que les difficultés de logement actuellement rencontrées par les agents publics génèrent des perturbations dans le fonctionnement des services publics, un déficit d'attractivité et de fidélisation, ainsi que toute une série de conséquences induites, telles que le stress engendré par la recherche de logement, les temps de trajet rallongés, la difficulté à équilibrer vie personnelle et vie professionnelle au regard notamment des difficultés connexes d'accès à la garde d'enfants, avant et après l'âge de trois ans.

En matière de transports, les plans de mobilité employeur (PDME) ne sauraient se suffire à eux-mêmes s'ils appréhendent uniquement les déplacements, indépendamment de la question de l'accès au logement des agents dans des zones offrant des conditions de transport satisfaisantes.

Donner aux employeurs la possibilité d'agir sur le logement : un

levier au bénéfice de la continuité du service public

La conviction que la question du logement devient un facteur déterminant en matière d'attractivité et de fidélisation des agents publics est désormais acquise par l'ensemble des acteurs. Cette démarche a pu permettre à des collectivités et des établissements publics de se lancer dans la valorisation de leurs patrimoines, ou dans la valorisation d'actions partenariales en matière de soutien au logement des agents publics, mais aussi de mettre en place des offres de services dédiées.

Sur ce point, les besoins des acteurs publics – agents comme employeurs – sur les territoires sont relativement simples, et ont vocation à donner lieu aux réponses suivantes.

1/ **Rendre obligatoire**, à l'image de la logique qui prévaut en matière de santé et de prévoyance, **la participation de l'employeur aux efforts de logement des agents publics**, au travers de trois vecteurs possibles et à articuler :

- soit par des filières d'accès au logement social ;
- soit par l'attribution d'un chèque « logement » ;
- soit par la contribution des employeurs à des outils de financement et à la production.

2/ **Développer et mutualiser une capacité d'expertise et d'ingénierie nationale permettant aux employeurs publics de tous les versants qui n'ont pas la compétence en interne de valoriser leur patrimoine** ou de mettre en œuvre des actions favorisant le logement dans le respect du code de l'habitat.

3/ **Instaurer, sur la base d'une contribution assise sur la masse salariale, des outils de financement et de plateforme pour les employeurs et agents publics des trois versants qui leur permettent de valoriser leur patrimoine**, tels qu'un dispositif inspiré d'Action logement, en particulier là où le paysage institutionnel est éclaté, et le besoin de massification est fort. Il s'agirait d'un outil national, commun aux trois versants, et décliné au niveau territorial, à l'échelle des bassins d'emploi, qui correspondent aux contraintes de trajets domicile-travail. À ce titre, ce nouvel outil ferait l'objet d'une gouvernance à deux niveaux, national et local.

4/ **Réviser en profondeur l'indemnité de résidence** qui souffre aujourd'hui de trois lacunes majeures :

- son niveau et son zonage, qui n'ont pas été actualisés, ne reflètent absolument plus la réalité des difficultés d'accès au logement selon le territoire ;

- son mode de calcul, établi en fonction du traitement brut indiciaire, obéit de fait à une logique régressive qui est à rebours de la réalité des difficultés de logement selon le niveau de revenu ;
- l'obsolescence de ses paramètres a conduit, au fil du temps, à distendre le lien entre son versement et les enjeux de logement et à en faire un complément de rémunération déconnecté de l'accès au logement.

5/ Encadrer l'effort réalisé de la politique de logement des agents publics par des critères en matière d'exemplarité écologique et de préservation de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, par exemple par la fixation de critères d'éligibilité des opérations aidées.

6/ Permettre la constitution d'une offre de logement temporaire et de logement d'urgence garantissant aux agents en mutation ou en changement de situation de famille de pouvoir être logés dignement et de ne pas peser sur la continuité de service.

7/ Étendre dans le cadre des politiques partenariales avec les bailleurs intermédiaires et sociaux la garantie VISALE à l'ensemble des agents publics (les agents publics de moins de trente ans y étant déjà éligibles au titre des critères d'accès de droit commun).

La mise en œuvre à brève échéance de ces réponses volontaristes est d'autant plus cruciale pour le service public qu'elle intervient dans un double contexte à la fois de besoin de rattrapage du retard accumulé sur le secteur privé, en accordant aux agents publics des droits ouverts aux salariés du secteur privé depuis plus de soixante ans, et de dégradation accélérée de la situation du logement, marquée par une crise sans précédent.

Aussi, de notre capacité collective à mesurer l'ampleur des chantiers à engager et y apporter des réponses opérationnelles, à la hauteur des besoins, dépend la continuité de notre service public.

Principales propositions du Sens du service public

1/ Rendre obligatoire la participation de l'employeur aux efforts de logement des agents publics

2/ Développer et mutualiser une capacité d'expertise et d'ingénierie nationale permettant aux employeurs publics de valoriser leur patrimoine

3/ Instaurer des outils de financement et de plateforme pour les employeurs et agents publics

des trois versants qui leur permettent de valoriser leur patrimoine

4/ Réviser en profondeur l'indemnité de résidence

5/ Encadrer l'effort réalisé de la politique de logement des agents publics par des critères en matière d'exemplarité écologique et de préservation de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle

6/ Permettre la constitution d'une offre de logement temporaire et de logement d'urgence

7/ Étendre dans le cadre des politiques partenariales avec les bailleurs intermédiaires et sociaux la garantie VISALE à l'ensemble des agents publics

1. Insee, comptes nationaux.