



Compte-rendu de la CGT Fonction publique

Du GT avec la DGAFP

sur le logement des fonctionnaires

du 10 novembre 2023

Le ministère de la Fonction publique a réuni les organisations représentatives dans les trois versants suite à la création le 10 juillet 2023 du CILAP (comité interministériel pour le logement des agents publics).

Dans le cadre de l'agenda social, la Fonction publique a identifié la question du logement comme un sujet de concertation avec les organisations syndicales.

Après avoir affirmé en 2022 la volonté d'agir sur le logement des fonctionnaires au niveau des trois versants de la fonction publique, avec l'objectif d'améliorer son attractivité, le gouvernement a missionné M. Ecolan pour un rapport puis pour l'animation stratégique de cette politique pour la DGAFP, au sein du comité interministériel (CILAP). Le CILAP est une structure interne à l'Etat, qui regroupe les ministères et trois directions dont la coordination est censée permettre qu'advienne, enfin pourrait-on dire, un pilotage stratégique de la question du logement des fonctionnaires dans toute ses dimensions. Ces trois directions sont la DGAFP pour le pilotage politique, la DIE (direction immobilière de l'Etat, aux Finances) pour la disponibilité des terrains possédés par l'Etat et la cohérence des ventes de patrimoine et la DHUP (direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages, au Logement) pour l'aspect réglementaire.

Le 10 juillet 2023 le CILAP a été installé par Stanislas Guerini, aux côtés des ministres chargés des Comptes Publics, du Logement et de la Ville, et de l'Enseignement et de la Formation professionnels, en présence de la préfecture d'Île-de-France, de la Fédération Hospitalière de France, de l'AP-HP et de l'ARS d'Île-de-France. Si l'objectif concerne les trois versants, ce sont les administrations d'Etat et les structures hospitalières qui sont les premières concernées.

Une « politique interministérielle en faveur du logement des agents publics » serait en voie de construction, articulée autour de trois axes :

- la mutualisation des ressources des acteurs publics,
- un meilleur accompagnement du parcours de logement des agents,
- une mobilisation du foncier public.

Un rapport a été confié au député « Renaissance » David Amiel, pour "travailler sur les leviers juridiques et les outils à mobiliser pour améliorer l'accès au logement des agents". Ce rapport est attendu pour février 2024.

Le contexte

Les politiques existantes pour un logement pérenne des fonctionnaires empruntent trois voies principales, le 5% sur le parc HLM pour les fonctionnaires d'Etat, la politique de réservation

de logements pour constituer un parc hors HLM, les investissements des caisses de retraite Erafp et Ircantec en direction du logement des fonctionnaires. Concernant les besoins de logement d'urgence, ils sont pris en charge dans le cadre de l'action sociale.

La gestion du 5% du parc HLM est de la responsabilité du ministère de l'intérieur, avec des résultats très inégaux, mais partout insatisfaisants. En Ile de France c'est « BALAE » qui a permis une amélioration de cette gestion. Le projet du gouvernement est d'étendre BALAE à toute la France. Les syndicats ont tous fait remarquer que sans une équipe dédiée dans les préfetures, cette promesse continuera à être un vœu pieu. Les suppressions d'emplois dans le cadre de la réforme territoriale de l'Etat ont déjà eu un effet ravageur.

La politique de réservation consiste à investir dans des projets en construction pour bénéficier d'un pourcentage des locations réservés aux fonctionnaires. Cette politique est mise en œuvre dans les ministères, de façon inégale voire très inégale, et en interministérielle sur de plus faibles volumes. La gestion relève de l'action sociale, et on sait qu'il y a des pertes de réservation récurrentes. Les ministères qui ont réussi à constituer un parc sont rétifs à le mettre à disposition des autres ministères.

Les caisses de retraite ERAFP (42 milliards de provisions) et IRCANTEC (14 milliards de réserves) ont investi plusieurs centaines de millions en direction du logement des fonctionnaires. Elles participent au tour de table financier de projets de construction de la caisse des dépôts (CDC habitat) en logement intermédiaire, contre un pourcentage de location pour les fonctionnaires (<https://www.cdc-habitat.fr/fonctionpublique>). Ces caisses de retraite sont aussi majoritaires dans « Vesta », issue de la vente par la SNCF d'une partie de ses biens immobiliers à des investisseurs majoritairement publics, ces logements pour cheminots étant aujourd'hui ouverts à d'autres publics, dont les fonctionnaires.

Dans l'hospitalière, un parc de logement existe à l'assistance publique des hôpitaux de Paris, et, par une politique de logement, des CHU en région ont pu réouvrir des lits en réussissant à recruter des soignants grâce à la possibilité de les loger.

De nombreuses pratiques et initiatives existent, mais sont très éclatées, pilotées par personne donc sans cohérence, et au global sont inefficaces devant l'ampleur du problème du logement des fonctionnaires. La comparaison est particulièrement cruelle avec Action Logement dans le privé, financée par la cotisation employeur pour l'effort de construction (PEEC), dénommée 1% logement, mais en fait de 0,45% de la masse salariale, soit 1,7 milliard sur les 5 milliards de budget d'Action logement.

Les tentatives de réforme de l'indemnité de résidence se sont toutes enlisées. Nous savons que l'idée de mettre en extinction l'indemnité de résidence et de consacrer les mêmes montants à financer un « Action Logement public » pour construire des logements dédiés aux fonctionnaires est toujours présente dans les réflexions de la fonction publique.

C'est pourquoi la CGT s'est très clairement opposée pendant cette réunion à toute remise en cause de l'indemnité de résidence (1,3 milliard en 2021). Quoi qu'on pense de l'efficacité du système existant d'IR à 3% et à 1%, dans la situation de recul de la rémunération des fonctionnaires et agents publics par rapport à l'inflation, et encore plus par rapport aux salaires du privé, il est tout simplement inenvisageable de supprimer un élément de rémunération dans les zones de logement cher. L'extension de l'IR à 3% à certaines communes de Haute-Savoie et de l'Ain en décembre 2023 est plutôt le signe d'un statu quo.

Quelle politique gouvernementale du logement des fonctionnaires ?

Les organisations syndicales ont toutes fait montre dans leurs interventions à la fois d'exaspération et de lassitude, comme c'est d'ailleurs aussi le cas pour la politique salariale. Les syndicats portent depuis longtemps le sujet du logement, aussi bien dans l'action sociale que dans les caisses de retraite. A l'Erafp et à l'Ircantec, ce sont mêmes les administrateurs syndicaux qui ont proposé de consacrer des sommes importantes au logement des fonctionnaires et qui ont convaincu les employeurs, appuyés par des personnalités qualifiées et par la Caisse des dépôts, le ministère de la Fonction publique restant d'une remarquable passivité.

L'ensemble des organisations syndicales ont signifié au ministère de la Fonction publique que, s'il promet aujourd'hui monts et merveilles, il a un lourd passif, et qu'aucun pilotage stratégique d'une politique globale de logement pérenne des fonctionnaires et des agents publics ne peut exister sur la durée sans participation des organisations syndicales.

Un débat a eu lieu en séance sur la perspective de créer un « Action Logement » des fonctionnaires, la question étant posée par certains employeurs territoriaux. Mais, le gouvernement n'ayant aucune intention de consacrer des crédits supplémentaires au logement des fonctionnaires, cela supposerait la fin de l'indemnité de résidence.

La CGT a rappelé que sa revendication était non pas de dupliquer l'opérateur du privé dans le public, mais de construire un outil national public pour définir et mettre en œuvre une politique de logement, de type établissement public, géré paritairement, et capable de suivre l'ensemble du parcours logement d'un agent public (logement social, intermédiaire, accession à la propriété, ...). Nous avons la même revendication d'outil national pour l'action sociale dans son ensemble.

Le projet du gouvernement est d'obtenir des terrains sous le prix du marché puis de faire construire dessus, pour ensuite louer avec un loyer moins élevé.

Les terrains seraient d'abord ceux de l'Etat, d'où le besoin d'intégrer la direction immobilière de l'Etat à la politique du logement, puisqu'elle a toujours voulu tirer le meilleur prix des terrains et immeubles vendus. La contribution financière de l'Etat prendrait ainsi essentiellement la forme de « perte » de recettes.

Ensuite l'Etat ferait construire sur ces terrains, sans doute en utilisant CDC Habitat (la caisse des dépôts est un établissement public de l'Etat, qui possède des filiales), pour ses agents où ceux des autres versants, les hospitaliers passant en premier. Des investisseurs financeraient ces opérations de construction, dont l'équilibre économique serait apporté par la stabilité de l'emploi des agents publics, qui sont des locataires recherchés pour cette raison. Quelques terrains ont déjà été retenus.

Pour le moment donc rien de bien nouveau comme propositions par rapport au rapport Dorison de 2016, qui était lui-même administrateur de l'ERAFP, comme personnalité qualifiée (de l'IGF). Il faudra attendre le contenu du rapport Amiel pour avoir une perspective plus consistante.

M. Ecolan a fait savoir que la perspective d'une association des syndicats ne pourrait que conforter la politique d'ensemble, et leur a donné rendez-vous début 2024 pour une nouvelle réunion.