LE LIEN EMPLOI-LOGEMENT

La prise en charge syndicale de la question du logement au révélateur des transformations du travail et de l'emploi

Jules-Mathieu Meunier

Rapport final
Septembre 2016

Agence d'objectifs
IRES

Jules-Mathieu Meunier
Docteur en urbanisme, aménagement et politiques urbaines
Lab'Urba/Université Paris Est
Cité Descartes
14-20, boulevard Newton
Champs sur Marne
77454 Marne la Vallée cedex 2

Mail : julesm.meunier@yahoo.fr

LE LIEN EMPLOI-LOGEMENT

La prise en charge syndicale de la question du logement au révélateur des transformations du travail et de l'emploi

Rapport final

Septembre 2016

Ce rapport a reçu le soutien financier de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) et a été réalisé dans le cadre de l'Agence d'objectifs.

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier toutes les personnes interviewées dans le cadre de l'enquête de terrain. Leur concours a conditionné la réalisation de cette étude qui visait à saisir une expression du lien emploi-logement à travers les points de vue de militants/responsables syndicaux et les interventions mises en œuvre dans les territoires dans ce domaine.

Je remercie tout particulièrement

- mes interlocuteurs au sein de la CFDT : responsables confédéraux, responsables de structures professionnelles et interprofessionnelles, mandataires dans des CIL ou des organismes d'HLM, élus d'entreprises. Il convient de souligner à ce sujet que les membres et adhérents de cette organisation syndicale constituent l'un des principaux publics destinataires de cette étude conçue comme une contribution à l'élaboration d'une doctrine syndicale et d'outils de mobilisation des équipes syndicales sur la question du logement,

- les membres du comité de pilotage de l'étude et tout particulièrement Marie-Andrée Seguin ainsi que Ibrahima Dia et Sophie Gaudeul qui ont accompagné chaque étape de celle-ci,

- l'Institut de recherches économiques et sociale (IRES) qui a financé la réalisation de l'étude dans le cadre de son Agence d'objectifs.

SOMMAIRE

Sommaire 4

Introduction 6

Chapitre 1 – Le lien emploi-logement : la matrice d'une nouvelle gamme de risques sociaux 12

1. Le logement aidé et la protection sociale dans l'histoire : deux composantes clefs de l'Etat social 13
1.1 Prévenir les risques du lendemain et rompre avec les tutelles traditionnelles 13
1.2 A l'origine du paritarisme : la quête d'une voie médiane entre régulation étatique et régulation par le marché 15

2 Le logement et la protection sociale aujourd'hui : un lien en recomposition 17
2.1 Une remise en cause de la fonction de protection du logement 17
2.2 Le logement comme facteur pesant sur les trajectoires professionnelles 24

Chapitre 2 – Le lien emploi-logement : un foyer d'interventions innovantes dans les territoires 32

1 Les interventions visant à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des publics salariés « à risque » 33
1.1 La production d'une offre locative adaptée : le cas des résidences à vocation sociale 33
1.2 Des aides financières visant à solvabiliser les salariés au regard de l'accès ou du maintien dans le logement 41
1.3 Des services visant à favoriser l'accès au parc existant et à doter les individus des ressources nécessaires 50

2. Les interventions mise en œuvre afin d'accompagner le développement des entreprises 62
2.1 L'investissement dans le logement par l'entreprise 62
2.2 Des aides financières qui assimilent le logement à un outil de la gestion des ressources humaines 68
2.3 Une offre de services visant à favoriser la mobilité professionnelle 72

3. Les interventions ayant vocation à articuler logement des actifs et développement équilibré des territoires 81
3.1 La production de logements : le cas de l'intervention en faveur des travailleurs saisonniers du tourisme 81
3.2 Des aides financières pour attirer les actifs dans un territoire : l'exemple de l'opération « New deal Auvergne » 90
3.3 Des services destinés à enclencher des dynamiques vertueuses liant accès au logement et accès à l'emploi 93

Chapitre 3 – Le lien emploi-logement : un révélateur des avancées et des limites actuelles de l'intervention de la cfdt sur le logement 100

1. Une capacité à élaborer une approche revendicative liant emploi et logement 102
1.1 Une capacité à concevoir le logement comme objet d'action revendicative 102
1.2 La volonté de faire du logement un élément de la sécurisation des parcours 109

2. Une difficulté à traduire cette approche en actes sur le terrain 120
2.1 La question du logement : une place marginale dans l'action revendicative au niveau de l'entreprise 120
2.2 La prise en charge du lien emploi-logement par les structures syndicales : une intervention au caractère émietté et cloisonné 131
2.3 Une réelle difficulté à peser fortement sur la gestion d'Action Logement 147

Conclusion – Vingt propositions pour une prise en charge du logement comme instrument de la sécurisation des parcours 174

1. Créer les conditions d'une prise en charge véritablement politique de la question du logement 176

2. Inscrire le lien emploi-logement comme objet à part entière du dialogue social 180

3. S'appuyer sur le lien emploi-logement pour se doter d'une capacité à peser sur la production de l'action publique 183

4. Prendre appui sur le lien emploi-logement pour dynamiser la réforme d'Action Logement 187

Bibliographie 191

Liste des entretiens 194

Liste des encadrés 197

Annexes 198

Table des sigles 204

Table des matières 207

INTRODUCTION

Alors que la question du logement des salariés semblait résolue depuis le milieu des années 1970 et l'arrêt de la construction des grands ensembles, elle pointe à nouveau depuis une quinzaine d'années en relation avec la hausse des prix de l'immobilier et les transformations du travail et de l'emploi. Entre autres témoins de cette évolution, la presse se fait régulièrement l'écho des difficultés rencontrées par une partie des salariés – désignée notamment par l'expression « travailleurs pauvres » ou « précaires » – pour accéder à un logement décent à coût abordable ou se maintenir dans celui-ci. Ces éléments sont repris par un certain nombre d'acteurs économiques et sociaux selon lesquels les problèmes d'accès et de maintien dans le logement auraient tendance à peser sur les trajectoires professionnelles ainsi que sur la création de l'emploi.

L'émergence d'un intérêt nouveau envers la question du logement des salariés n'est pas fortuite. Tout indique en effet qu'elle est en phase avec la manière dont se recompose l'expression des besoins en logements dans un contexte marqué par le développement du chômage de masse et l'accroissement de la précarité de l'emploi. Force est cependant de constater que notre connaissance du problème demeure en l'état très lacunaire. Cette lacune n'a en l'occurrence rien de surprenant. Elle s'explique en partie par l'évolution des finalités attribuées à la politique du logement depuis la fin des années 1970. Dans ce secteur, les salariés ne constituent en effet plus une catégorie pertinente de l'action publique du fait du glissement progressif amorcé pendant cette période, de l'approche « universaliste » adoptée après-guerre vers un modèle d'intervention dit « résiduel » qui conduit à mettre l'accent en priorité sur les besoins des personnes défavorisées (Harloe, 1995). Ce déficit de connaissances apparaît toutefois problématique alors qu'un faisceau d'indices converge sur l'idée selon laquelle le problème du mal-logement s'étend au-delà de la sphère des populations démunies et concerne désormais une proportion croissante de salariés.

C'est dans ce contexte que la CFDT a souhaité lancer une étude sur la question du logement. Tel que précisé dans la commande, celle-ci devait comporter deux volets distincts. Il s'agissait en premier lieu d'analyser les interventions mises en œuvre par Action Logement en faveur de l'accès au logement des salariés. L'étude avait vocation sur ce point à apprécier la capacité de cette institution à apporter des réponses aux besoins en logements en relation avec plusieurs problématiques : le lien à l'emploi, l'accompagnement de la mobilité professionnelle, l'accès des jeunes au logement, l'adaptation de l'habitat au vieillissement de la population. L'étude visait en second lieu à analyser la place qu'occupe aujourd'hui la CFDT dans Action Logement. Elle devait contribuer en particulier à informer la réalité de l'exercice des mandats de représentation confiés à des militants dans les Comités interprofessionnels du logement (CIL) : Comment chaque mandataire vit-il sa mission ? Comment prend-il en compte les priorités de la CFDT telles que définies dans la stratégie logement élaborée par la confédération ? L'étude était également conçue comme un moyen de questionner la gestion paritaire à tous les niveaux d'Action Logement et de mettre en avant quelques exemples d'actions mises en œuvre au niveau des entreprises.

La commande a été partiellement réorientée pendant les premiers mois de l'étude. Cette réinterprétation a permis d'apporter plusieurs changements ayant pour effet d'élargir l'objet de l'analyse, conformément à une orientation qui figurait en filigrane dans le libellé de la

commande elle-même. Une telle orientation était latente en particulier dans le premier volet de l'étude. Il était en effet manifeste que les pistes de réflexion tracées en vue d'apprécier la pertinence des aides délivrées par Action Logement avaient toutes pour point commun d'opérer un lien entre la dimension emploi et la dimension logement. Une telle orientation n'a rien d'étonnant en soi : le « lien emploi-logement » figure au cœur de la série d'accords nationaux interprofessionnels conclus depuis 2011 par les partenaires sociaux sur la question du logement.

Il apparaît rétrospectivement qu'à travers la mise en œuvre d'une étude sur le logement, la CFDT a souhaité développer sa propre vision sur une question aujourd'hui centrale : celle de la prise en compte par Action Logement des nouveaux besoins engendrés dans le secteur du logement par les mutations à l'œuvre dans les champs du travail et de l'emploi. En ce sens, le lancement de l'étude signale chez cette organisation une volonté de développer une approche innovante sur plusieurs enjeux actuels – la thématique du logement comme point d'appui à la mobilité professionnelle et résidentielle et celle du logement des travailleurs précaires notamment. La démarche de la CFDT révèle également une ambition consistant à élaborer une approche véritablement politique de la question du logement. Il est à noter à ce sujet qu'un tel effort de conceptualisation n'avait pas été engagé depuis un demi-siècle et l'approche développée pendant la seconde moitié des années 1960 par le responsable de la commission confédérale de l'habitat (Houdeville, 1969).

Compte tenu de ces ambitions, il nous a semblé qu'il était opportun de déprendre l'étude d'une approche dans laquelle l'intervention sur le logement des salariés relèverait exclusivement des entreprises ou des partenaires sociaux d'Action Logement. Lorsque l'on s'intéresse aux interventions mises en œuvre depuis quelques années sur le lien emploi-logement, on s'aperçoit en effet qu'elles recouvrent une gamme d'initiatives très large et qu'elles renvoient à une grande variété d'acteurs. Afin de permettre à l'étude de saisir ces interventions dans leur diversité, il a été décidé d'ouvrir l'objet de l'étude à l'ensemble des formes d'actions mises en œuvre sur le logement des salariés, au-delà de la seule intervention des acteurs économiques et des partenaires sociaux d'Action Logement.

Le second volet de l'étude a fait l'objet d'un cheminement comparable dans la définition de son objet. Le choix de la CFDT de jeter un coup de projecteur sur la prise en charge syndicale de la question du logement s'est imposé d'emblée comme un choix opportun compte tenu du paradoxe qui sous-tend la gestion d'Action Logement. En effet, lorsque l'on s'intéresse à Action Logement – à son histoire, à son fonctionnement actuel –, on ne peut qu'être frappé par le décalage existant entre le rôle que ce dispositif joue dans la politique du logement et la place qu'il occupe dans l'action des organisations syndicales et patronales (Meunier, 2013). Dans le premier cas, l'intervention d'Action Logement revêt un caractère de premier plan, *a fortiori* dans un contexte de retrait financier de l'Etat qui conduit à faire de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) une ressource centrale dans le financement du logement en France. Dans le second cas, le sujet du logement est généralement secondaire et la prise en charge d'Action Logement tend le plus souvent – de manière plus ou moins marquée selon les organisations gestionnaires – à se limiter à sa dimension institutionnelle (c'est-à-dire désigner des militants chargés d'exercer les mandats de représentation détenus par l'organisation dans les structures d'Action Logement et notamment les CIL, exercer ces mandats dans lesdites structures, etc.).

Cet écart apparaît dommageable – pour la CFDT au même titre que pour les autres organisations syndicales. En effet, il conduit à ce que l'action menée dans le cadre d'Action Logement soit peu perçue par les salariés, ceci alors même que le logement apparaît comme l'une des principales préoccupations des Français et qu'à l'évidence il y a là un champ d'intervention à investir pour l'acteur syndical. En conséquence, il nous a semblé pertinent d'orienter l'analyse vers les facteurs à l'origine de cette relative marginalité de la question du logement dans l'action des organisations syndicales. Pour ce faire, il est apparu évident qu'il fallait sortir l'étude d'une approche dans laquelle l'intervention de la CFDT en matière de logement pouvait être regardée uniquement sous l'angle de sa participation à la gestion d'Action Logement. La prise en charge de la question du logement et les raisons pour lesquelles celle-ci est susceptible d'apparaître sous-dimensionnée au regard des enjeux ne peuvent en effet être véritablement perçues qu'à condition de considérer l'intervention menée aux différents échelons de l'organisation. Ce faisant, il a été décidé d'élargir la question initialement posée dans ce second volet de l'étude – *quid* de l'intervention des mandataires dans les CIL ? – en appliquant celle-ci à l'ensemble des niveaux de la CFDT potentiellement concernés par la question du logement, c'est-à-dire les acteurs en charge de la question du logement au sein de la confédération, des échelons intermédiaires (fédérations de branches, unions territoriales) et des sections d'entreprises.

Cette double modification opérée dans le cadrage de l'étude n'a pas seulement eu pour effet d'élargir le périmètre des interventions et des acteurs appréhendés dans l'analyse. Elle a également permis de faire ressortir plus clairement la problématique qui sous-tend la commande initiale. Cette problématique peut être formulée comme suit. **A l'heure où une proportion croissante de salariés est confrontée à des difficultés au regard de l'accès ou du maintien dans le logement, l'émergence du lien emploi-logement – en tant précisément qu'elle permet de mettre en lumière ces difficultés – constitue une évolution qui questionne la pertinence de la prise en charge syndicale de la question du logement. En d'autres termes, l'apparition de besoins et de risques sociaux inédits croisant emploi et logement a pour effet de soumettre l'intervention des organisations syndicales en matière de logement au révélateur des transformations qui se produisent dans la sphère du travail, et en particulier de la précarisation de l'emploi salarié**.

Les organisations syndicales – la CFDT en premier lieu – sont en effet interpelées à divers titres par l'affirmation de ce besoin d'intervention au carrefour de l'emploi et du logement. Compte tenu de leur prétention à représenter les intérêts des salariés, elles sont supposées développer des pratiques revendicatives permettant de mettre en évidence ce besoin et de le placer sur le devant de la scène sociale. En tant que gestionnaires d'Action Logement, elles sont en outre en position d'actionner des leviers d'action à même d'apporter des réponses concrètes aux problèmes qu'il recouvre. Etant donné l'effort de clarification mis en œuvre par le MEDEF au début des années 2010 pour expliciter sa vision du lien emploi-logement (Babèse, Bigot, Hoibian, 2012 ; Bigot, Hoibian, 2012), les organisations syndicales semblent enfin placées en situation de devoir à leur tour livrer une interprétation de ce besoin croisant emploi et logement qui soit représentative de l'intérêt et des aspirations des salariés.

L'élaboration de cette problématique – le lien emploi-logement comme révélateur de la plus ou moins grande capacité de l'acteur syndical à adapter ses interventions au regard des besoins engendrés dans le domaine du logement par la précarisation du travail et de l'emploi – nous a conduit à orienter l'enquête dans trois directions. Celle-ci a d'abord consisté en un diagnostic des besoins et des risques sociaux situés au croisement de l'emploi et du logement. Pour ce faire, nous avons mobilisé des études récentes afin d'essayer de voir en quoi les difficultés auxquelles les salariés sont confrontés pour se loger sont aujourd'hui de nature à

engendrer des formes d'insécurité nouvelles au regard des parcours résidentiels et des parcours professionnels. L'enquête nous a ensuite conduit à nous intéresser aux interventions mises en œuvre dans les territoires dans le but de juguler ces formes d'insécurité. Basée sur une campagne d'entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs à l'origine de ces interventions (voir encadré n° 1), elle visait en particulier à identifier le caractère innovant dont ces interventions étaient porteuses au regard d'une approche assimilant le logement à un élément de la sécurisation des parcours. L'enquête a enfin consisté à examiner la manière dont la question du logement est prise en charge aux différents échelons de la CFDT. A partir d'une série d'entretiens réalisés auprès de militants et de responsables en charge de ce dossier (voir encadré n° 1), elle avait pour objectif de dégager ce qui, dans les pratiques mises en œuvre aux différents niveaux de l'organisation, était de nature à conforter ou au contraire à contredire la doctrine et les intentions affichées par la confédération en matière d'intervention sur le logement.

Encadré n° 1 : Méthodologie de l'enquête de terrain

L'enquête de terrain a pris la forme d'une campagne d'entretiens semi-directifs qui s'est déroulée en deux phases distinctes.

Première phase : la prise en charge de la question du logement au niveau de la CFDT

Objectifs : analyser la pertinence de cette prise en charge au regard des finalités que la confédération semble s'être fixée sur ce dossier, c'est-à-dire inscrire la question du logement dans le projet global de l'organisation et notamment dans une logique de sécurisation des parcours ; identifier les facteurs influant sur l'affirmation aux différents niveaux de l'organisation d'une capacité à prendre en charge la question du logement et les nouveaux besoins émergents au croisement de l'emploi et du logement

Catégories d'interlocuteurs et nombre d'entretiens réalisés :
- responsables confédéraux : 9 interlocuteurs (logement mais aussi protection sociale, chômage-exclusion, développement durable, RSE…)
- responsables URI : 7 interlocuteurs (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Picardie, Centre)
- responsables fédérations : 2 interlocuteurs
- mandataires CIL : 8 interlocuteurs (dont une moitié de mandataires franciliens)
- mandataires OPH : 1 interlocuteur
- membres de commissions logement : 1 interlocuteur
- acteurs hors CFDT : 3 interlocuteurs (CGT, FO, Action Logement)

Au total 31 interlocuteurs et 35 entretiens réalisés

Période : novembre 2014 – avril 2015

Seconde phase : les interventions innovantes sur le lien emploi-logement dans les territoires

Objectif : mettre en évidence un certain nombre d'interventions innovantes examinées sous des angles multiples : buts poursuivis, gouvernance, modalités de financement, résultats obtenus, contraintes rencontrées.

Catégories d'interlocuteurs et nombre d'entretiens réalisés :
- acteurs publics (Etat, région, EPCI),
- organisations syndicales (URI, UD, fédération),
- opérateurs logement (Action Logement, prestataires de services, gestionnaire de résidence sociale),
- acteurs des politiques de l'emploi (DIRECCTE, mission locale),
- acteurs du dialogue social territorial (CESER, comité de développement)

Au total 28 interlocuteurs et 29 entretiens réalisés (pour l'essentiel au niveau national et dans les régions Rhône-Alpes et Bretagne).

Période : juin-juillet 2015 pour les trois quarts des entretiens réalisés, septembre 2015–avril 2016 pour le quart restant

Avant d'entamer l'analyse des résultats issus de ces enquêtes, il ne nous semble pas inutile de formuler quelques remarques quant à la démarche qui nous a guidés tout au long de l'élaboration de ce rapport. Nous voudrions revenir en premier lieu sur la dimension critique qui caractérise le positionnement de l'étude vis-à-vis de son objet. A l'instar des autres organisations gestionnaires d'Action Logement, la CFDT a l'habitude de faire l'objet de critiques concernant son intervention en matière de logement. Ces critiques, qui depuis plus de trois décennies visent généralement aussi bien les partenaires sociaux que les gestionnaires de cette institution, peuvent être classées en deux registres distincts (Meunier, 2013). Le premier registre, que l'on peut qualifier de registre gestionnaire, remet en cause l'action des partenaires sociaux au regard de leur incapacité supposée à gérer efficacement les fonds issus de la PEEC[1].

Le second registre est plus résolument politique en ce sens qu'il interpelle les organisations syndicales sur leur capacité à mettre en œuvre les vertus qui justifient historiquement leur présence dans les institutions paritaires. Ce registre fait directement référence aux qualités qui constituent le fondement de la légitimité de l'acteur syndical. Ce faisant, il interroge la capacité présumée à de cet acteur à combiner « autonomie » – c'est-à-dire une capacité à capter le besoin du groupe représenté, à percevoir et en même temps à construire l'intérêt collectif des salariés – et « intégration », c'est-à-dire la capacité des organisations syndicales à porter cet intérêt collectif dans un espace de délibération afin de convertir les ressources des mobilisations sociales en direction du politique et des institutions (Pernot, 2005).

Notre travail s'inscrit dans ce second registre critique. Il repose sur l'idée selon laquelle la raison de la remise en cause de la place des organisations syndicales au sein d'Action Logement provient avant tout de leur difficulté de longue date à construire l'intérêt des salariés dans le secteur du logement ainsi qu'à porter dans les instances d'Action Logement une approche représentative de ce que serait les aspirations et les besoins des salariés dans ce domaine. Il met en avant les limites de l'intervention des organisations syndicales au regard des ingrédients qui conditionnent l'efficacité de leur action, tout en s'efforçant de produire une critique qui se veut loyale et constructive. Critique loyale par opposition à la critique gestionnaire qui remet en cause l'intervention des partenaires sociaux sur la base de critères – la capacité à gérer efficacement les fonds issus d'une contribution obligatoire – qui ne constituent en rien les fondements de leur présence à la tête d'Action Logement. Critique constructive dans le sens où elle vise à éclairer les raisons profondes pour lesquelles la légitimité des organisations syndicales est sans cesse remise en cause dans ce domaine de l'action publique. En tant que telle, cette critique nous semble pouvoir être entendue sur la scène syndicale par quiconque souhaite agir sur la question du logement et pouvoir se positionner en connaissance de cause.

La deuxième remarque préalable concerne la focalisation de l'étude sur le cas de la CFDT et l'effet potentiellement stigmatisant qu'une telle orientation renferme. Afin de déjouer ce biais qui dérive de la commande elle-même, il apparaît opportun de souligner deux points. Premièrement, il convient d'avoir à l'esprit que les dysfonctionnements ou les limites pointés concernant la prise en charge de la question du logement au sein de la CFDT s'observent également chez les autres organisations syndicales dites représentatives. En d'autres termes, cette étude cible le cas spécifique de la CFDT, mais dans l'ensemble les autres organisations syndicales sont justiciables d'une interpellation de même nature – voire de critiques plus

[1] Pour un aperçu des critiques ressortant de ce registre, voir notamment d'Hinnin D., 1990, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction (''1 % logement'')*, Inspection générale des finances, novembre et Cour des comptes, 2006, *Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Paris, La Documentation française, février.

marquées au regard du relatif désinvestissement sur la question du logement qui caractérise certaines d'entre elles.

Deuxièmement, l'étude s'intéresse à l'acteur syndical, mais les insuffisances des interventions mises en œuvre sur le lien emploi-logement sont imputables à beaucoup d'autres facteurs et acteurs. Parmi ceux-ci, on peut mentionner le fonctionnement problématique du dialogue social avec un acteur patronal parfois peu disposé à entamer un dialogue constructif avec les organisations représentant les salariés, le caractère complexe de la relation avec les pouvoirs publics au regard de la tonalité fondamentalement jacobine qui sous-tend la culture politique française (Rosanvallon, 2004), les difficultés afférentes au dialogue social territorial du fait des luttes d'influence politiques toujours susceptibles de prévaloir entre les collectivités territoriales, ou encore le positionnement des acteurs d'Action Logement et la tendance d'une partie d'entre eux à développer depuis quelques décennies des logiques étrangères aux finalités de l'institution.

La troisième remarque liminaire porte sur le statut des propositions et préconisations exposées en conclusion de ce rapport. Ces propositions s'adressent aux membres de la CFDT, au niveau de la confédération d'abord, mais aussi aux différents niveaux auxquels des militants exercent des responsabilités en matière de logement, que ce soit dans les structures syndicales ou dans des organes paritaires. Elles émanent pour l'essentiel des interlocuteurs avec lesquels nous avons été amenés à nous entretenir sur le sujet dans le cadre de l'enquête. Leur finalité consiste à alimenter le débat qu'il nous semble aujourd'hui souhaitable d'ouvrir au sein de l'organisation syndicale sur la question du logement. Loin de constituer un mode d'emploi livré clefs en main pour une efficacité accrue de l'intervention de la CFDT dans le domaine du logement, elles visent – au même titre que les analyses développées dans les autres parties du rapport – à pointer certaines dimensions qui nous semblent de nature à interpeller l'organisation syndicale et à aiguiller celle-ci dans sa réflexion en interne.

La quatrième et dernière remarque a trait au contexte particulier dans lequel l'étude a été réalisée au regard de la gouvernance d'Action Logement. L'étude a été engagée à l'automne 2014, c'est-à-dire quelques mois avant l'annonce d'une réforme en profondeur des structures d'Action Logement à la fin de l'hiver 2015[1]. Elle s'efforce de prendre en compte les grandes lignes de cette réforme – dont il faut souligner qu'elle est toujours en gestation au moment où l'étude s'achève – tout en étant ancrée dans la séquence précédant celle-ci. En effet, l'enquête menée auprès de militants et de responsables de la CFDT a été réalisée pour l'essentiel avant l'annonce de la réforme, ce qui se manifeste à travers la permanence dans les discours – et dans l'analyse – de structures appelées à disparaître telles que l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ou les CIL, qui pour l'heure sont toujours en place.

L'étude se structure en quatre temps. Elle s'efforce de qualifier plus précisément les besoins et les risques sociaux qui sous-tendent l'expression « lien emploi-logement » telle qu'elle est apparue il y a quelques années dans le discours des partenaires sociaux (chapitre 1). Elle vise ensuite à identifier les interventions innovantes mises en œuvre dans les territoires dans le but d'apporter des réponses concrètes à ces besoins et à ces risques (chapitre 2). Puis l'étude se focalise sur le cas spécifique de la CFDT en essayant de mettre en parallèle les discours produits au niveau confédéral et les pratiques mises en œuvre sur le terrain en matière de lien emploi-logement (chapitre 3). Elle met enfin en avant une série de propositions et de préconisations destinées à orienter la réflexion de la CFDT quant à la pertinence de sa prise en charge de la question du logement (conclusion).

[1] Cf. annexe n° 1.

CHAPITRE 1 – LE LIEN EMPLOI-LOGEMENT : LA MATRICE D'UNE NOUVELLE GAMME DE RISQUES SOCIAUX

Notre propos dans ce chapitre vise à donner corps aux besoins et risques sociaux désignés à travers l'expression « lien emploi-logement ». En effet, cette expression est beaucoup utilisée depuis quelques années par les partenaires sociaux d'Action Logement, sans que l'on sache toujours précisément ce qu'elle recouvre. Il s'agit donc ici d'essayer d'incarner de quoi on parle exactement lorsque l'on parle de lien emploi-logement : de quels types de besoins cette expression est-elle le nom ? A quels moments surviennent-ils dans les parcours des individus ? De quelle manière interagissent-ils avec ces parcours et sont-ils susceptibles de constituer un facteur de fragilité ? Pour apporter des éléments de réponses à ces questions, nous nous sommes appuyés principalement sur deux études réalisés en 2013-2014 sur le logement des travailleurs précaires et la relation entre habitat et emploi (Ville et Habitat/Fondation de France, 2014 ; Fors recherche sociale/Forum des politiques de l'habitat privé, 2014). Si une partie du travail reste à faire – une enquête de grande ampleur sur le logement des salariés fait incontestablement défaut à ce jour –, ces études mettent en lumière un certain nombre d'éléments qui informent la réalité du lien emploi-logement tel qu'il se donne aujourd'hui à voir dans les trajectoires résidentielles et professionnelles des individus.

Afin de rendre compte de ces éléments, nous avons privilégié une présentation en deux temps incluant un détour par l'histoire. Ce détour nous semble justifié au regard du lien entre logement et protection sociale qu'induit le fait de penser le logement comme élément de la sécurisation des parcours. Il se trouve en effet que ce lien était explicite au moment de la création de la politique du logement, dont on sait qu'elle est concomitante en France de la mise sur pied du système de protection sociale. Concevoir le lien emploi-logement du point de vue de la sécurisation des parcours implique dès lors de s'intéresser à la genèse de ces politiques afin de retrouver le sens du lien entre logement et protection sociale tel qu'il s'opérait dans l'esprit des réformateurs sociaux de la fin du XIX^{e} siècle. Ainsi, nous nous penchons sur cette articulation telle qu'elle se manifeste sur un plan historique (1), avant de voir en quoi les transformations économiques et sociales contribuent depuis quelques décennies à recomposer ce lien entre emploi, logement et protection sociale (2).

1. Le logement aidé et la protection sociale dans l'histoire : deux composantes clefs de l'Etat social

Sur le plan historique, une série de correspondances se manifeste entre le logement aidé – c'est-à-dire le logement construit avec le concours financier de l'Etat – et la protection sociale. La politique du logement a ainsi été conçue en écho à l'élaboration parallèle du système français de protection sociale, entre la fin du XIX^{e} siècle et l'après-Seconde guerre mondiale. Certes, un certain nombre de différences sur le plan institutionnel empêchent d'identifier la première comme une des branches constitutives du second. Mais on ne saurait ignorer les nombreuses similitudes qui se signalent entre ces deux champs de l'action publique, tant au niveau des finalités de l'intervention que de ses modalités de mise en œuvre.

Pour qui souhaite élaborer un projet politique et une stratégie d'intervention sur la question du lien emploi-logement, il importe d'avoir à l'esprit cette caractéristique centrale au niveau historique – le logement conçu comme un élément de la protection sociale – dans la mesure où elle recèle aujourd'hui encore un ensemble de principes et de guides pertinents pour l'action. Les pages qui suivent visent à caractériser cette conception. Nous tentons d'abord de cerner le sens qu'une telle conception renferme en termes de production de l'action publique dans le contexte de la création de l'Etat social (1.1). Nous mettons l'accent ensuite sur une ambition sous-jacente à la création de l'Etat social – promouvoir une « démocratie d'équilibre » – qui trouvera l'une de ses traductions les plus abouties sur les plans politique et institutionnel dans l'émergence du paritarisme comme forme de gouvernement de la protection sociale (1.2).

1.1 Prévenir les risques du lendemain et rompre avec les tutelles traditionnelles

Le parallèle entre politique du logement et protection sociale se manifeste dans le cadre de la genèse de l'Etat social. Ces deux champs d'intervention se structurent dans les dernières décennies du XIX^{e} siècle en référence à un projet politique identique qui vise à combattre le paupérisme ouvrier *via* l'amélioration des conditions de vie des couches populaires de la population. Pendant cette période, l'essor de l'industrie capitaliste dans les fabriques et dans les villes a en effet pour corollaire l'instauration d'un état d'insécurité permanent pour les travailleurs, dans l'espace de production (bas salaires, instabilité de l'emploi, risques d'accidents) comme à l'extérieur de celui-ci (habitat insalubre, épidémies chroniques, dénuement de la vieillesse). Ce que l'on a appelé la « question sociale » se nourrit de la désarticulation qui s'opère alors entre l'émancipation procurée à l'individu par son accès à la citoyenneté politique – héritage de la Révolution française – et le rapport d'exploitation vécu quotidiennement par une large frange de la population dans un contexte d'économie libérale. Le risque de déstabilisation politique que cette question renferme est alors d'autant plus pris au sérieux par les élites politiques que le siècle n'a pas été épargné par les poussées de fièvre révolutionnaires.

La mise en place d'un système de protection sociale constitue, en matière de politiques publiques, l'une des principales réponses apportées à la « question sociale ». Ce système vise à permettre l'accès des individus à « *un ensemble de garanties* (destinées à) *couvrir les différents ''risques'' sociaux, autrement dit les situations caractérisées par un écart entre des besoins spécifiés et des revenus soit insuffisants, soit interrompus : maladie, maternité, chômage, retraite… plus un filet de sécurité pour ceux qui ne peuvent ou ne veulent travailler* » (Gazier, 2005 : 44). Conçu par les tenants du « solidarisme », il s'articule autour

de la notion de « justice sociale ». Cette notion, qui s'applique à l'ensemble des secteurs de la vie caractérisés par l'existence de risques propres à entamer l'autonomie des individus, s'impose ce faisant comme un principe central dans la légitimation de l'Etat social en construction. S'il faut attendre la Libération et l'instauration de la Sécurité sociale pour que l'approche des élites réformatrices des débuts de la III^{e} République connaissent une traduction pleine et entière sur les plans politique et institutionnel, les bases de la protection sociale à la française sont posées dès la fin du XIX^{e} siècle.

Il s'agit en l'occurrence d'un système de protection sociale obligatoire reposant sur le recours à la technique de l'assurance. Ce système est conçu de sorte qu'il se distingue fondamentalement des deux formes d'intervention alors mises en œuvre en direction des couches populaires et/ou laborieuses de la population. Il se différencie d'abord de la politique d'assistance publique – politique à laquelle il est censé se substituer à terme – sur plusieurs aspects fondamentaux. Parmi ceux-ci, on peut souligner la volonté de rompre avec un système par trop lacunaire dans les protections procurées aux bénéficiaires, ainsi que l'ambition de promouvoir une société des « semblables » dans laquelle chaque individu aurait accès à un socle commun de droits sociaux (Castel, 1995).

La protection sociale obligatoire a également vocation à se démarquer de la protection sociale volontaire. Celle-ci s'est développée pendant la seconde moitié du XIX^{e} siècle sous l'impulsion de multiples segments de la société, au premier rang desquels se trouve le grand patronat industriel. Elle vise de ce point de vue à en finir avec le paternalisme d'entreprise et les différentes formes de domination que ce système exerce au détriment des travailleurs dans l'espace de production comme à l'extérieur de celui-ci. A l'opposé du caractère aléatoire et discrétionnaire de la couverture sociale dispensée sous l'égide du patronage leplaysien, l'objectif est bien plutôt de bâtir un dispositif global de socialisation des risques auxquels sont exposés les salariés et leurs familles. Ce dispositif est rapidement conçu comme devant reposer sur le recours à la cotisation sociale, c'est-à-dire sur un mécanisme d'internalisation du coût de la justice sociale par l'employeur.

Les objectifs qui sous-tendent l'émergence d'un champ d'intervention sur le logement sont relativement similaires à ceux qui étayent la construction de la protection sociale obligatoire. Ainsi le logement est-il d'abord explicitement conçu comme un instrument de prévention contre les risques de l'existence. Pour les Républicains modérés à l'origine de la loi relative aux Habitations à bon marché (HBM) du 30 mars 1894 – loi qui pose alors les fondations du logement social en France – l'intervention sur le logement doit non seulement permettre de lutter contre l'insalubrité et la promiscuité qui règnent dans le parc immobilier d'un certain nombre de villes, mais également avoir pour effet de doter le cadre bâti d'une fonction d'« assurance » et de régulation sociale (Magri, 1991). La construction d'HBM, logements aidés qui intègrent les normes de salubrité définies par les hygiénistes (ventilation, ensoleillement, adduction d'eau, lieux d'aisance…), est ainsi conçue comme devant créer « *les conditions matérielles et morales susceptibles de maintenir le travailleur au-dessus de la misère* » et réduire en conséquence le domaine de l'assistance.

Le logement social est ensuite défini par opposition au système du logement par l'employeur qui prévaut dans plusieurs branches d'activités. La loi créant les HBM s'interprète de ce point de vue comme jetant les bases d'une « *nouvelle politique du logement* (qui) *entend constituer son propre champ en dehors du travail* » (Magri, 1991). Si les ouvriers sont explicitement visés par le texte de 1894 – ainsi que par les législations adoptées successivement au cours du XX^{e} et qui ciblent les « travailleurs vivant principalement de leur salaire » – ce n'est en effet pas tant leur situation vis-à-vis de l'emploi qui est visée que le risque attaché à la condition de

non-propriétaire, c'est-à-dire la perspective d'une remise en cause de leur maintien dans le logement en cas d'aléa entraînant une interruption temporaire de salaire et une incapacité de payer le loyer. Cette distinction témoigne du souhait du législateur de prendre ses distances avec la tutelle qui s'exerce dans le logement patronal ainsi qu'avec une approche morale encline à tenir l'ouvrier pour seul responsable des maux dont il souffre.

1.2 A l'origine du paritarisme : la quête d'une voie médiane entre régulation étatique et régulation par le marché

A l'image du système de protection sociale, la politique du logement s'impose à partir de la fin du XIX^{e} siècle comme une composante essentielle de l'Etat social. L'impuissance de la société à trouver par elle-même des solutions adaptées à l'ampleur du paupérisme ouvrier et à la crise du logement joue un rôle décisif dans cette évolution. En effet, elle conduit alors à légitimer l'instauration d'un mode de régulation du social à même de résoudre le problème de gouvernabilité auquel le pouvoir politique est confronté depuis l'entrée du pays dans la modernité. La mise en place de l'Etat social repose sur l'idée d'un Etat garant de la solidarité indispensable au fonctionnement de la société. Dans ce cadre, l'Etat est fondé à instaurer des prélèvements obligatoires directs et indirects ayant vocation à réguler le fonctionnement de la société *via* la redistribution de biens et de services à l'ensemble de la population.

De manière concomitante, l'architecture de l'Etat social est cependant pensée de façon à être compatible avec l'approche libérale dominante chez les Républicains modérés de la fin du XIX^{e} siècle. Ainsi, elle intègre un certain nombre d'éléments ayant vocation à préserver la société de toute immixtion excessive de l'État dans son fonctionnement. Cette préoccupation se manifeste dans le cas du système de protection sociale, très tôt conçu comme devant aménager en son sein une place aux représentants des travailleurs, ceci dans la droite ligne de la loi du 21 mars 1884 et de la reconnaissance légale de syndicats ouvriers désormais perçus comme une « *condition de la régulation sociale* » (Rosanvallon, 1989). La volonté de limiter le domaine d'expansion du pouvoir d'Etat s'observe également dans le cas de la législation sur les HBM. S'il s'agit de rompre avec le principe libéral du laisser-faire, la loi vise à prémunir la société contre l'hypothèse d'une intervention directe de l'Etat. Ainsi, la construction d'HBM relève exclusivement de l'initiative privée, le rôle de l'Etat se bornant à encourager l'action des sociétés via une palette d'aides financières (accès aux prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, exonérations fiscales).

La volonté d'intervenir dans le fonctionnement de la société sans remettre en cause l'intégrité de celle-ci se traduit en particulier par l'émergence après-guerre du paritarisme comme forme institutionnelle de la démocratie sociale. A l'instar de la négociation collective, le paritarisme constitue « *une sphère autonome de régulation sociale, qui se distingue à la fois d'une régulation purement étatique et d'une régulation par le marché* » (Daniel, Rehfeldt, Vincent, 2000). La volonté d'aménager une place spécifique aux acteurs socioéconomiques au sein de l'État social se traduit, dans le champ de la protection sociale, par la mise en place dans les décennies qui suivent la guerre d'un ensemble d'institutions paritaires auxquelles on est parfois tenté de résumer le système de protection sociale : la Sécurité sociale créée en 1945 dans le but de couvrir les risques relatifs à la vieillesse, aux accidents du travail, à la maladie et à la famille, les régimes de retraite complémentaires AGIRC (1947) et ARRCO (1961), le régime d'assurance-chômage de l'UNEDIC (1958) et le système de formation professionnelle (1971).

Cette profusion d'institutions gouvernées par ceux que l'on appellera bientôt les « partenaires sociaux » établit clairement l'importance du rôle dévolu au paritarisme dans le système

français de protection sociale. L'affirmation du paritarisme comme forme de gouvernement de la protection sociale s'explique au regard des multiples vertus qui sont alors prêtées à ce mode de régulation des intérêts sociaux après la guerre. Cette conception prévaut également dans le domaine du logement. Si la création du 1 % logement manifeste chez le pouvoir politique en 1953 la volonté de compléter le système d'aides destiné à financer la construction des grands ensembles d'habitation, elle révèle également l'ambition d'incorporer dans la production de la politique du logement les vertus que le pouvoir politique attribue alors au paritarisme. L'association des représentants des employeurs et des salariés à la gestion de la PEEC est d'abord censée créer les conditions d'une plus grande efficacité dans l'emploi des fonds[1]. Elle doit en outre avoir pour effet d'améliorer la condition des ouvriers, sur le plan matériel (*via* la sécurisation de leur accès au logement[2]) comme sur les plans symbolique et politique (à travers la reconnaissance aux représentants ouvriers d'un pouvoir de décision dans le domaine économique[3]). Elle a enfin vocation à améliorer le gouvernement de la société, tant sur le plan de son efficacité – la gestion paritaire est supposée contribuer à la préservation de la cohésion sociale[4] – que du point de vue de son caractère démocratique[5].

[1] Les CIL sont perçus comme étant par essence plus proches de la population et donc mieux placés que l'administration ne saurait l'être pour connaître précisément les besoins en logement et mettre en œuvre des interventions à même d'y répondre efficacement (c'est-à-dire de manière pertinente au regard de la typologie de la demande, mais aussi avec souplesse et réactivité).

[2] Dans le cas du 1 % logement le caractère paritaire et interprofessionnel des CIL a vocation à marquer une rupture avec l'arbitraire qui caractérisait la gestion du logement patronal et avec l'état d'insécurité qui en résultait dans certains cas pour les salariés. En témoigne les nombreux cas d'ouvriers expulsés de leur logement après avoir été licenciés par l'employeur pendant les années 1930 (Frouard, 2008).

[3] L'association des représentants ouvriers à la gestion des fonds, parce qu'elle est conçue comme devant s'opérer sur un pied d'égalité avec les employeurs, est en effet conçue comme un moyen de contribuer au rééquilibrage des rapports sociaux et au renforcement de la dignité des ouvriers (Supiot, 1994).

[4] Cf. la capacité présumée des acteurs syndicaux d'agréger des soutiens et de produire du consentement à l'égard de l'action publique (Rosanvallon, 1989).

[5] Le paritarisme figure notamment un moyen de diversifier les modes de production de l'intérêt général (cf. la théorie de l'institution de Maurice Hauriou, qui prête aux représentants d'intérêts antagonistes regroupés au sein d'une même institution une capacité à élaborer un bien commun) et de faciliter l'avènement d'une « démocratie d'équilibre » (Hauriou, 1933 ; Duclos, Mériaux, 1997 ; Rosanvallon, 1998).

2. Le logement et la protection sociale aujourd'hui : un lien en recomposition

Plusieurs caractéristiques dans les parcours des ménages indiquent que de nouveaux risques sont apparus à partir du début des années 2000 au croisement de l'emploi et du logement. Il s'agit ici de caractériser la teneur de ces risques qui tendent à accréditer l'idée selon laquelle le logement s'impose depuis une quinzaine d'année comme un frein au développement économique et comme un vecteur d'insécurité sociale. Notre propos vise également à cerner les pratiques mises en œuvre par les individus et les familles pour tenter de pallier ces risques. S'intéresser à ce sujet invite à creuser le lien entre logement et protection sociale, c'est-à-dire à interroger une conception du logement dans laquelle celui-ci forme non seulement un abri et un besoin fondamental (en référence aux problématiques de l'accès et du maintien dans le logement), mais également le support de stratégies mises en œuvre par les individus pour se prémunir contre les risques de l'existence.

Les risques situés au carrefour de l'emploi et du logement sont abordés ici sur la base de travaux réalisés récemment sur la question du lien-logement[1]. Cette notion a en effet émergé il y a quelques années sur la scène d'Action Logement, mais dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne constitue à ce jour pas une catégorie de l'action publique ni même une catégorie d'analyse scientifique. Ces risques concernent principalement deux domaines : la capacité des salariés à accéder et à se maintenir dans un logement conforme à leurs besoins et à leurs aspirations (2.1) et l'aptitude de ces mêmes salariés à s'inscrire dans un parcours professionnel ou à progresser à l'intérieur de celui-ci (2.2).

2.1 Une remise en cause de la fonction de protection du logement

Les transformations à l'œuvre dans les champs du travail et de l'emploi altèrent depuis les années 1990-2000 la capacité d'une partie de la population à accéder aux aides et aux droits procurés par le système de protection sociale. L'ampleur de ce changement justifie que l'on s'y arrête un instant pour en saisir les ressorts. La détérioration de la condition salariale passe en particulier par un accroissement de la précarité de l'emploi, évolution qui s'est imposée au cours de cette période comme une contrepartie à l'exigence de « flexibilité » émanant des entreprises, c'est-à-dire la volonté d'aligner le plus étroitement possible les conditions d'emploi des travailleurs sur les fluctuations de l'activité économique. Cette exigence a profondément modifié la gestion des ressources humaines dans plusieurs secteurs (multiplication des pratiques d'externalisation partielle de l'activité, recours accru à la sous-traitance par les entreprises). Elle a ainsi entraîné une érosion continue de la norme d'emploi « typique » représentée par le contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein, au profit de formes « atypiques » d'emploi qui ne correspondent pas à l'un ou plusieurs des éléments suivants : la durabilité de la relation d'emploi, l'unicité de l'employeur, le temps plein avec salaire correspondant à l'activité normale et permanente dans l'entreprise (Ville et Habitat/Fondation de France, 2014).

[1] Cf. Ville et Habitat/Fondation de France, 2014, *Le logement des travailleurs précaires* et Fors recherche sociale/Forum des politiques de l'habitat privé, 2014, *Habitat et emploi : états de la littérature et de l'art.* Notre propos dans les pages qui suivent s'appuie largement sur ces études dans lesquelles il puise l'essentiel de sa matière. Le développement relatif aux articulations entre logement et protection sociale figurant au terme de cette section repose davantage sur une analyse personnelle de l'auteur.

Il ressort de cette transformation une déstabilisation du travail salarié. Plusieurs évolutions concomitantes participent de ce phénomène : la généralisation des contrats à durée déterminée à l'entrée sur le marché du travail (quand il ne s'agit pas de contrats d'intérim)[1], la multiplication des statuts précaires (stages, temps partiel subi, auto-entreprenariat, travailleurs saisonniers…), le développement des secteurs d'activité marqués par une relative instabilité de l'emploi avec une alternance de périodes d'activité et de périodes de chômage (gardes d'enfants, services à la personne), ainsi que celui de secteurs tels que la grande distribution ou le nettoyage dont le fonctionnement induit une déstructuration des horaires de travail entrant en conflit avec les temps sociaux et familiaux (horaires atypiques, astreintes, travail de nuit ou du dimanche). L'émergence de ce que Robert Castel a nommé le « précariat » entraîne une balkanisation des conditions faites aux salariés, selon une ligne de partage qui conduit désormais à distinguer les salariés des marchés internes (intégrés à l'entreprise avec des contrats à durée indéterminée) et ceux des marchés externes (dont l'intégration est toujours provisoire et discontinue). Cette dégradation des possibilités d'intégration professionnelle constitue l'une des principales raisons de la fragilisation actuelle de notre système de protection sociale. En effet, elle remet en cause l'une des dimensions centrales de l'Etat social selon laquelle la protection contre les risques de l'existence découle du salaire et des droits associés à celui-ci[2].

La vulnérabilité qui frappe une partie des salariés au regard de ces mutations semble aujourd'hui s'étendre aux trajectoires résidentielles des ménages. Tout indique en effet que la zone d'intersection entre l'emploi et le logement constitue aujourd'hui la matrice de risques sociaux inédits et que ces risques sont particulièrement avérés dans le cas des travailleurs touchés par le processus de précarisation du travail et de l'emploi. La dégradation de la condition salariale n'est cependant pas le seul facteur en cause. Les transformations sociologiques et démographiques qui affectent la structure des ménages – le développement des séparations de couples et du nombre de personnes vivant seules en particulier – constituent également un motif sérieux de fragilisation des ménages. De ce point de vue, les ruptures survenant dans la vie personnelle agissent comme un facteur renforçant le caractère vulnérabilisant de situations professionnelles dans lesquelles le salaire tend à perdre sa fonction de garantie d'accès à un certain nombre de protections, et notamment celle de disposer d'un logement autonome[3].

[1] On sait que plus de 8 recrutements sur 10 se font aujourd'hui dans les entreprises de plus de 10 salariés sous la forme de contrats à durée déterminée.

[2] Ce constat est le produit d'une prise de conscience relativement récente des observateurs et des décideurs politiques : « *Alors que, dans les années 1980 et 1990, l'attention des pouvoirs publics se focalisait sur le chômage et, en particulier, sur le chômage de longue durée comme indicateur majeur de l'exclusion, les premières années de la décennie 2000 furent marquées par ce constat à la fois simple et inquiétant : l'accès à l'emploi ne met plus systématiquement à l'abri ni de la pauvreté matérielle ni de la détresse psychologique* » (S. Paugam, 2007, *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, Paris, Quadrige/PUF, XIII-XIV).

[3] On se reportera avec intérêt sur cette question à la typologie des facteurs d'insécurité résidentielle établie dans le cadre d'un rapport édité par le CESER Bretagne il y a quelques années (Divay, Morvant, 2013). Quatre types de facteurs de fragilisation résidentielle y sont identifiés par les auteurs : les causes structurelles (déséquilibre durable entre l'offre et la demande de logements, insécurité économique et sociale liées au développement du chômage de masse et de la précarité de l'emploi, failles du système de protection sociale…), les facteurs chroniques accentuant le risque de perte de solvabilité pour les ménages (inflation des prix immobiliers et des loyers, montée des charges de fonctionnement des logements, baisse du pouvoir solvabilisateur des aides au logement, etc.), les facteurs accidentels (perte d'emploi, ruptures familiales, maladie) et les facteurs individuels ou comportementaux (incapacité à gérer le budget familial ou à entretenir son logement, non recours aux droits, tendance des propriétaires à exiger des garanties exorbitantes aux candidats à la location).

Les risques pesant aujourd'hui sur la capacité des salariés à accéder et à se maintenir dans le logement, qui recouvrent des cas de figure souvent très différents les uns des autres, participent tous d'un même phénomène d'« *insécurité résidentielle* » (Divay, Morvant, 2013). Trois types de situations peuvent être identifiés comme concourant à la remise en cause de la fonction de protection du logement : celles qui renvoient à une baisse du pouvoir d'achat des ménages au regard du coût du logement (2.1.1), celles qui dénotent une forme d'incertitude pesant sur les parcours résidentiels (2.1.2), celles enfin qui débouchent sur une détérioration des conditions d'existence pour une partie des ménages modestes (2.1.3).

2.1.1 Un décrochage des ressources des ménages par rapport aux prix de l'immobilier

Une partie des risques qui s'affirment aujourd'hui au croisement de l'emploi et du logement résulte d'une perte de pouvoir d'achat des ménages au regard du niveau atteint par les loyers et les prix de l'immobilier au cours des années 2000. Cette décennie a ainsi été marquée par un découplage entre les ressources des ménages et les dépenses qu'ils consentent en matière de logement. Ce découplage, qui s'est révélé tout particulièrement dans les marchés les plus tendus, n'a cependant épargné aucun territoire. Il s'explique au regard d'une série d'évolutions. D'un côté, l'évolution du marché de l'emploi (hausse du chômage, précarisation d'une partie de l'emploi salarié) et les politiques salariales mises en œuvre par les entreprises ont entraîné une faible progression, voire une stagnation des revenus issus du travail au cours des quinze dernières années. De l'autre, le taux d'effort en matière de logement s'est sensiblement accru pour la plupart de ménages, conséquence de facteurs propres au secteur du logement (forte augmentation des niveaux de loyer et des prix de l'immobilier, déficit de production de logement économiquement accessibles, augmentation des charges dans une partie du parc ancien en relation avec la fracture énergétique), mais aussi de la transformation des structures familiales et singulièrement de l'augmentation du nombre des personnes vivant seules avec ou sans enfant.

L'inadéquation entre les coûts de l'immobilier et les ressources financières des ménages représente un facteur de fragilisation sociale à plusieurs titres. Elle constitue d'abord un réel obstacle à l'accès au logement dans les zones d'emplois dynamiques ainsi qu'un frein à la mobilité résidentielle pour une proportion croissante de la population. Elle s'accompagne ensuite d'une nette accentuation des inégalités qui traversent la société au regard du coût du logement. Si le logement est dorénavant le premier poste du budget des ménages, le taux d'effort logement varie selon les statuts d'occupation – il est plus important pour les locataires du secteur privé que pour les accédants à la propriété ou les locataires du parc d'HLM – et il est plus élevé dans le cas des ménages modestes qui ont vu leurs dépenses de logement exploser au cours des trois dernières décennies (Ville et Habitat/Fondation de France, 2014). Le décrochage des ressources des ménages vis-à-vis des prix du logement tend enfin à alimenter un sentiment de déclassement social. Ce sentiment, qui est présent dans une large frange de la population – les classes populaires et une large part des classes moyennes –, se nourrit en particulier des difficultés rencontrées par les ménages pour s'inscrire dans un parcours résidentiel ascendant, c'est-à-dire accéder à un logement autonome, occuper un logement confortable et adapté à la taille du ménage, ou encore accéder à la propriété.

2.1.2 Une multiplication des formes de fragilité vis-à-vis du logement

Les nouveaux risques attachés aux trajectoires résidentielles procèdent aussi pour un certain nombre de ménages salariés d'une remise en cause de la possibilité d'accéder ou de se maintenir dans le logement. Ces risques résultent pour une grande part des transformations qui se sont opérées ces dernières décennies au niveau du fonctionnement du marché de

l'emploi et des formes de l'intégration professionnelle. Trois facteurs liés à l'emploi participent de ce phénomène de précarisation des parcours résidentiels : l'inscription des individus dans des formes d'emploi précaire, le caractère intermittent et limité des revenus issus du travail, ainsi que la perte d'emploi et le risque d'insolvabilité qu'elle recèle pour les ménages. Les implications au niveau des trajectoires résidentielles sont variables selon que l'individu est concerné par l'une ou l'autre de ces situations.

L'inscription de l'individu dans l'emploi précaire

Dans le premier cas de figure, la transformation des modalités de l'intégration professionnelle se traduit principalement en matière de parcours résidentiels par des difficultés d'accès au logement. Les candidats à la location sont les plus exposés à ce type de difficultés. Dans le parc social comme dans le parc privé, les garanties demandées par les bailleurs tendent à évincer les salariés qui, du fait de la nature de leur contrat de travail, se trouvent dans l'incapacité d'offrir une quelconque assurance quant à la pérennité de leurs revenus. En effet, la volonté de réduire le risque d'impayés de loyers suscite chez les acteurs du marché immobilier des pratiques qui survalorisent les formes stables de l'intégration professionnelle : refus par les agences immobilières de dossiers de personnes en CDD, tendance à réserver les garanties de loyers impayés aux personnes en CDI, refus de la part des propriétaires et des agences de recourir aux dispositifs sociaux de cautionnement. Ce filtre engendre dès lors une inégalité fondamentale au regard de l'accès au logement entre les individus à même de mobiliser des ressources dans leur environnement familial (caution parentale) ou institutionnel (garantie associative) et les autres.

Le lien entre emploi et logement recouvre une palette de situations variées et il convient de ne pas brosser un tableau uniforme des conditions d'accès au logement des travailleurs précaires. Ainsi, la situation de ces individus au regard du logement peut différer sensiblement selon que le ménage dans lequel ils sont inclus est mono ou biactif. De même, l'inscription dans l'emploi précaire n'a pas les mêmes implications sur le parcours résidentiel selon le moment de la carrière professionnelle. Les difficultés d'accès au logement auxquelles se heurtent les salariés en emploi précaire s'incarnent à travers un nombre resserré de figures parmi lesquelles on peut mentionner les jeunes et les apprentis (voir encadré n° 2), ainsi que les travailleurs précaires âgés[1].

La diversité des risques et des vulnérabilités caractérisant les parcours résidentiels des travailleurs précaires ne doit cependant pas conduire à éluder l'un des principaux résultats que les premières études menées sur le sujet ont permis de mettre en évidence. Il s'agit de la corrélation qui s'observe entre le type d'emploi occupé par les individus et le type de logements (taille, statut d'occupation) auxquels ils peuvent prétendre. Dans la continuité de ce constat, il ressort de ces travaux que la trajectoire résidentielle des salariés en emploi précaire est en partie surdéterminée par la déconnexion qui s'opère depuis plus d'une décennie entre le fonctionnement du marché du travail et celui du marché du logement. Cette déconnexion alimente *in fine* une contradiction qui pèse sur les logiques d'accès au logement : alors que l'emploi précaire constitue l'horizon principal en matière d'intégration professionnelle pour une fraction grandissante de la population, le fonctionnement des marchés immobiliers continue à faire du CDI à temps plein un sésame incontournable pour accéder au logement (Ville et Habitat/Fondation de France, 2014).

[1] Pour cette catégorie de salariés, la possibilité d'accéder au logement se heurte à deux obstacles induits par leur position sur le marché de l'emploi (cf. le durcissement des conditions d'accès à l'emploi qui frappe les personnes de plus de 50 ans) et leur situation vis-à-vis de la protection sociale – c'est-à-dire la perspective pour une majorité d'entre eux de devoir vivre à termes avec une petite retraite, voire le minimum vieillesse.

Le caractère intermittent et limité des revenus issus du travail

L'insuffisance et l'instabilité des revenus tirés du travail constituent un deuxième facteur de risque pesant sur les parcours résidentiels en relation avec l'emploi. Les individus concernés par cette configuration salariale sont confrontés dans leurs parcours résidentiels à des difficultés relativement similaires à celles évoquées au sujet des travailleurs précaires. Dans de nombreux cas, la pauvreté laborieuse est d'ailleurs un corollaire de la précarisation de l'emploi salarié et de l'inscription des individus dans des emplois associés à une activité économique temporaire. Une partie de la population salariée échappe cependant à ce profil. L'appartenance au groupe des « travailleurs pauvres » est la conséquence dans leur cas d'une intégration professionnelle procédant *via* le développement de formes d'emploi engendrant des revenus stables mais limités. Cette réalité concerne en particulier les personnes travaillant en temps partiel contraint ou en situation de sous-emploi.

Dans tous les cas, l'existence de revenus insuffisants et/ou intermittents peut conduire à remettre en cause la fonction de protection attachée au logement. Ainsi, la faiblesse des revenus tirés du travail représente invariablement un frein à l'accès au logement. Cette difficulté s'observe en particulier dans le parc locatif libre où l'insuffisance de leurs revenus ne permet aux candidats à la location de produire les garanties attendues par les bailleurs. Le caractère intermittent des revenus du travail constitue un obstacle tout aussi sérieux à l'accès au logement. La situation des travailleurs intérimaires en témoigne, ceux-ci étant structurellement désavantagés par rapport aux salariés embauchés en CDI au regard de la concurrence s'exerçant autour de l'accès au parc locatif dans les bassins d'emplois dynamiques. L'inscription dans des formes d'emploi engendrant des revenus discontinus et limités peut en outre se traduire par une remise en cause de la capacité des individus à se maintenir dans le logement. Dans un certain nombre de cas, cette situation occasionne des taux d'effort tels que les ménages ne sont plus en mesure d'assumer la totalité du coût de leur logement et se trouvent dès lors confrontés pour une partie d'entre eux à un risque d'expulsion. Ce type de risques s'observe notamment dans le cas des ménages en situation d'impayés de loyer du fait d'un accès contraint au parc locatif privé faute de pouvoir obtenir un logement dans le parc social.

Les ruptures ou transitions professionnelles

Les ruptures professionnelles constituent un troisième facteur de fragilisation des trajectoires résidentielles en relation avec l'emploi. Ces ruptures – ou transitions – professionnelles peuvent prendre plusieurs formes : interruption du contrat de travail, réduction du nombre d'heures travaillées, réorientation professionnelle, passage à la retraite. Elles ont pour point commun d'impliquer une diminution plus ou moins importante des ressources issues du travail. A l'image des changements dans la vie personnelle entraînant une réduction du pouvoir d'achat (séparation, déménagement, problème de santé, endettement), ces transitions comportent souvent des implications fortes au regard du logement. La perte d'emploi et la réduction des revenus afférents peuvent ainsi engendrer des situations d'impayés de loyer et affaiblir la capacité des ménages de se maintenir dans leur logement.

Ce type de ruptures s'avère particulièrement déstabilisant lorsqu'elles interviennent dans un contexte où le ménage est déjà fragilisé dans son logement. Le caractère cumulatif des risques pesant sur la fonction de protection du logement se révèle ainsi dans le cas des ménages qui, parce qu'ils ont des revenus très faibles, se trouvent exposés au risque d'expulsion suite à un changement dans leur vie professionnelle ou personnelle. La disparition de l'emploi peut également comporter des incidences à l'échelle collective. C'est le cas par exemple des

bassins d'emploi dont la structure économique est marquée par la mono-activité et où les fluctuations parfois importantes de l'activité constituent un facteur de vulnérabilité pour les habitants de certains quartiers. Dans ce type de configurations, les risques engendrés par le fonctionnement du marché de l'emploi se diffusent au territoire *via* les effets qu'ils produisent sur le parc de logement (augmentation du taux de logements inoccupés, délabrement du patrimoine immobilier et problème de décence des logements).

2.1.3 La détérioration des conditions d'existence d'une partie de la population

Les pages précédentes démontrent s'il en était besoin que le décrochage des revenus du travail par rapport aux prix de l'immobilier et l'apparition de nouveaux risques sociaux liés aux transformations de l'emploi peuvent avoir une incidence forte sur les conditions de logement des salariés. Poussées au bout de leur logique – dans les bassins d'emploi où les prix de l'immobilier ont atteint des niveaux très élevés, ou dans les territoires à l'inverse qui ont été désertés par l'emploi –, ces évolutions peuvent se traduire par une dégradation des conditions d'existence des couches les plus modestes et précarisées du salariat, c'est-à-dire les individus pour lesquels la précarisation de l'emploi salarié se conjugue avec le phénomène de pauvreté laborieuse. Ces individus se recrutent parmi des catégories relativement hétérogènes : jeunes peinant à accéder à l'emploi, travailleurs saisonniers, travailleurs indépendants, intermittents, travailleurs détachés en Europe, retraités… Leur vulnérabilité vis-à-vis du logement peut s'expliquer au regard des caractéristiques locales de l'offre de logement. C'est le cas par exemple des travailleurs saisonniers du tourisme, fréquemment contraints à se loger dans des conditions médiocres à des prix élevés du fait du déficit de logements disponibles. Dans la majorité des situations, la dégradation des conditions d'existence affectant les salariés résulte davantage des caractéristiques de la demande dont ces salariés sont porteurs sur le marché du logement. Ainsi, ce phénomène provient bien souvent d'un problème de solvabilité du ménage résultant l'inscription des individus dans des formes d'emploi « atypiques » (difficultés d'accès à l'emploi, travail en temps partiel subi, situation de sous-emploi, etc.).

La détérioration des conditions d'existence qui menace une partie des travailleurs indique que le phénomène du mal-logement s'étend depuis une quinzaine d'années à une fraction du salariat. Ce processus peut avoir des implications importantes pour les salariés vivant dans un logement autonome. Ainsi, les difficultés croissantes auxquelles ceux-ci sont confrontés pour se loger les conduisent parfois à abaisser leur niveau d'exigences en matière de logement (confort, taille des logements, localisation, etc.) à mesure qu'ils consentent à payer des loyers élevés. Dans un certain nombre de cas, ces difficultés entraînent l'inscription des individus dans des formes d'habitat dégradé. Cette détérioration des conditions d'habitat des salariés recouvre des situations très diverses selon les cas : familles vivant dans des logements insalubres, en situation de surpeuplement, ou dans des copropriétés en difficulté, personnes hébergées chez des tiers ou dans des centres d'hébergement, personnes sans domicile fixe[1].

Encadré n° 2 : Quelques figures incarnant les nouvelles formes de la précarité au regard du logement : les jeunes, les apprentis et les travailleurs saisonniers

Les conséquences engendrées au niveau des trajectoires résidentielles par les transformations du travail et de l'emploi sont particulièrement marquées pour certaines catégories de salariés. Ainsi, l'existence de difficultés pour accéder à un logement autonome et digne est particulièrement manifeste dans le cas des jeunes, des apprentis et des travailleurs saisonniers.

[1] Il est établi qu'un quart des personnes sans domicile fixe a un emploi (*INSEE Première*, juillet 2013).

La question de l'accès au logement est essentielle pour les jeunes dans la mesure où elle est concomitante de celle de l'insertion professionnelle. Ce faisant, elle renvoie aux multiples difficultés et risques attachés à la transition que constitue le démarrage du parcours professionnel. Cette période « charnière » est en effet marquée par une série de freins structurels à l'accès au logement. Ces freins renvoient à la dégradation des formes d'intégration professionnelle qui caractérisent cette catégorie de la population : proportion élevée de salariés au chômage ou en contrats précaires (fins de stage ne débouchant pas sur des CDD, reconductions de périodes d'essais, CDI à temps partiel, etc.), faiblesse et irrégularité des revenus. Ils sont également liés à l'organisation du système d'aide sociale à destination des jeunes (absence de RSA avant 25 ans), ainsi qu'au fonctionnement du marché du logement (nécessité de satisfaire les demandes de cautions et de garanties émanant des propriétaires).

Les difficultés auxquelles les jeunes se heurtent pour accéder à un logement autonome recouvrent des formes variées. Elles se traduisent dans un certain nombre de cas par une multiplication des situations d'hébergement chez des tiers ou un allongement des séjours au sein de structures d'hébergement de type foyers de jeunes travailleurs. Elles peuvent aussi avoir pour effet de remettre en cause le maintien dans le logement : difficulté de paiement de loyer ou de charges, situations de décrochage avec des parcours « descendants » (aller-retour au domicile parental, passage par de l'hébergement d'insertion). D'une manière générale, la précarité de l'emploi constitue l'un des tout premiers motifs du recul de l'âge de départ du domicile parental chez les jeunes. La vulnérabilité au regard du logement est cependant loin de frapper les jeunes de manière identique. Elle est nettement plus prononcée dans le cas des jeunes peu diplômés et dans les situations d'absence de soutien ou de rupture familiale.

Les apprentis rencontrent des obstacles relativement similaires dans le cadre de leurs parcours résidentiels. Leur situation en début de parcours professionnel et leur position dominée sur le marché de l'emploi tendent à les exposer à des difficultés du même ordre que l'ensemble des jeunes au regard du logement. Entre autres facteurs, le caractère généralement restreint des revenus qu'ils tirent de leur travail constitue pour eux un handicap majeur pour accéder au parc locatif privé. Pour une partie d'entre elles, les difficultés auxquelles les apprentis sont confrontés au regard de l'accès au logement renvoient toutefois à leur profil spécifique. Le partage de leur temps entre la formation et le travail en entreprise conduit ceux-ci dans bon nombre de cas à devoir assumer une double résidence. Les apprentis dont le lieu de formation est éloigné du domicile parental peuvent même être contraints d'évoluer entre trois lieux de résidence différents, cette situation se produisant relativement fréquemment dans le cas des formations rares pour lesquelles l'aire de recrutement est plus large. Dès lors, l'accès à un logement autonome est compromis pour les apprentis ne bénéficiant pas d'un soutien familial consistant. Cette difficulté est aggravée par l'inadaptation des outils de la politique du logement, dans la mesure où le système de l'allocation logement ne permet pas de solvabiliser les apprentis concernés par une problématique de double ou de triple-résidence. Elle est également susceptible d'être accentuée par les caractéristiques du parc existant (absence d'une offre de logements de petite taille à proximité du lieu de travail par exemple).

Les travailleurs saisonniers constituent une troisième catégorie de salariés pour lesquels le mode d'intégration professionnelle a une incidence sur les possibilités d'accès à un logement autonome. Ce groupe se signale en premier lieu par le caractère hétérogène des profils qu'il renferme. Ainsi, il convient de distinguer les saisonniers du secteur agricole et les saisonniers du tourisme, les saisonniers mobiles sur le territoire (ceux notamment qui évoluent entre les zones littorales l'été et les stations de ski l'hiver) et les saisonniers qui habitent sur place, ou encore les saisonniers peu qualifiés (nettoyage, restauration rapide, commerces traditionnels) et ceux qui présentent un niveau de qualification plus élevé (hôtellerie haut de gamme, restauration traditionnelle, commerces spécialisés, moniteurs de ski…).

Cette diversité de profils n'est pas neutre au regard du logement en ce sens qu'elle induit des besoins parfois très différents d'un salarié à un autre. Quoi de commun entre un travailleur saisonnier mobile embauché sur un contrat de quelques semaines et dont l'objectif est avant tout de minorer la dépense logement et, le cas échéant, la distance habitat-travail et un salarié résidant sur place dont la problématique en matière de logement est corrélée au fait d'avoir un emploi stable à l'année sur le territoire concerné ?

Dès lors, les conditions de logement peuvent être très variables selon les cas. Pour une partie des salariés, les solutions de logement mobilisées renvoient à des formes instituées : location ou colocation dans le parc privé, mise à disposition d'un logement par l'employeur, hébergement dans une maison des saisonniers, location d'un espace de camping… Pour d'autres, les conditions de logement sont plus précaires : caravane, camping sauvage, personnes dormant dehors ou dans leur voiture, etc. Dans tous les cas, l'accès au logement est contraint par divers facteurs, tels que l'inadaptation des outils de la politique du logement (impossibilité de bénéficier des aides personnelles au logement pour des contrats de location inférieurs à quatre mois) ou la réticence des collectivités à accueillir des travailleurs nomades (interdiction des campings municipaux aux salariés en mobilité professionnelle).

2.2 Le logement comme facteur pesant sur les trajectoires professionnelles

Les articulations qui s'opèrent aujourd'hui entre emploi et logement n'ont pas seulement pour effet de remettre en cause la fonction de protection attachée au logement. Le lien emploi-logement recèle des risques d'un autre type, qui concerne l'impact que le fonctionnement des marchés immobiliers et les contraintes s'exerçant sur les choix résidentiels des ménages engendrent au niveau de la fluidité du marché du travail et des possibilités d'accès à l'emploi. Ce risque est mis en avant depuis quelques années par les acteurs économiques et sociaux – le MEDEF en premier lieu. Sa perception renvoie à un postulat qui peut se formuler ainsi : les difficultés d'accès et de maintien dans le logement représentent aujourd'hui des obstacles au regard des parcours professionnels des individus et sont susceptibles de constituer un handicap dans le cadre de la lutte contre le chômage.

Ces difficultés semblent toucher en premier lieu les individus fragilisés dans leur intégration professionnelle par les transformations du travail et de l'emploi. Ainsi, tout indique que les jeunes et les travailleurs précaires sont particulièrement pénalisés dans l'accès à un logement décent du fait de l'irrégularité souvent conjuguée à la faiblesse de leurs ressources, et que c'est également du fait des difficultés de logement auxquelles ils sont confrontés que leur parcours professionnel est susceptible de rencontrer des freins entravant sa progression. Le rapport de Fondation de France établit clairement ce point : « *Précarisation de l'emploi et crise du logement se conjuguent renforçant difficultés d'accès au logement et à l'emploi stable pour les travailleurs précaires* »[1].

Le thème du logement comme frein à l'accès à l'emploi, ou comme obstacle à la création d'emploi dans certains territoires ou secteurs d'activités, a émergé ces dernières années en relation avec les difficultés rencontrées par un certain nombre de salariés au regard de leurs trajectoires résidentielles. Dans les faits, ce thème recouvre une grande variété de situations. Il est cependant possible de faire ressortir deux dimensions illustrant les risques qui pèsent sur les parcours professionnels en relation avec les pratiques résidentielles mises en œuvre par les ménages. L'une d'elles est liée à la structuration de l'espace urbain et à la dissociation spatiale à l'œuvre entre emploi et habitat dans un certain nombre de zones d'emploi (2.2.1). La seconde renvoie aux relations qui s'opèrent entre parcours résidentiels et parcours professionnels dans un contexte de flexibilité de l'économie (2.2.2).

2.2.1 La dissociation spatiale de l'emploi et de l'habitat dans les bassins d'emploi

La dissociation spatiale de l'habitat et de l'emploi en devenue en quelques décennies un processus commun à un grand nombre de zones d'emploi. Ce phénomène a un impact évident sur la structuration de l'espace urbain, dans la mesure où il implique un étalement de celui-ci et un éloignement sans cesse accru d'une partie des ménages par rapport aux zones centrales. Il a également une incidence sur le fonctionnement de l'espace urbain en ce sens qu'il se traduit par une intensification des migrations quotidiennes domicile-travail.

Cette dichotomie entre habitat et emploi provient pour une grande part du fait que la localisation de l'emploi est relativement concentrée dans les secteurs agglomérés, alors que celle de l'habitat s'inscrit au contraire dans une logique de dispersion dans le périurbain. Les modalités de ce processus d'émiettement urbain sont relativement bien connues aujourd'hui.

[1] Ville et Habitat/Fondation de France, 2014, *op. cit.*, p. 27.

Il apparaît comme le produit d'une conjonction de facteurs, parmi lesquels on peut mentionner l'aspiration des ménages à accéder à la propriété, ainsi que le filtre opéré par le fonctionnement des marchés immobiliers dans les grandes agglomérations. Ce filtre, qui résulte des mécanismes de formation de prix et de la cherté de l'immobilier et des loyers dans les zones centrales, conduit en effet une partie des familles à quitter les zones centrales après l'arrivée du premier ou du deuxième enfant. Dans le cas spécifique de l'Ile-de-France, il peut pousser les salariés les plus fragiles à s'installer dans les zones périphériques, là où les prix de l'immobilier et du foncier sont compatibles avec leur niveau de revenus. Ce décrochage du pouvoir d'achat par rapport au coût du logement n'est cependant pas cantonné à la frange précaire du salariat. Pour une large partie des ménages, l'effet d'éviction spatiale lié au logement est d'autant plus marqué que les mécanismes de formation des prix immobiliers s'exercent dans un contexte économique combinant faiblesse de l'inflation et atonie des politiques de revalorisation salariale.

L'étalement urbain s'impose comme un dysfonctionnement majeur au regard des divers coûts qu'il engendre. Ces coûts peuvent se manifester à l'échelle de la collectivité : coût économique des déplacements domicile-travail, coût environnemental lié à la pollution occasionnée par le trafic routier. Ils s'exercent également à l'échelle des individus et des ménages, à l'image des risques de précarité énergétique qu'induit la dépendance à l'automobile, du coût indirect des déplacements sur la santé et le bien-être, des difficultés rencontrées quotidiennement par les salariés dans l'accès physique à l'emploi, ainsi que des freins à l'accès au marché du travail résultant de l'éloignement vis-à-vis des principaux pôles d'emploi. Cette dernière dimension est particulièrement bien renseignée par la recherche. Plusieurs travaux mettent en évidence l'existence d'une relation négative entre distance aux emplois et capacité à saisir les opportunités sur le marché du travail. Ces travaux établissent une corrélation entre l'éloignement physique de l'emploi, le niveau d'employabilité des actifs sans emploi ou des travailleurs précaires, et la formation de « poches » de chômage dans les territoires – chômage d'enclavement dans le périurbain, chômage rural.

L'exclusion engendrée par l'éloignement du lieu de travail peut être renforcée par la concurrence s'exerçant entre la vie professionnelle et la vie de famille ou la vie sociale. Se rendre quotidiennement dans les secteurs centraux pour travailler n'est pas toujours compatible, pour les habitants des zones périurbaines, avec des emplois du temps incluant divers types de contraintes familiales (garde des enfants, rythmes scolaires, présence d'un parent dépendant). Ces contraintes induisent en effet des coûts – réorganisation des modes de vie, renforcement de certains postes de dépenses dans le budget familial – qui peuvent avoir une incidence sur la vie au travail. Dans certains cas, cette concurrence conduit les individus à repenser la place que le travail occupe dans leur vie et à privilégier des formes d'organisation adaptées à leur mode de vie (réaménagement du temps de travail, développement du travail à domicile…). Dans d'autres cas – ceux notamment où la définition du poste de travail dans l'entreprise n'est pas négociable – elle a des conséquences sur les conditions de travail et l'investissement au travail des individus. Ainsi, l'éloignement des grands pôles d'emploi et l'allongement des migrations alternantes peuvent constituer *in fine* des facteurs de fragilisation de l'accès et du maintien dans l'emploi. En poussant certaines personnes – des femmes dans leur immense majorité – à modifier temporairement les arbitrages qu'elles opèrent vis-à-vis du travail au profit d'un plus grand investissement dans la sphère domestique, la vie de famille recèle de ce point de vue un risque de mise à l'écart du salariat lorsqu'elle est couplée à un ancrage dans le périurbain.

La dissociation spatiale de l'habitat et de l'emploi ne procède cependant pas uniquement d'un desserrement de l'habitat par rapport à des emplois situés dans les zones centrales des agglomérations. Le processus d'étalement urbain provient aussi d'un transfert d'une partie des emplois salariés en dehors des centres urbains. C'est le cas notamment dans le secteur marchand, dont l'implantation géographique a été considérablement modifiée par plusieurs évolutions concomitantes (périurbanisation, généralisation de l'usage de l'automobile, aménagement de vastes zones commerciales en périphérie des villes, transformation des habitudes de consommation, délitement de l'armature commerciale des centres villes). Dans ce secteur d'activité, la capacité d'un individu de saisir les opportunités d'emploi est directement liée à la détention d'un véhicule autonome ou à la performance du réseau de transports en commun. Cette corrélation entre possibilités d'accès à l'emploi et conditions de mobilité des individus s'observe dans d'autres secteurs d'activités, à l'image du nettoyage et de la restauration (généralisation du travail en « horaires décalés », c'est-à-dire bien souvent en dehors des horaires d'ouverture des transports en commun), ou encore du secteur de l'aide à la personne (nécessité de disposer d'un moyen de transport personnel du fait de la multiplicité des employeurs et des lieux de travail).

L'éloignement du lieu de travail et ses effets en termes de mobilités quotidiennes ont des implications sur les parcours des individus qui prennent des formes variables selon les cas. Facteur d'opportunités sur les plans personnel ou professionnel pour certains, cette évolution s'apparente davantage à un handicap au regard de l'insertion professionnelle ou du maintien dans l'emploi pour d'autres. Ce handicap est particulièrement prégnant dans le cas des individus disposant de ressources limitées sur le marché de l'emploi. Les salariés peu qualifiés, les travailleurs précaires et les travailleurs immigrés font partie de ces catégories pour lesquelles les difficultés d'accès physique à l'emploi sont de nature à peser sur l'intégration professionnelle. Ces difficultés s'expliquent également en partie par le rôle assurantiel que le logement tend à endosser dans un contexte d'incertitude économique et de précarisation de l'emploi salarié. Ainsi, les difficultés spécifiques auxquelles les travailleurs précaires sont confrontés pour accéder au logement (voir *supra*) et le caractère volatile des emplois qu'ils occupent peuvent dissuader ceux-ci de déménager afin de se rapprocher de leur lieu de travail et les fragiliser davantage au regard de l'emploi en relation avec la nécessité pour eux de réaliser des migrations pendulaires plus longues et plus coûteuses. Ce type de processus est caractéristique des situations vécues par ceux qui sont parfois désignés sous l'appellation d'*outsiders*, dont le propre est de rester cantonné dans des formes d'emplois dégradés (salaires faibles, contrats précaires, horaires décalés) et pour lesquels « *l'emploi même peut devenir une source de déstabilisation (…) par ses exigences en termes de flexibilité et de mobilité journalière, alors que l'avantage retiré en est très faible* »[1].

Les arbitrages résidentiels qui intègrent une conception de l'habitat comme support de protections individuelles peuvent également s'avérer contraignants au regard de l'accès à l'emploi. Cette dimension se révèle notamment dans le cas des ménages qui, parce qu'ils sont dépourvus de moyens de transport autonomes (travailleurs pauvres, jeunes sans permis…), ont tendance à chercher à se loger dans les zones centrales desservies par les transports en commun. Dans ce cas précis, la centralité est recherchée au regard des diverses formes de sécurisation qu'elle procure aux individus – la capacité en particulier à être mobile et à saisir plus facilement des opportunités sur le marché de l'emploi. Elle est cependant susceptible

[1] *Ibid.*, p. 34. L'enquête menée par le bureau d'études Ville et habitat dans le cadre de l'étude Fondation de France met en évidence l'impact que ce cercle vicieux peut avoir sur la vie des personnes. L'étude rapporte notamment le cas, mentionné dans un entretien avec une association d'insertion, de femmes qui « *vont vers l'emploi pour accéder au logement mais quittent ensuite leur travail du fait des contraintes à gérer. Elles se retrouvent alors en difficulté de maintien dans le logement : chute de revenus, hausse des taux d'efforts…* » (*Ibid.*, p. 24).

dans le même temps d'agir comme un frein à l'accès à l'emploi. C'est le cas lorsque le besoin de sécurisation conduit les individus à décliner des offres d'emploi situées à l'extérieur des villes, c'est-à-dire à faire primer l'accès à la centralité sur l'accès à l'emploi[1]. A l'instar de ce qui se passe pour certains ménages accédant à la propriété dans le périurbain, la tendance des individus concernés à attribuer une fonction assurantielle au cadre de vie alimente dès lors des pratiques de non-mobilité. L'ancrage territorial confine dans ce cas de figure à une forme d'assignation à résidence, en ce sens qu'il peut pousser des individus à privilégier des emplois proches de leur domicile même s'ils sont mal rémunérés ou en deçà de leurs qualifications.

2.2.2 Le logement comme frein à la mobilité professionnelle

La relation entre parcours professionnel et parcours résidentiel constitue la seconde dimension illustrant le thème du logement comme contrainte pesant sur les trajectoires professionnelles. En relation avec les évolutions conjuguées des marchés du travail et de l'habitat depuis une quinzaine d'années, le logement tend aujourd'hui à apparaître comme un obstacle à la mobilité professionnelle quand celle-ci implique une mobilité résidentielle du salarié (et le cas échéant de sa famille). Plusieurs cas de figure illustrent cette tension qui s'exerce au croisement du logement, de l'emploi et de la mobilité résidentielle. Cette tension peut être structurelle, en relation avec les caractéristiques de l'emploi salarié. Elle s'observe dans le cas des salariés dont le travail implique des mobilités résidentielles temporaires, voire une forme de nomadisme sur le territoire – à l'image des travailleurs saisonniers ou des salariés du nucléaire. Elle peut également s'avérer conjoncturelle, dans le cas notamment des salariés confrontés à une rupture dans leur trajectoire professionnelle : recrutement, mutation, déménagement de sites.

Le rapport emploi-logement-mobilité au centre d'une controverse scientifique

Le thème du logement comme frein à la mobilité professionnelle fait l'objet d'une controverse scientifique depuis une quinzaine d'années. D'un côté, des études économiques portant sur les freins à la mobilité professionnelle pointent l'impact négatif de certains statuts résidentiels – et en particulier le fait d'être propriétaire – sur la propension des ménages à être mobiles et à saisir les opportunités sur le marché du travail[2]. De l'autre, des études sociologiques récentes développent une approche critique de l'injonction à la flexibilité et à la mobilité résidentielle. Ces travaux questionnent en particulier l'impact positif de certaines mobilités professionnelles et résidentielles subies. Ils permettent de mettre en évidence les difficultés rencontrées par le conjoint du salarié muté ou recruté à distance pour retrouver un emploi – le conjoint qui dans ce type de circonstances est généralement une femme.

Au-delà de la polémique inhérente à la confrontation d'approches discordantes, ces travaux se signalent avant tout par une certaine complémentarité au regard de leur capacité à éclairer les

[1] Cf. le cas d'une personne habitant Clermont-Ferrand et à la recherche d'un contrat de travail stable, qui souligne cependant qu'elle préfère laisser de côté les offres d'emploi en CDI en zone rurale et souhaite rester en ville dans laquelle elle « *se sent plus en sécurité* » (*Ibid.*, p. 33).

[2] Une étude publiée par l'OCDE établissait ainsi il y a quelques années l'existence d'une corrélation positive entre la mobilité résidentielle (proportion de ménages ayant changé de résidence dans l'année) et le taux de réaffectation entre les licenciements et les embauches des salariés (OCDE, 2011, « Améliorer le fonctionnement du marché du logement », *Etudes économiques de l'OCDE. France*, 5, p. 87-134). Dans le même ordre d'idées, le CREDOC estimait, dans le cadre d'une étude réalisée au même moment pour le compte du MEDEF, que 500 000 offres d'emploi n'auraient pas été pourvues pendant la 2e moitié des années 2000 faute d'une capacité des demandeurs d'emploi de surmonter leur réticence à déménager par crainte de rencontrer un problème de logement dans le territoire d'accueil (Bigot R., 2011, « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », *Collection des rapports du CREDOC*, 273, mars).

phénomènes étudiés. Ainsi, l'approche des économistes a ceci de pertinent qu'elle met en lumière les nouvelles formes d'interdépendances qui s'affirment depuis le tournant des années 2000 entre choix résidentiels et trajectoires professionnelles. **L'angle sous lequel cette approche interroge la question du logement la conduit à pointer l'existence d'une tension manifeste entre les injonctions à la flexibilité provenant des acteurs économiques sur le marché de l'emploi et l'exigence de stabilité induite par les demandes des propriétaires bailleurs ainsi que par l'envolée des prix immobiliers. Ce faisant, elle met l'accent sur un enjeu crucial au regard des orientations actuelles de l'action publique, à savoir la compatibilité entre le fonctionnement des marchés immobiliers et la mobilité croissante demandée par l'entreprise**.

Les études sociologiques traitant des mobilités professionnelles et résidentielles permettent quant à elles d'éclairer les ressorts des choix opérés par les individus dans ce type de circonstances. L'intérêt de ces travaux se situe précisément dans le fait de trancher avec une approche économiciste encline à régler la question en imputant aux agents un comportement économique rationnel, c'est-à-dire des pratiques consistant pour gagner sa vie à aller chercher l'emploi là où il se trouve et, le cas échéant, à être mobile sur le territoire – pour peu cependant que le fonctionnement des marchés immobiliers le permette. Tout indique cependant que cette manière d'envisager le lien emploi-logement est partielle et schématique, les freins à la mobilité résidentielle ne se résumant à l'évidence pas à la rigidité caractéristique du marché du logement. Pour cerner les ressorts de la mobilité résidentielle liée à l'emploi, il apparaît opportun de prendre appui sur les études sociologiques réalisées afin de rendre compte des facteurs (intérêts, ressources, contraintes…) qui sous-tendent les arbitrages opérés par les ménages. Mobiliser ce type d'approches semble d'autant plus pertinent qu'elles sont de nature à enrichir la réflexion sur les interactions à l'œuvre aujourd'hui entre la sphère du logement et celle de la protection sociale.

La nécessité d'appréhender le logement sous l'angle de la fonction de protection qu'il renferme.

Pour saisir l'origine des freins à la mobilité liés au logement, il convient d'élargir notre vision des conséquences engendrées par les transformations du travail et de l'emploi au niveau des parcours résidentiels. Il semble en effet que l'analyse des pratiques de mobilité – ou de non mobilité – résidentielle des ménages gagnerait à prendre en compte les modifications qui s'opèrent depuis deux décennies dans la protection sociale obligatoire et les effets que ces modifications comportent sur les choix résidentiels des ménages. De fait, la remise en cause de l'accès à l'emploi n'a pas seulement pour conséquence de fragiliser à court terme les trajectoires résidentielles des ménages. Elle entraîne aussi à plus long terme une dégradation de l'accès aux différents droits sociaux attachés au statut salarié. Face à ce « mitage » des droits sociaux (Gazier, 2005), tout porte à croire qu'un nombre croissant d'individus est conduit à percevoir dans la jouissance d'un logement une assurance contre les aléas de l'existence. A l'instar de ce que l'on observe dans d'autres secteurs d'activité (banques, assurances, etc.), il est ainsi probable que les choix résidentiels réalisés par les ménages salariés soient influencés dans une certaine proportion par des calculs consistant à rechercher hors de l'emploi le moyen de mobiliser les ressources indispensables à leur sécurité et à leur bien-être.

Plusieurs travaux mettent en évidence cette logique qui consiste pour les salariés à développer des stratégies individuelles destinées à leur permettre d'avoir accès à des protections se substituant aux protections collectives et palliant la carence de celles-ci. Au regard de cette logique d'auto-assurance, l'individu n'a pas nécessairement intérêt à déménager pour occuper

un nouvel emploi, dans la mesure où la protection procurée par cet emploi peut lui apparaître incertaine dans la durée et où une mobilité résidentielle conduirait *a contrario* à le couper des ressources mobilisables au sein de son réseau local de solidarités familiales et amicales[1]. L'ancrage territorial s'apparente dans cette perspective à un mode de sécurisation alternatif dans un contexte marqué par la remise en cause des formes « typiques » de l'intégration professionnelle et par la diffusion d'une injonction à la mobilité indifférente au fait que les conditions d'une mobilité géographique réussie ne sont pas systématiquement réunies pour les individus et leurs familles. Certaines pratiques de non-mobilité semblent attester l'émergence d'une telle logique. C'est le cas notamment des diverses formes d'arbitrage qui consistent, pour des salariés confrontés à un plan social d'entreprise, à faire primer l'ancrage territorial sur le maintien dans l'emploi quand celui-ci passe par un reclassement assorti d'une mobilité géographique (Vignal, 2005).

Le fait qu'un certain nombre de ménages soient réticents à déménager pour suivre la mobilité de l'emploi illustre ces mutations dont on peut penser qu'elles affectent la relation entre parcours professionnel et parcours résidentiel pour une partie de la population. Cette évolution participe d'un processus plus global d'autonomisation du logement par rapport à l'emploi. En pratique, le choix du premier apparaît en effet de moins en moins tributaire de la localisation du second depuis quelques décennies. C'est là la conséquence d'une série de transformations ayant trait à la sphère professionnelle (délitement du modèle de l'emploi à vie dans une entreprise unique, développement du travail des femmes et de la part des couples biactifs) et aux modes de vie (apparition de critères différents dans le choix du logement tels que la réputation de l'école et l'accès à divers types d'aménités urbaines). Pour cerner les ressorts de la mobilité résidentielle des ménages salariés, il convient donc d'appréhender le logement à travers l'ensemble des dimensions qu'il comporte. Parmi ces dimensions, la fonction assurantielle du logement occupe une place significative dans la mesure où elle renferme une série de mécanismes qui selon toute vraisemblance agissent comme des freins à la mobilité géographique.

Pour saisir cette dimension, il faut revenir sur le cheminement qui a conduit à concevoir le logement comme un vecteur de protection des ménages. Cette conception s'est développée historiquement à travers deux instruments distincts de la politique du logement : la construction des habitations à bon marché (HBM), puis des habitations à loyer modéré (HLM) après la guerre, et le développement de la petite propriété immobilière (Brocas, 2007).

Or, chacun de ces instruments renvoie à une approche spécifique de la protection sociale. Le logement social a été pensé dès la fin du XIX^{e} siècle par les élites réformatrices de la III^{e} République comme une forme de « propriété sociale » (Castel, Haroche, 2001). Les politiques d'aide à l'accession à la propriété ont pour leur part été mises en place en référence au modèle de la « propriété sécurité », c'est-à-dire à l'approche libérale classique selon laquelle le fait d'être propriétaire constitue la meilleure garantie contre les risques de l'existence (Hatzfeld, 2004). Cette approche a traversé tout le XX^{e} siècle et reste aujourd'hui très vivace dans les pratiques des ménages – on sait par exemple que la volonté d'assurer ses vieux jours constitue l'une des principales motivations ayant poussé les propriétaires occupants à accéder à la propriété (Driant, 2009). La notion de « propriété sécurité » est également présente dans le discours d'une partie des élites politiques.

[1] Au regard des inégalités qui prévalent notamment en matière d'accès à un soutien familial, on peut penser qu'une partie des individus seulement a la possibilité d'arbitrer entre ressources issues de l'intégration professionnelle et ressources liées à l'inscription dans des réseaux de solidarités locaux.

Elle occupe ainsi une place centrale dans le modèle social défendu par les tenants d'une réforme libérale de l'Etat social, ainsi qu'en témoigne cette réflexion d'Eric Woerth qui déclarait alors qu'il était ministre du Budget le 9 avril 2008 : « *L'insécurité majeure, c'est d'être mis en dehors de son logement, donc il faut qu'on augmente le nombre de propriétaires* ».

La permanence d'une conception assurantielle du logement n'est pas sans incidence sur la mobilité résidentielle. Ainsi, la part des ménages déménageant de leur logement au cours d'une année est sensiblement plus élevée dans le parc locatif privé que dans le parc locatif social ou chez les accédants à la propriété. Il existe donc une corrélation entre la propension à la mobilité et le statut résidentiel[1], cette corrélation s'expliquant notamment au regard de la crainte qu'entretient une partie des ménages à l'idée de perdre les garanties attachées à leur logement en cas de déménagement. Ce phénomène concerne les segments du parc donnant corps au principe du logement vecteur de protection pour les ménages. Dans le secteur locatif social, le faible turn-over qui caractérise le parc existant dans les zones centrales des grandes agglomérations provient en partie du fait que les locataires sont conscients de bénéficier de conditions de logements auxquelles ils n'auraient pas accès en cas de déménagement dans le parc privé (en termes de superficie, d'accès aux aménités urbaines, ou de niveaux de loyer). De même, l'attachement à la propriété du logement peut dissuader les ménages accédant de déménager vers des zones d'emploi où la probabilité pour eux de perdre toute possibilité d'accès à ce statut serait élevée[2]. Cet attachement constitue l'un des facteurs expliquant que la propriété agit structurellement aujourd'hui comme un frein à la mobilité résidentielle (Bosvieux, 2008).

Ces éléments montrent que les choix résidentiels des ménages sont susceptibles d'intégrer une logique attribuant au logement une fonction de protection contre les aléas de l'existence. Or, tout indique que la mise en œuvre d'une telle logique est de nature à exercer une influence sur les parcours professionnels des individus. Les risques qui en résultent en matière d'accès ou de maintien dans l'emploi peuvent être classés en deux groupes distincts. Un premier groupe renvoie aux risques participant d'un renforcement des inégalités qui traversent la société. Les pratiques développées au croisement des trajectoires professionnelles et des trajectoires résidentielles constituent en effet un support propice à plusieurs formes d'inégalités sociales. Inégalités d'abord au regard de l'accès aux garanties contribuant à la sécurité et au bien-être des individus. La diffusion de la notion de « propriété-sécurité » dessine de ce point de vue une tendance à contre-courant des ambitions universalistes à l'origine de la Sécurité sociale. En contribuant à promouvoir un modèle de protection sociale reposant sur la capacité des individus de s'auto-assurer – c'est-à-dire de se protéger par soi-même – *via* la constitution d'un patrimoine immobilier, cette évolution apparaît propre à accentuer des inégalités sociales dont on sait qu'elles reposent en grande partie aujourd'hui sur des mécanismes de transmission de patrimoine entre les générations.

Inégalités ensuite au regard de la capacité des individus à saisir les opportunités se présentant sur le marché de l'emploi. Par sa propension à brider la mobilité résidentielle, le fait d'attribuer au logement une fonction assurantielle peut conduire à entraver le parcours professionnel des travailleurs, à commencer par leur insertion dans l'emploi. La diffusion de

[1] Plusieurs autres variables influent sur la disposition des individus à être mobiles ou non. On peut mentionner en particulier l'âge (les personnes âgées sont moins mobiles que la moyenne) et le statut professionnel (la mobilité résidentielle de longue distance concerne avant tout les cadres et les professions intellectuelles supérieures).

[2] On pense ici notamment aux ménages implantés dans des zones rurales ou désindustrialisées et dont les logements ou une valeur plusieurs fois inférieure à celle de logements équivalents mis en vente dans des zones de marché tendu.

cette approche participe des dynamiques qui font de la mobilité un facteur discriminant dans les trajectoires professionnelles. Vecteur de promotion professionnelle pour certains, la mobilité géographique s'apparente davantage à une contrepartie subie de la flexibilité demandée par les entreprises pour d'autres. La précarité de l'emploi agit sur ces derniers comme une incitation à investir le logement d'une fonction-refuge, ce qui les amène à développer des pratiques ou à faire des arbitrages dépourvus de rapport avec le renforcement de leur intégration professionnelle, quand ils ne constituent pas un obstacle à celle-ci.

La diffusion dans les pratiques d'une conception assurantielle du logement soumet les trajectoires professionnelles à un second type d'aléas. Dans sa version la plus poussée – l'accès à la propriété pensée comme une forme de protection sociale –, cette conception renferme ainsi un risque de fragilisation des parcours. Si elle renvoie probablement dans les faits à un nombre limité de cas, cette forme d'insécurité mérite d'être soulignée tant elle résulte des transformations récentes du travail et de l'emploi et appelle en ce sens une redéfinition partielle des instruments de la protection sociale. Le fait d'être propriétaire de son logement recèle d'abord un risque au regard de la continuité des trajectoires professionnelles. Ce risque apparaît notamment lorsque le logement perd une partie de sa valeur sur le marché immobilier et condamne ses occupants à une forme d'assignation à résidence. Les territoires dont la structure économique se caractérise par la mono-activité et qui se trouvent frappés par un phénomène de désindustrialisation ou par un plan social d'envergure constituent un contexte propice à ce type de processus. La nouvelle articulation qui se noue alors entre emploi et logement tend en effet à peser sur les perspectives qui s'offrent aux individus en matière d'intégration professionnelle. Dans l'impossibilité de quitter leur logement faute d'acquéreurs potentiels, les salariés sont également bloqués dans leur retour à l'emploi par une série de freins à la mobilité propres aux personnes ayant accédé à la propriété : absence d'un capital permettant d'acquérir un logement à proximité de l'emploi, difficulté à envisager de redevenir locataire et de consentir à la forme de déclassement que représenterait la perte du statut de propriétaire après la perte du statut de salarié.

L'aspiration à devenir propriétaire de son logement recèle ensuite un risque de fragilisation des parcours résidentiels. Ce risque pèse aujourd'hui sur une partie des ménages du fait des évolutions croisées des marchés du logement et du travail au cours des quinze dernières années. Les conditions à remplir pour accéder à la propriété dans un contexte de forte augmentation des prix de l'immobilier, et en particulier l'allongement de la durée moyenne des prêts, apparaissent ainsi en contradiction avec la situation d'un nombre croissant de salariés. Le risque d'une interruption de salaire est devenu monnaie courante dans plusieurs secteurs où les trajectoires professionnelles doivent désormais composer avec le caractère discontinu de l'emploi et des revenus tirés du travail. Cette forme d'intégration professionnelle engendre une incertitude en termes de solvabilité qui s'accorde mal avec la stabilité nécessaire au bon déroulement d'un parcours d'accession à la propriété. De ce point de vue, le modèle de la propriété-sécurité renferme dans le contexte économique actuel un risque de fragilisation supplémentaire pour une partie des ménages tentés de fonder leur sécurité sur l'accès au statut de propriétaire (Malpass, 2007). Si ce risque de fragilisation semble en France n'aboutir à des ruptures dans les parcours d'accession que dans un nombre limité de cas, il est à l'évidence plus élevé dans le cas des travailleurs touchés par la précarisation de l'emploi salarié. Il peut s'avérer d'autant plus important dans le cas de ces salariés que, dans un contexte d'incertitude liée à l'emploi et de généralisation des formes dégradées d'intégration professionnelle, ceux-ci sont tendanciellement plus nombreux en proportion à être sensibles à la fonction-refuge du logement, alors même qu'ils comptent parmi les candidats à l'accession présentant le moins de garanties à long terme.

CHAPITRE 2 – LE LIEN EMPLOI-LOGEMENT : UN FOYER D'INTERVENTIONS INNOVANTES DANS LES TERRITOIRES

Le lien emploi-logement n'est pas un champ vierge de toute forme d'interventions. Il renvoie au contraire à une grande variété d'actions mises en œuvre dans les territoires. Si celles-ci se réfèrent rarement au lien emploi-logement proprement dit et ont parfois été amorcées avant même que ce thème n'émerge dans le débat public, elles ont toutes pour caractéristique de porter sur des besoins et des risques dont l'apparition au carrefour de l'emploi et du logement est soulignée par divers travaux depuis quelques années[1]. Dans ce chapitre, nous nous intéressons à ces interventions au regard du caractère innovant qu'elles recèlent, c'est-à-dire du point de vue de leur propension à déroger au droit commun, à traiter des questions qui ne figurent habituellement pas sur les radars de l'action publique ou du paritarisme, à susciter des dynamiques partenariales et des formes de co-production de l'action publique peu courantes voire inédites, ou encore à contourner les obstacles auxquels se heurtent ordinairement l'intervention sur le logement et/ou sur l'emploi. Ces interventions innovantes relèvent indifféremment des pouvoirs publics, des organisations représentant le monde du travail, ou encore de combinaisons plus ou moins larges d'acteurs publics et privés. Plusieurs d'entre elles ont été sélectionnées, afin d'être examinées sous des angles multiples (buts poursuivis, gouvernance, modalités de financement, résultats obtenus, contraintes rencontrées). Elles sont appréhendées dans leur diversité, quelles que soient les formes d'action sur lesquelles elles reposent concrètement, le territoire qu'elles couvrent, la période pendant laquelle elles ont été mises en œuvre ou les acteurs qui en sont les maîtres d'œuvre.

Ce dernier point est essentiel. Si les organisations syndicales sont impliquées dans la mise en œuvre de certaines de ces interventions – elles en sont même parfois à l'origine –, elles sont dans le même temps absentes d'une partie d'entre elles. Tenter de saisir ces interventions constitue de ce point de vue un moment important dans l'analyse. Cela permet de mettre en évidence une série de dimensions – les initiatives d'ores et déjà mises en œuvre, les objectifs dont elles étaient porteuses, la manière dont ceux-ci ont pu être atteints, les obstacles auxquels elles se sont heurtées – qui ne peuvent qu'interpeller la CDFT dans la réflexion qu'elle mène sur la question du logement et qu'elle aspire actuellement à développer autour du lien emploi-logement. En d'autres termes, tout porte à croire – c'est du moins le pari qui sous-tend la rédaction de ce chapitre – que la connaissance de l'existant renferme des enseignements de nature à alimenter l'analyse de cette organisation dès lors qu'elle s'intéresse aux nouveaux risques à l'œuvre au croisement de l'emploi et du logement et qu'elle envisage de contribuer à la mise en place de garanties sociales aptes à éviter que ces risques ne fragilisent les parcours résidentiels et professionnels des salariés.

Les interventions étudiées dans ce chapitre sont réparties entre trois thématiques que nous avons identifiées au regard des objectifs poursuivis et dont il faut souligner qu'elles ne sont pas exclusives les unes des autres[2]. Nous abordons successivement les interventions élaborées dans le but de faciliter l'accès et le maintien dans le logement des publics salariés dits « à risque » (1), celles qui visent à accompagner le développement de l'entreprise (2) et celles conçues en relation avec la volonté de favoriser le développement équilibré des territoires (3).

[1] Cf. chapitre 1.

[2] Ce découpage reprend en partie celui établi dans le cadre de l'étude réalisée pour le compte du Forum des politiques de l'habitat privé (Fors recherche sociale/Forum des politiques de l'habitat privé, 2014, *op. cit.*).

1. Les interventions visant à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des publics salariés « à risque »

Les interventions développées en réponse à des besoins sociaux situés au croisement de l'emploi et du logement visent pour une partie d'entre elles à favoriser l'accès ou le maintien dans le logement de salariés ressortant de ce que l'on appelle parfois les publics « spécifiques ». Ces publics sont identifiés comme tels car, du fait de leur situation au regard de l'emploi ou des circonstances de la vie, ils sont susceptibles de rencontrer des difficultés plus ou moins ponctuelles dans leurs parcours résidentiels. Ces difficultés n'épargnent pas les salariés, raison pour laquelle certaines catégories de travailleurs – les salariés précaires, les travailleurs pauvres, les apprentis – sont souvent perçus comme faisant partie de ces publics dits « à risques »[1].

Les interventions mises en œuvre pour favoriser l'accès ou le maintien dans le logement des publics salariés « à risques » méritent une attention particulière dans la mesure où elles renferment un certain nombre d'innovations gagnant à être prises en compte pour qui ambitionne d'agir sur le lien emploi-logement. Elles sont étudiées ici selon un ordre défini par les registres d'instruments auxquels elles appartiennent, c'est-à-dire le registre de l'investissement dans la production de logements (1.1), celui des aides aux personnes (1.2) et celui des services délivrés aux salariés (1.3).

1.1 La production d'une offre locative adaptée : le cas des résidences à vocation sociale

Un premier groupe d'interventions innovantes concerne la production d'une offre locative en direction de publics dits « à risque ». Ces interventions ont pour point commun de chercher à accroître le volume de l'offre de logement ou d'hébergement mobilisable pour répondre à la demande émanant desdits publics. Elles concernent plusieurs segments du parc de logement composent un tableau présentant une grande variété, tant au regard de la nature des interventions et des objectifs poursuivis par leurs maîtres d'œuvre, que du type de publics auxquels elles s'adressent. Parmi les interventions entrant dans cette catégorie, on distingue la construction de structures de logements provisoires dédiés à des publics spécifiques, les programmes de réhabilitation qu'engagent les organismes d'HLM afin d'adapter la structure de leur parc à l'évolution de la demande locale[2], les dispositifs qui sont susceptibles d'être mis en place afin de faire émerger une offre de logements privés à loyers conventionnés dans le parc ancien et de compenser ainsi un éventuel déficit de logements sociaux localement[3], ou encore le recyclage de patrimoines actuellement sous-exploités[4].

[1] L'appellation « public à risque » se place du point de vue des propriétaires bailleurs et de leur volonté de se prémunir contre les risques d'impayés de loyers ou de vacance locative. Elle tend parfois à être mise en avant pour légitimer les formes d'inégalités, voire de discriminations, dont ces publics font périodiquement l'objet au regard de l'accès au logement.

[2] On peut mentionner à ce sujet les programmes menés dans certaines zones de marché peu tendu afin de scinder des grands logements en logements de petite taille à destination des jeunes salariés et des apprentis.

[3] Plusieurs leviers peuvent être actionnés pour inciter les bailleurs privés à s'engager dans des dispositifs de ce type : lancement d'un programme de rénovation énergétique du parc ancien, mise en œuvre d'un partenariat avec une agence immobilière à vocation sociale chargée de faire de l'intermédiation locative (à l'image d'Habitat et humanisme ou de la FAPIL).

[4] Cf. les interrogations concernant le devenir du patrimoine immobilier de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), patrimoine dont le caractère sous-occupé a notamment pour effet d'alimenter l'hypothèse d'un élargissement de ses possibilités d'accueil vers d'autres publics.

Nous nous intéressons plus spécifiquement ici au cas des « résidences à vocation sociale », expression par laquelle nous désignons les résidences sociales et autres structures de logement-foyers (foyers de jeunes travailleurs, résidences étudiants…). Les interventions consistant à construire des structures de ce type et à en assurer la gestion, de même que les innovations mises en œuvre dans le cadre de ces interventions sur le lien emploi-logement, sont étudiées dans les pages qui suivent sous plusieurs angles. Il s'agit de cerner les publics concernés et les besoins spécifiques dont ils sont porteurs (1.1.1), puis de dégager les grandes caractéristiques de l'offre produite dans le but de répondre à ces besoins (1.1.2), et enfin d'identifier les principaux acteurs impliqués dans le financement et la mise en œuvre de ces interventions (1.1.3).

1.1.1 Des besoins marqués par la mobilité et la précarité de l'emploi

Les publics concernés par la production de résidences à vocation sociale présentent une grande variété de profils. Ainsi, les résidents connaissent des réalités parfois très contrastées au regard de la vie familiale. Outre des jeunes actifs venus prendre un logement pour pouvoir décohabiter, ce segment de l'offre est également susceptible d'accueillir des familles confrontées à des situations d'urgence (séparation, sinistre…), des jeunes familles monoparentales, voire des populations âgées (dans le cas des structures menant des expérimentations en matière de logement intergénérationnel). Les situations individuelles peuvent également différer sensiblement au regard des réalités sociales de chacun. Si dans la majorité des cas les résidents sont engagés dans un processus d'intégration professionnelle – jeunes en formation, jeunes actifs –, les résidences à vocation sociale abritent aussi fréquemment des personnes relevant de l'insertion sociale (à l'image des ressortissants de l'aide sociale à l'enfance) ou connaissant une situation de handicap. Une certaine hétérogénéité se manifeste enfin dans ces structures au regard du rapport à l'emploi. Les résidents affichent ainsi des statuts extrêmement divers de ce point de vue. On y trouve généralement pêle-mêle des jeunes en phase préprofessionnelle (jeunes en alternance, stagiaires), des jeunes en recherche d'emploi, des intérimaires, ainsi que des salariés en CDD ou en CDI.

Au-delà de cette grande diversité de situations, un profil majoritaire tend à se dégager parmi les occupants des résidences à vocation sociale dont on peut estimer qu'elles contribuent à apporter une réponse innovante sur la question du lien emploi-logement. Pour une part importante, les personnes résidant dans ces structures sont des jeunes qui démarrent leur parcours professionnel (jeunes en formation, primo-actifs, etc.). Pour cette population, accéder à un logement dans ce type de résidences s'interprète comme une étape dans un parcours résidentiel, c'est-à-dire un moyen d'accéder à une habitation autonome – à défaut d'être un logement de droit commun – dans une phase qui est celle de l'intégration dans le monde du travail. Cette spécificité de peuplement, qui découle notamment d'une règlementation limitant l'accès aux moins de 30 ans dans la plupart des résidences concernées, induit deux caractéristiques largement diffusées parmi les publics auxquels cette offre s'adresse.

La première de ces caractéristiques tient à l'importance de la mobilité dans les trajectoires des individus. Cette disposition à la mobilité concerne notamment la mobilité résidentielle. Selon les cas, elle est liée à un facteur démographique – l'accès des individus à l'âge où l'on décohabite – ou à un facteur socioéconomique, le processus d'entrée dans le monde du travail s'accompagnant souvent d'une forte propension à la mobilité professionnelle (passages formation-emploi et emploi-formation, alternance de succès et d'échecs). Dans tous les cas, la mobilité résidentielle apparaît comme une dimension intrinsèque des parcours empruntés par

les 18-30 ans. Cette dimension s'observe tout particulièrement dans les bassins d'emploi les plus dynamiques, à commencer par la région parisienne. Combinées au pouvoir d'attraction exercé par ce territoire auprès d'une partie de la jeunesse (située dans les DOM-TOM ou dans les territoires périphériques notamment, voire dans d'autres pays[1]), les trajectoires de mobilité qui s'y déploient et le volume élevé de flux entrants et sortants tendent de ce point de vue à conférer à cette région une fonction de « *grande lessiveuse* »[2].

Le second trait structurant concernant les publics jeunes logeant dans des résidences à vocation sociale tient à la précarité caractéristique de leur inscription dans l'emploi. Cette dimension tient aux difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés pour entrer sur le marché du travail. Elle est résumée en ces termes par le responsable d'une association gérant un réseau de résidences sociales implantées dans la région parisienne lorsqu'il évoque la situation de ses résidents au regard de l'emploi :

> « *La précarité qu'on évoque un peu café du commerce, c'est une donnée de base qui commence notamment par le fait que même les salaires à temps plein sont très faibles ! Et pour se loger en région parisienne c'est quasiment insuffisant, même si vous êtes à temps plein. Or, on a beaucoup de jeunes qui sont à temps partiel. Beaucoup de jeunes, les alternants, qui ont des décotes sur le SMIC, le droit commun… Donc une condition d'entrée sur le marché du travail qui me semble avoir pas mal évolué dans le sens d'une plus grande précarité à tous les niveaux. On peut être en CDI mais être à temps partiel, on est caissière… Avec des niveaux de formation… puisqu'on s'adresse quand même à des jeunes. Nos jeunes, on en a 40 % qui sont en dessous du seuil de pauvreté et les 2/3 qui sont en dessous du SMIC. Et ces jeunes-là c'est le courant des jeunes faiblement qualifiés que vous voyez dans les services, en Ile-de-France, partout où vous allez… c'est les préparateurs de commande chez Auchan ou chez Monoprix, c'est les caissières, les jeunes qui travaillent dans la restauration rapide, ou pas…* »[3].

1.1.2 Une offre de logements conçue pour pouvoir répondre à ces besoins spécifiques

Les logements proposés dans les résidences à vocation sociale présentent une certaine variété selon les types de structures concernées. Cette diversité s'observe en particulier au regard des publics visés (voir *supra*). Ainsi, les populations résidentes n'ont pas des profils équivalents selon qu'elles occupent un logement dans une résidence sociale issue d'un foyer de jeunes travailleurs, dans une résidence pour jeunes actifs (18-25 ans), dans une résidence sociale réservée aux 25-30 ans ou dans une résidence étudiants.

Un certain nombre de traits communs se dégage cependant lorsque l'on s'intéresse aux caractéristiques de ces logements. Au regard de ces caractéristiques, il apparaît ainsi évident que les organismes concepteurs et/ou gestionnaires ont souhaité adapter autant que possible les logements aux profils de leurs destinataires. Les modalités de production et de gestion des résidences à vocation sociale manifestent cette volonté de façonner une offre compatible avec le caractère spécifique des besoins des publics concernés. Cette volonté transparaît au niveau de dimensions très différentes telles que les caractéristiques physiques des logements, les modalités d'entrée et de sortie de ceux-ci, le montant des loyers ou des redevances dus par les résidents, ainsi que l'éventail des aides et des protections mobilisables par ces derniers.

[1] Certaines activités implantées en région parisienne fonctionnent avec l'apport d'une part importante de jeunes salariés de nationalités étrangères, à l'instar de Disneyland Paris.
[2] Entretien RS1.
[3] Entretien RS1.

Une préoccupation qui transparaît dans les caractéristiques physiques des logements…

L'offre de logement afférente aux résidences à vocation sociale se caractérise en premier lieu par son prix abordable. Cette spécificité, qui engendre souvent des écarts de prix très importants dans les grandes agglomérations par rapport aux prix pratiqués sur le marché locatif, tient à un certain nombre de choix opérés en amont de la construction des logements. Le caractère modique des redevances acquittées par les résidents s'explique en particulier par la taille réduite des logements – essentiellement des T1 et des T2. Il provient également de la nature fortement solvabilisatrice de l'allocation-logement dans les logements-foyers, à l'origine d'un abaissement sensible du reste à charge dans un certain nombre de cas[1]. Il est renforcé en outre par la modestie des frais annexes pour le résident, conséquence de la diffusion d'un modèle dans lequel les logements sont entièrement meublés et où la redevance inclut l'essentiel des charges (eau et électricité, taxe d'habitation), voire des services (blanchisserie), en plus du loyer.

Les logements en résidence sociale se définissent en deuxième lieu par la propension d'une partie des organismes bailleurs à vouloir intégrer les usages et les pratiques des résidents dans la conception des logements. Ainsi, les caractéristiques des publics visés – le jeune âge des résidents, le caractère temporaire de leur séjour dans le logement – peuvent inciter les gestionnaires à travailler sur la qualité du logement et à prévoir des aménagements compatibles avec l'évolution des usages dominants[2]. De même, les choix relatifs à l'implantation des résidences témoignent d'une volonté de prendre en compte les pratiques de mobilité des publics visés. Ces pratiques, largement induites par les caractéristiques socioéconomiques des résidents (rémunérations peu élevées, absence de véhicule personnel dans un grand nombre de cas) ainsi que par celles des emplois occupés par une partie d'entre eux (travail de nuit, emplois à horaires fragmentés ou décalés), impliquent une proximité des résidences avec les grands pôles d'emploi et les réseaux de transports en commun. Elles expliquent le caractère généralement central des localisations choisies au sein des agglomérations urbaines.

… ainsi qu'à travers leurs modalités de gestion

Les logements proposés dans les résidences à vocation sociale se distinguent enfin par des modalités de gestion propres à concilier mobilité des individus et sécurisation des parcours. D'un côté, plusieurs dispositions sont mises en œuvre pour favoriser la mobilité professionnelle et résidentielle des personnes. Cet objectif transparaît notamment au niveau des modalités de sortie des logements, et plus particulièrement des préavis donnés par les résidents en amont. Quand ceux-ci ne se caractérisent pas par une durée extrêmement réduite[3], ils sont souvent susceptibles d'être raccourcis lorsque le départ est motivé par une mobilité professionnelle impliquant une mobilité géographique. Cette facilité de sortie participe pleinement de la nature temporaire des séjours effectués dans les résidences sociales.

[1] L'accès à un logement dans une résidence sociale ouvre droit à des prestations d'APL majorée pour les personnes disposant de revenus limités.

[2] L'essor des technologies numériques pendant les années 2000 a par exemple eu pour effet de conduire plusieurs gestionnaires de résidences sociales à repenser partiellement l'équipement des logements et – entre autres aménagements – à installer des meubles multimédia en remplacement des bureaux classiques qui prévalaient depuis plusieurs décennies.

[3] A titre d'exemple, la volonté de faciliter les sorties rapides a conduit un gestionnaire de résidences sociales basé en Ile-de-France à instaurer des préavis d'une semaine.

Conçus comme le lieu de séjours ne pouvant excéder une durée donnée – généralement deux ans –, les logements-foyers se distinguent fondamentalement des logements familiaux par une occupation présentant des taux de rotation très élevés[1].

De l'autre côté, l'octroi d'un logement dans une résidence à vocation sociale a pour propriété d'ouvrir l'accès à une série d'aides de nature à protéger les trajectoires résidentielles des personnes. Cette propriété s'observe d'abord au niveau de l'accès au logement. Les logements étant construits avec l'apport de fonds publics, les résidents sont éligibles à l'*avance loca-pass* qui les dispense de devoir verser le dépôt de garantie à l'entrée dans les lieux. Les garanties offertes aux résidents concernent également le maintien dans le logement, domaine dans lequel la vulnérabilité des trajectoires résidentielles se manifeste avec le plus d'acuité[2]. Dans ce cas, la protection repose sur les différents dispositifs mis en place dans le cadre d'Action Logement, de la Garantie des risques locatifs (GRL) aux systèmes d'aides sur quittances mis en place par certains CIL (voir *infra*).

Combinés au faible niveau des redevances versées par les résidents, ces dispositifs contribuent à faire du logement en résidence sociale une forme de modèle capable de garantir une certaine sécurisation des parcours. Cette finalité apparaît clairement *in fine* dans les fonctions incombant à ce segment de l'offre de logements au regard des trajectoires résidentielles des individus. Alors qu'une fraction de ce parc s'interprète comme jouant le rôle de « logement-passerelle », c'est-à-dire des logements permettant aux jeunes d'accéder à une certaine autonomie parallèlement à leur entrée dans la vie active, une autre composante vise pour sa part à favoriser l'accès à un « logement de transition » à destination de publics ressortant du secteur de l'insertion sociale.

1.1.3 Des opérations associant une pluralité d'acteurs à leur financement

La production de logements-foyers relève du droit commun du logement social en France. Ce faisant, les programmes de construction de résidences à vocation sociale bénéficient d'un ensemble d'aides financières combinant fonds publics (concours de l'Etat et des collectivités territoriales) et fonds parapublics ou privés (prêts de la Caisse des dépôts et consignations, concours d'Action Logement). Cette donnée de base n'est pas sans conséquence sur la manière dont les candidats à l'accès au logement sont sélectionnés dans ce type de structures. Ce faisant, elle joue un rôle saillant dans l'affirmation d'une capacité des organismes gestionnaires à apporter des réponses pertinentes à des problématiques individuelles croisant emploi et logement. Pour saisir ce rôle, il convient de s'intéresser aux dimensions qui, dans le financement des résidences sociales, renferment des facteurs d'innovation en matière d'intervention sur les besoins émergeant au croisement de l'emploi et du logement.

Un système de réservations locatives offrant la possibilité d'une diversité de pratiques

La propension de ce segment de l'offre locative – les résidences sociales – à absorber une partie desdits besoins provient d'abord du fonctionnement du système de réservations locatives. La participation d'Action Logement au financement des opérations conduit à ce qu'une part notable des attributions de logements s'opère dans le cadre du contingent de

[1] Le parc géré par ce même gestionnaire se caractérise ainsi par un taux de renouvellement annuel de ses résidents équivalent à 60 %.

[2] C'est le cas en particulier des jeunes actifs : « *Il y a beaucoup d'accidents de parcours chez les jeunes. Beaucoup d'échecs, beaucoup de jeunes qui sont dans l'apprentissage par défaut, qui ne voient pas pourquoi il faut se lever à 6h du mat', se faire chier avec un patron… donc oui* (…) *Le jour où le jeune perd son boulot, il faut essayer qu'il ne perde pas en même temps son logement* » (entretien RS1).

réservations détenu par cette institution. Cette caractéristique apparaît de nature à produire des réponses adaptées aux difficultés que les salariés rencontrent dans leurs parcours résidentiels. A première vue, le lien unissant les acteurs d'Action Logement aux employeurs assujettis au versement de la PEEC semble en effet à même de garantir la conformité des choix effectués avec l'expression des besoins émanant des salariés des entreprises cotisantes.

Si les logements offerts dans le cadre des résidences à vocation sociale apportent des solutions à des problématiques individuelles liant emploi et logement, ces solutions ne relèvent pas toutes de la gestion du contingent de réservations locatives détenues par Action Logement. Deux raisons expliquent cela. D'une part, les interventions mises en œuvre par Action Logement se caractérisent par un certain nombre de lacunes quand il s'agit d'aider et d'accompagner certaines catégories de salariés dans leurs parcours résidentiels[1]. D'autre part, Action Logement est loin de constituer le seul acteur en capacité de favoriser l'accès des salariés aux logements offerts dans le cadre des résidences à vocation sociale. Le caractère multi-partenarial du financement des logements conduit en effet à répartir entre plusieurs réservataires le pouvoir de désigner des candidats à la location, ce qui permet à plusieurs autres acteurs de jouer un rôle important dans l'action visant à favoriser l'accès au logement des salariés.

Le cas des attributions de logement effectuées sur le contingent communal illustre cette dimension. En confiant aux collectivités locales la possibilité de désigner des candidats, la gestion de ce contingent n'a pas seulement pour effet d'élargir l'éventail des bénéficiaires à tout individu remplissant les critères. Elle permet aussi d'associer au processus de décision des acteurs ayant localement une expertise des problèmes emploi-logement et en capacité d'identifier des personnes dont le profil ou les difficultés temporaires de parcours peuvent justifier l'accès à ce type de structures. Les missions locales représentent l'un de ces acteurs pour lesquels le logement en résidences sociales constitue une solution de placement pour des salariés qui n'ont pas la possibilité d'accéder à un logement par l'intermédiaire d'Action Logement, soit parce qu'ils ne sont pas ressortissants de l'institution (à l'image des jeunes en formation ou des stagiaires), soit parce qu'ils ne figurent pas sur ses radars (salariés en CDD).

Des acteurs publics en capacité de favoriser le financement de nouveaux programmes de construction

Le caractère innovant de la réponse fournie par les résidences à vocation sociale sur la question du lien emploi-logement se situe en second lieu au niveau de la définition des programmes et des choix opérés dans ce domaine par les principaux acteurs associés au financement des opérations. On le voit lorsque l'on s'intéresse aux modalités d'intervention de chacun, indépendamment de sa nature (publique ou privée) ou de son échelle d'intervention. Ainsi en va-t-il de l'Etat, de l'échelon régional, des groupements professionnels et des organismes constructeurs.

L'Etat reste un acteur important dans le dispositif de financement des logements-foyers. A l'image d'autres secteurs de la politique du logement, les aides accordées par la puissance publique se composent pour une part croissante de concours définis dans le cadre de programmes d'action pluriannuels. Cette évolution n'est pas sans incidence sur la répartition de ces aides et sur la manière dont l'Etat intervient par ce biais sur la question du lien emploi-logement.

[1] Cf. chapitre 3.

Au cours de la période récente, elle a ainsi conduit à ce qu'une fraction des aides publiques à la construction soit orientée vers des opérations faisant directement écho à cette problématique. La mise en œuvre de ces opérations s'est appuyée sur des opportunités de financement public ressortant de cadres politiques et institutionnels distincts.

Au début des années 2010, la construction de résidences sociales dédiées à l'accueil d'apprentis et de salariés en formation a ainsi été engagée dans plusieurs régions grâce à la définition d'une enveloppe spécifique inscrite dans le Programme d'investissements d'avenir[1]. Dans d'autres territoires, des opérations similaires ont été programmées pendant la même période dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Enfin, l'apport de concours européens a pu au même moment constituer une opportunité supplémentaire de financement supra-territorial pour des opérations ponctuelles.

Les régions peuvent également jouer un rôle substantiel dans le développement de l'offre de logement en résidences sociales. D'une manière générale, leur intervention en cette matière s'inscrit dans une logique visant à adapter les objectifs et les modalités de l'action publique aux enjeux spécifiques des territoires. Sur le sujet qui nous intéresse ici, les interventions mises en œuvre par les conseils régionaux peuvent s'interpréter comme répondant à la volonté de résorber les difficultés particulières qui apparaissent sur le lien emploi-logement sur tout ou partie du territoire régional. L'acteur régional est d'autant plus enclin à se montrer sensible à cette question qu'elle croise plusieurs domaines d'action relevant de sa compétence. La forme et le contenu de ses interventions varient dès lors en fonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut mentionner la teneur des questions traitées, la répartition des responsabilités prévalant dans chaque domaine d'intervention de la région, ainsi que les outils mobilisés par cette collectivité afin de peser sur les interventions de ses partenaires publics.

L'exemple de la région Centre permet de saisir précisément les modalités de l'intervention que l'échelon régional est susceptible d'engager afin de favoriser l'accroissement de l'offre de logements-foyers sur son territoire. Au cours de la période récente, l'action menée par cette région dans ce domaine concerne principalement deux types d'intervention. Elle touche d'abord à la question du logement des apprentis. L'intérêt de l'échelon régional pour cette question résulte du paysage institutionnel en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, domaines dans lesquels il joue désormais un rôle central[2]. Son volontarisme tient également aux caractéristiques socioéconomiques du territoire régional : le problème de la « double résidence » propre au logement des apprentis s'y pose avec acuité, en relation avec l'existence d'une forte proportion de jeunes s'orientant vers l'apprentissage combinée à la faiblesse numérique du parc de petits logement et de meublés aptes à accueillir ce type de publics. Ces caractéristiques ont poussé la Région Centre à faire du logement des apprentis un axe important de son action en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Cet objectif se décline aujourd'hui à travers plusieurs types d'interventions, qui pour certaines d'entre elles sont inscrites dans le contrat de plan Etat-région. Le financement de la construction de foyers de jeunes travailleurs et de résidences sociales occupe une place notable parmi les engagements pris par la région dans ce cadre[3].

[1] Ce programme d'investissement de l'Etat a été créé en 2010 pour soutenir la recherche et financer des projets innovants sur le territoire. Piloté par le commissariat général à l'investissement, il a mobilisé à ce jour la somme de 47 milliards d'euros et repose sur un principe de co-financement pour chaque projet.

[2] Le processus de décentralisation de la formation professionnelle a été parachevé par la loi du 5 mars 2014, selon laquelle la région est « *chargée de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation processionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

[3] La région Centre n'est pas la seule collectivité régionale à avoir mis en place des dispositifs visant à favoriser l'accès au logement des apprentis confrontés à une problématique de double résidence. En témoigne notamment

L'action menée par la région Centre afin de développer l'offre de logements en résidence sociale fait également écho aux politiques régionales relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire. Dans cette perspective, l'intervention du conseil régional consiste notamment à tenter de favoriser l'accès au logement des intérimaires et des saisonniers, c'est-à-dire des catégories de salariés qui éprouvent souvent des difficultés à trouver un logement sur le marché locatif libre alors même qu'ils sont nécessaires au fonctionnement de l'appareil économique local (productions agricoles, centrale nucléaire, etc.). Cette contradiction se manifestant y compris dans certains secteurs ruraux – où le parc de logements n'est pas toujours adapté aux besoins des salariés –, la région Centre a décidé de participer à des actions spécifiques dans les territoires de ce type. Ces interventions consistent à soutenir la construction de micro-résidences comportant 6 à 8 logements dont la gestion repose sur le recours à un dispositif d'intermédiation locative[1]. A travers cette politique, il s'agit pour la collectivité territoriale de favoriser le maintien de l'emploi dans les secteurs ruraux et, ce faisant, de protéger ces derniers contre les perspectives de déclin démographique qui constituent bien souvent leur horizon.

Ce type d'interventions nécessitant la participation des autres échelons institutionnels présents dans les territoires concernés, l'action de la région se caractérise également par le recours à un outil lui permettant de favoriser la mise en œuvre des objectifs qu'elle s'est donnée. Il s'agit pour elle de conclure des « contrats de territoires » – contrats de pays, contrats d'agglomération, conventions avec les départements – dont la finalité est d'orienter les interventions des collectivités de niveau inférieur dans un sens conforme à ses priorités. Ces contrats, généralement conclues pour une durée de cinq ans, recèlent en effet un mécanisme incitatif. Ils fixent les montants des enveloppes que la région se propose de consacrer à des politiques intéressant l'autre partie contractante, en échange de quoi celle-ci s'engage à cofinancer des interventions menées sous l'égide de la collectivité régionale ou convergeant étroitement avec les politiques qu'elle met en œuvre.

Des acteurs privés porteurs de projets innovants

Plusieurs acteurs privés sont également susceptibles de participer à la programmation de résidences à vocation sociale. C'est le cas notamment des acteurs représentant le monde de l'entreprise. Les employeurs sont les premiers concernés, même si la pratique consistant pour ceux-ci à intervenir dans le secteur du logement *via* la gestion d'un parc immobilier à destination des salariés s'est progressivement érodée à partir des années 1950-1960. Une poignée d'entreprises a néanmoins conservé une action directe en matière de logement qui inclut la détention d'un parc de logements-foyers destinés à accueillir certaines catégories de personnels (salariés en début de carrière, salariés mutés ou en mobilité professionnelle, etc.)[2].

La volonté de favoriser l'accès des salariés au logement peut également conduire des organismes paritaires à favoriser le développement des résidences à vocation sociale. L'organisme de protection sociale du bâtiment et des travaux publics, Pro-BTP, est ainsi à l'origine de la construction dans l'agglomération lyonnaise d'un immeuble voué à accueillir

---

le dispositif instauré par le conseil régional de Bretagne en direction des apprentis préparant un diplôme de l'enseignement supérieur, qui repose sur l'ouverture d'un accès réservé à un contingent d'une soixantaine de logements gérés par le Centre régional des œuvres universitaires et sociales (CROUS) et répartis entre les principales villes universitaires de la région.

[1] Les logements concernés sont ainsi loués à des associations chargées à leur tour de les sous-louer à des jeunes. L'objectif d'un tel dispositif est de préserver l'organisme bailleur du risque financier inhérent à la vacance des logements, risque tendanciellement plus fréquent en milieu rural et que la région s'emploie à couvrir *via* l'allocation d'une aide forfaitaire aux associations qui acceptent de s'engager dans le dispositif.

[2] Le cas de la SNCF est abordé dans la section suivante.

des apprentis du secteur du bâtiment. Une préoccupation similaire peut en outre animer des structures patronales. C'est le cas notamment de la CCI de Chartres, qui a récemment financé la construction d'une résidence de 80 logements destinés à loger des jeunes en apprentissage étudiant sur le campus dont elle est gestionnaire. Les opérations de ce type bénéficient généralement des concours d'Action Logement, le CIL retirant de son investissement des droits de réservation qui lui permettent de favoriser l'accès au logement des salariés issus des entreprises cotisantes et dont le profil cadre avec l'offre de logements proposée[1].

Les organismes constructeurs et/ou bailleurs forment une autre catégorie d'acteurs privés susceptibles de nourrir une réflexion sur le lien emploi-logement et de traduire celle-ci par des initiatives visant à favoriser l'accroissement de l'offre de logements-foyers. Si en l'état actuel des choses ces initiatives s'avèrent embryonnaires pour la plupart, elles n'en constituent pas moins un objet intéressant à étudier au regard des perspectives innovantes qu'elles recèlent. Ainsi, certains acteurs tentent actuellement de développer des projets dont le but est d'améliorer l'adéquation de ce segment de l'offre avec les besoins des publics destinataires.

L'un de ces projets, développé par un entrepreneur de la région lyonnaise, consiste à développer une offre de logements modulaires à destination des jeunes salariés. Il se caractérise sur le papier par une double innovation. Sur un plan technique, le projet repose sur un principe de recyclage des modules, ceux-ci devant être construit selon un procédé technique censé garantir l'absence de déformation pendant leur utilisation. Au niveau du montage financier, le projet consisterait à développer un seul type de logement – des T1 de 27 m^2 comportant une salle de bain – de sorte que le coût de fabrication de l'outil soit minoré (à la différence des fabricants d'habitat modulaire qui proposent généralement une gamme variée de produits). Autre disposition visant à minimiser le coût du loyer demandé *in fine* aux résidents : le projet repose sur un principe de neutralisation du prix du foncier, les logements ayant vocation à être construits sur des réserves foncières avant d'être démontés et réimplantés ailleurs au terme de la période fixée avec la municipalité[2].

Deux types de territoires sont explicitement visés pour développer cette offre de logements modulaires. Ce choix a été opéré au regard de la demande de petits logements s'exprimant dans les territoires, mais aussi des perspectives de développement offertes par l'absence présumée de concurrents pour le futur organisme bailleur. Il s'agit des territoires de montagne, où le développement de l'habitat modulaire est conçu comme une réponse adaptée à la problématique du logement des saisonniers (voir *infra*), ainsi que des territoires péri-urbain présentant une certaine densité de populations, dans lesquels l'objectif est de réaliser des opérations de taille moyenne (20 logements) de façon à ne pas susciter d'oppositions auprès des populations et élus locaux.

1.2 Des aides financières visant à solvabiliser les salariés au regard de l'accès ou du maintien dans le logement

Les publics salariés susceptibles de rencontrer des difficultés dans leur parcours résidentiel peuvent également bénéficier d'un ensemble d'aides financières délivrées par divers organismes ou acteurs. Ces aides forment un deuxième groupe d'interventions recelant des initiatives innovantes sur le lien emploi-logement. Elles ont pour point commun de viser à accroître la capacité des individus à accéder au logement de leur choix et à pouvoir assumer

[1] A titre d'exemple, la résidence de la CCI de Chartres a également été conçue dans le but d'accueillir des salariés en mobilité professionnelle ainsi que des salariés en formation.

[2] C'est là l'une des dimensions d'un montage financier devant aboutir à produire des logements meublés pour un loyer mensuel de 300 euros toutes charges comprises (chauffage, eau, électricité, internet illimité).

en toutes circonstances la charge financière représentée par celui-ci. Elles concernent principalement le secteur locatif, mais pas uniquement. Deux types d'aides financières peuvent être identifiés comme ayant vocation à sécuriser les parcours contre les risques surgissant au croisement de l'emploi et du logement. Ces aides financières sont examinées à travers une série d'exemples dans les pages qui suivent. Il s'agit pour une large part d'aides dont l'objectif est de favoriser l'accès au logement (1.2.1), mais aussi d'aides destinées à garantir le maintien dans le logement (1.2.2).

1.2.1 Les aides destinées à favoriser l'accès au logement

Deux types d'aides financières visent à faciliter l'accès au logement des salariés précaires. Il s'agit des aides financières versées directement aux salariés – et, parmi celles-ci, des aides à l'allègement temporaire de quittance – et des dispositifs de sécurisation des propriétaires bailleurs.

Les aides à l'allègement temporaire de quittance

Les dispositifs visant à faciliter l'accès des salariés au logement prennent notamment la forme d'aides financières visant à couvrir, pendant une période donnée, tout ou partie du montant du loyer. Ces dispositifs, qui reposent sur la délivrance d'une aide à l'allègement temporaire de quittance, sont orientés pour une partie d'entre eux vers les salariés en mobilité professionnelle. Plusieurs dispositifs de droit commun ont ainsi été mis en place de façon à répondre aux besoins en logement des publics amenés à engager une mobilité résidentielle afin d'accéder à l'emploi. Les aides à la mobilité délivrées par Pôle emploi constituent l'un d'eux. Ces aides ont été mises en place à destination de plusieurs types de publics : les personnes en recherche d'emploi, les personnes en reprise d'emploi, les personnes en formation professionnelle et les personnes participant à un concours dans un lieu éloigné de leur domicile[1]. Leur attribution est soumise à un ensemble de conditions, parmi lesquelles on peut mentionner l'éloignement du domicile[2], ainsi que le type de contrat de travail ou de formation suivie[3]. Les aides délivrées par Pôle emploi ont vocation à couvrir plusieurs types de frais liés à la mobilité : frais de déplacement (bons SNCF ou défraiement des kilomètres parcourus en voiture), frais de repas (aide forfaitaire journalière) et frais d'hébergement ou de double résidence (plafond de 30 euros par nuitée dans la limite des frais engagés et sur présentation des justificatifs). Elles peuvent être mobilisées par les bénéficiaires tous types de prises en charge confondus dans la limite d'un plafond annuel de 5000 euros.

L'aide *mobili-pass* constitue un autre dispositif ayant vocation à favoriser l'accès au logement des salariés en mobilité professionnelle et résidentielle. Mis en place en 2000 par les partenaires sociaux d'Action Logement, cette aide s'adresse aux salariés des entreprises privées non agricole de 10 salariés et plus occupant un emploi permanent ou temporaire et se trouvant dans l'obligation, à l'embauche ou dans le cadre d'une mobilité interne, de changer

[1] Deux types de publics sont formellement visés par ces aides : les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B, C, D (stagiaires de la formation professionnelle) et E (contrats aidés) non indemnisés au titre de l'assurance chômage ainsi que les bénéficiaires d'une allocation-chômage dont le montant est inférieur ou égal à celui de l'aide au retour à l'emploi (ARE) minimale.

[2] Le lieu de travail ou de formation doit se situer à plus de 60 kilomètres ou à plus de 2 heures aller-retour du domicile du demandeur.

[3] L'accès aux aides est réservé aux titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI), d'un contrat à durée déterminée (CDD), d'un contrat de travail temporaire (CTT) de trois mois consécutifs ou d'un contrat de travail à temps partiel. Les salariés en formation doivent suivre une formation financée ou cofinancée par Pôle emploi ou financée par un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) sous certaines conditions.

de logement ou d'en avoir un second[1]. D'autres conditions encadrent la délivrance de l'aide *mobili-pass,* telles que l'éloignement géographique[2], le type de logement occupé et le niveau de revenus du ménage : l'aide s'adresse plus spécifiquement aux salariés prenant un logement locatif sur le site d'arrivée et justifiant de ressources inférieures aux plafonds Prêt locatif intermédiaire (PLI). L'aide peut prendre la forme d'une subvention ou d'un prêt. Dans le premier cas, elle vise à financer les frais d'accompagnement à la recherche d'un logement locatif. Dans le second, elle a vocation à prendre en charge le paiement du loyer pendant quatre mois en cas de double résidence et/ou à couvrir une série de dépenses annexes au changement de logement[3]. Tous types de prises en charge confondus, l'aide *mobili-pass* peut être mobilisée une fois par période de deux ans et par ménage et elle est délivrée à hauteur d'un plafond de 3500 euros.

L'aide *mobili-jeune*, également mise en place dans le cadre d'Action Logement, complète la gamme des aides destinées à favoriser l'accès au logement des salariés en mobilité professionnelle et géographique. Créée en 2012, elle a vocation à prendre en charge une partie du coût du loyer (ou de la redevance) dû par un jeune en alternance et à accroître ainsi ses chances de trouver un logement à proximité de son lieu de formation ou de travail. Cette aide présente une série de caractéristiques étayant l'idée qu'elle est propre à apporter une réponse significative aux difficultés d'accès au logement des jeunes : elle est délivrée en l'absence de restriction relative au logement occupé[4], c'est une subvention dont le montant peut s'avérer substantiel (jusqu'à 100 euros par mois) et elle est attribuée sur toute la durée de la formation, pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 ans[5].

En pratique, les conditions à remplir par les candidats à l'aide *mobili-jeune* en limitent cependant sensiblement la portée. Les possibilités d'accès à cette aide sont en effet encadrées par des critères d'âge (il faut avoir moins de 30 ans) et de ressources (le candidat doit percevoir des revenus inférieurs ou égaux au Smic mensuel). De plus, elle cible les jeunes en alternance sous contrat d'apprentissage ou sous contrat de professionnalisation, à la condition expresse qu'ils effectuent leur formation dans une entreprise soumise à l'obligation de verser la PEEC (voir *supra*). Au regard de ces conditions, l'aide *mobili-jeune* – à l'image de l'aide *mobili-pass* – constitue un outil dont l'ambition en matière de sécurisation de l'accès au logement se cantonne à un groupe spécifique. Du fait de ses modalités d'octroi, elle tend dès lors à perpétuer le phénomène de discrimination qui s'opère au détriment d'une partie des salariés en matière d'accès aux aides d'Action Logement. Elle incarne en cela les limites des dispositifs de droit commun sur un problème – l'accès au logement des jeunes en insertion professionnelle – que l'évolution conjuguée des conditions d'intégration dans l'emploi et des valeurs locatives dans les marchés tendus a pour effet d'accentuer continuellement depuis une quinzaine d'années.

Ces limites se manifestent plus largement au regard de la capacité de ces dispositifs à mettre en œuvre leur objet proprement dit, c'est-à-dire créer les conditions d'une mobilité sécurisée

[1] Les salariés ayant engagé une formation professionnelle dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi sont également susceptibles de bénéficier de cette aide.
[2] La distance entre l'ancienne et la nouvelle résidence doit être supérieure à 70 kilomètres.
[3] Deux catégories de dépenses peuvent être couvertes dans ce cadre : les dépenses engendrées sur le site de départ (frais d'assistance à la mise en location ou à la vente de logement, frais de notaire, etc.) et celles effectuées sur le site d'accueil (accompagnement dans les démarches débouchant sur la signature d'un bail, démarches administratives pour la mise en service du logement, etc.).
[4] L'aide *mobili-jeune* peut être délivrée pour tous les types de logements conventionnés ou non (meublé, sous location, colocation et logement temporaire inclus).
[5] A noter que la délivrance de cette aide peut également être maintenue en cas de changement de logement, d'entreprise ou de formation dès lors que le bénéficiaire continue de remplir les critères d'éligibilité.

des salariés et notamment faciliter leur accès au logement. Outre leur tendance à entretenir des formes d'inégalités entre les actifs au regard de l'accès aux aides à la mobilité, les dispositifs de droit commun se caractérisent par le caractère parfois lacunaire des moyens mis en œuvre pour assurer leur fonctionnement. Ainsi, la distribution des aides à la mobilité délivrées par Pôle emploi est tributaire de la disponibilité financière de l'enveloppe régionale d'aide à la reprise d'emploi. Quant à l'aide *mobili-pass,* elle a été historiquement conçue comme devant être distribuée en droits ouverts dans la limite d'une enveloppe financière propre à chaque CIL. Dans ces conditions, les dispositifs mis en place par l'Etat ou par certaines institutions paritaires afin de favoriser l'accès au logement des salariés en mobilité professionnelle se heurtent à un obstacle qui tient à la subordination de la délivrance des aides à une pratique gestionnaire fondée avant tout sur des facteurs financiers.

Face à ces limites, un certain nombre d'initiatives se développent en dehors des dispositifs de droit commun dans le but d'apporter des réponses nouvelles aux difficultés rencontrées par les salariés confrontés à la nécessité de se loger dans le cadre de prises d'emploi ou de missions éloignées de leur domicile. Ces initiatives reposent sur l'octroi d'aides visant à élargir l'éventail des bénéficiaires tout en ciblant des publics spécifiques. Plusieurs dispositifs illustrent cette tendance à créer de nouvelles aides financières fléchées sur les catégories de salariés les plus touchées par des difficultés d'accès au logement. Ils ont été mis en place à l'initiative d'acteurs très divers (collectivités territoriales, Action Logement, branches professionnelles…). A l'image des dispositifs mentionnés plus haut, ils reposent pour l'essentiel sur la délivrance d'aides à l'allègement temporaire de quittance. Trois d'entre eux sont évoqués dans les pages qui suivent.

Le premier de ces dispositifs cible le logement des travailleurs saisonniers du tourisme. Mis en place au cours des années 2000 dans le cadre d'une série d'accords interprofessionnels et de la convention conclue le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'UESL, ce dispositif prévoit plusieurs types d'intervention dont la construction de logements dédiés aux salariés mobiles professionnellement – et aux salariés saisonniers en particulier (voir *infra*). La mise en place d'une aide à l'accès au logement meublé des jeunes qui prennent ou reprennent un emploi nécessitant une mobilité constitue l'une des mesures instaurées dans ce cadre. Cette aide – qui a donc été créée antérieurement à l'aide *mobili-jeune* et a été supprimée lors de l'instauration de celle-ci – s'adressait aux jeunes de moins de 30 ans en mission, en emploi intérimaire ou saisonnier. Elle prenait la forme d'un versement correspondant à trois mois de loyer ou de redevance, après déduction de l'aide personnelle au logement, dans la limite de la durée d'occupation et d'un seuil de 300 euros par mois. Elle constituait une aide de droit pour deux catégories de personnes : les jeunes dont l'embauche ou la reprise d'emploi concernait l'un des secteurs d'activité rencontrant les plus grandes difficultés de recrutement (bâtiment et travaux publics, hôtellerie, métallurgie, restauration, tourisme, transports) et les jeunes sortant d'un accompagnement par un dispositif d'insertion (mission locale, comité local pour le logement autonome des jeunes) ou ayant achevé un cycle d'apprentissage.

Le deuxième dispositif cible le logement des salariés du travail temporaire. Il consiste en une offre de prestations élaborée par le Fonds d'action social au travail temporaire (FASTT) à destination des travailleurs intérimaires. Cet organisme, dont l'objectif fondamental est de faciliter le maintien des intérimaires dans l'emploi (voir encadré n° 3), propose plusieurs types d'aides destinées à favoriser l'accès au logement de ses ressortissants.

Encadré n° 3 : L'intervention du Fonds d'action social au travail temporaire (FASTT) en faveur du logement des intérimaires

Le FASTT est une association loi de 1901 créée en 1992. Il est gouverné par un Comité paritaire de gestion, qui regroupe des membres des syndicats représentatifs des salariés intérimaires (CFDT, CGT, CGC, FO et CFTC) et de PRISM'EMPLOI, organisme qui représente les employeurs du secteur de l'intérim et du recrutement. Doté d'un budget alimenté par une contribution versée annuellement par les entreprises de la branche, il a vocation à développer des aides visant à faciliter la vie professionnelle et personnelle des intérimaires.

Les prestations qu'il propose dans ce but s'organisent autour de quelques grandes thématiques : favoriser l'accès à l'emploi (*via* des aides visant à renforcer la capacité des intérimaires à saisir les opportunités de mission), simplifier la vie quotidienne (mutuelle santé, accompagnement social, etc.), favoriser l'accès au logement ainsi qu'au crédit (et lutter ce faisant contre les formes de discriminations auxquelles les intérimaires sont exposés dans ces domaines). Ces aides s'adressent à l'ensemble des intérimaires. Certaines sont accessibles dès la première heure de mission en intérim, d'autres ne le sont qu'à partir d'une certaine ancienneté (généralement 600 heures de mission sur les 12 derniers mois).

D'une manière générale, le FASTT fonctionne en confiant la responsabilité de délivrer les aides qu'il propose à des organismes spécialisés dans les domaines d'action afférents. Son action s'appuie sur un réseau de partenaires situés dans des secteurs aussi divers que la banque, l'assurance, l'accompagnement de la mobilité résidentielle, la garde d'enfants ou l'action sociale. Conséquence de ce mode de fonctionnement, le FASTT est une structure légère – il compte à peine plus de 10 salariés – dont une grande partie de l'intervention consiste à assurer un rôle d'ingénierie et de maîtrise d'ouvrage dans plusieurs domaines (pilotage de projet, suivi qualité, respect des conventions passées avec les partenaires, communication). Ces caractéristiques – équipe réduite, fonctionnement par conventions – ont vocation à favoriser une certaine souplesse dont l'une des propriétés est de doter le FASTT d'une capacité à modifier en continu son offre de prestations en fonction des résultats observés sur le terrain ou de l'évolution des besoins émanant des intérimaires.

Dans le domaine du logement, les prestations proposées par le FASTT sont élaborées selon deux logiques distinctes. Pour une partie d'entre elles, elles procèdent en s'adossant aux aides de droit commun et en produisant un avantage supplémentaire au bénéfice des intérimaires. Cette logique sous-tend par exemple la création de la garantie *loca-fastt plus*, aide expérimentée pendant quelques années par le FASTT et qui consistait à allonger la durée de la garantie de loyer mobilisable par les locataires du parc locatif social en situation d'impayés de loyer (36 mois au lieu de 18 dans le cas de la *garantie loca-pass*). A travers cette aide visant à réduire le risque d'insolvabilité des intérimaires, il s'agissait pour le FASTT d'aboutir à l'un des principaux résultats recherchés dans son intervention en matière de logement, c'est-à-dire amener les bailleurs à accepter de loger des intérimaires en dépit des craintes suscitées chez eux par le profil de ces derniers (instabilité présumée et discontinuité des revenus tirés du travail)[1].

Le FASTT délivre une seconde catégorie d'aides dans le domaine du logement – dont il faut souligner qu'elles ne sont pas exclusives des aides précédentes. Celles-ci s'inscrivent dans une logique consistant à élargir l'accès aux aides de droit commun à l'ensemble des intérimaires. Dans ce cas de figure, l'enjeu consiste à adapter une offre de prestations dont les modalités d'octroi peuvent être assorties de conditions diverses (en matière de ressources, d'ancienneté dans l'entreprise ou de taille d'entreprise) à une logique de branche dans laquelle l'accès à un éventail d'aides données doit être ouvert à l'ensemble des ressortissants[2]. L'intervention mise en œuvre par le FASTT selon cette perspective prend plusieurs formes. Elle peut consister à prendre en charge la distribution de certaines aides afin d'en étendre le bénéfice aux intérimaires qui pour une raison ou une autre n'y auraient pas accès. Elle peut également viser à modifier les conditions d'accès aux aides de droit commun de sorte qu'elles n'excluent aucun intérimaire, cet objectif pouvant être recherché *via* la conclusion d'accords avec les réseaux chargés de la distribution des aides concernées, voire en tentant de faire évoluer la réglementation.

[1] Cette logique est mise en avant par l'un de nos interlocuteurs : « *L'idée c'est de faciliter la vie des intérimaires par rapport à un salarié classique quand ce serait beaucoup plus difficile pour eux en tant que salariés intérimaires* » (entretien AL3).

[2] Cet enjeu est clairement mis en évidence dans ce propos d'un responsable du FASTT : « *Nous on doit s'adapter à des dispositifs qui sont segmentés différemment. Par exemple sur des niveaux de ressources, des choses comme ça. Qui sont segmentés dans l'autre sens. Donc c'est un peu ça les obstacles. Nous on travaille sur une identité : un travailleur intérimaire est un travailleur intérimaire. Pour Action Logement, il y a l'intérimaire qui est dans une entreprise qui cotise beaucoup et celui qui est dans une entreprise qui cotise peu* » (entretien PS1).

L'une des aides délivrées par le FASTT s'apparente à un dispositif d'aide à l'allègement temporaire de quittance. Désignée sous l'appellation *chèque MobiliPro*, elle vise à couvrir les frais de double résidence auxquels les intérimaires peuvent être confrontés lorsqu'ils prennent une mission éloignée de leur domicile. Cette aide – qui est versée sous forme de subvention et peut atteindre jusqu'à 300 euros chaque année[1] – a été créée en 2010 sur la base du constat selon lequel une partie des intérimaires en déplacement était dans l'incapacité d'avancer la trésorerie au moment de l'entrée dans les lieux[2]. Elle vise à solvabiliser les intérimaires au moment de l'engagement de la mission et à leur permettre d'accéder rapidement à un logement temporaire. A travers cette intervention, il s'agit d'éviter que l'intérimaire ne soit amené à devoir refuser un logement disponible faute de pouvoir avancer les fonds nécessaires, voire qu'il soit tenté d'interrompre sa mission avant son terme en raison de difficultés liées au logement (coût du logement trop élevé, trop grand éloignement du lieu de travail, conditions de vie précaires…).

D'autres aides sont accordées par le FASTT dans le but d'abaisser le coût du logement pour les intérimaires et d'éviter que celui-ci ne constitue un frein à l'accès au logement. Le FASTT a ainsi mis en place une aide à la recherche de logement à destination des intérimaires qui font le choix de passer par une agence immobilière. La *Lettre bon*, qui consiste en une subvention pouvant représenter jusqu'à la moitié d'un loyer mensuel, peut être délivrée dans ce type de circonstances afin de couvrir indirectement le montant des frais d'agence[3]. Autre exemple : le FASTT propose des aides au déménagement. Celles-ci passent principalement par la possibilité offerte aux intérimaires d'accéder à divers services à des tarifs préférentiels. La location d'un utilitaire et l'assurance-habitation font partie des services pour lesquels le FASTT s'efforce d'obtenir des tarifs avantageux en négociant directement les prix avec des réseaux partenaires.

Le troisième dispositif que nous avons choisi de mettre en évidence en matière d'aide à l'accès au logement des salariés en mobilité concerne les apprentis. L'aide régionale pour le transport, l'hébergement et la restauration (ARGOAT) a été mis en place par le conseil général de Bretagne en 2007 – c'est-à-dire trois ans après le transfert à la région des aides aux apprentis – dans le but de lever les freins à l'entrée en apprentissage et d'améliorer la situation matérielle des apprentis. Elle vise concrètement à couvrir une partie des frais engagés par les jeunes pour suivre une formation éloignée du domicile parental ou de leur résidence principale, dans un contexte marqué par une augmentation sensible du nombre d'apprentis dans la région. Cette aide, qui a été mise en place en remplacement d'une aide indirecte délivrée jusqu'alors par les centres de formation d'apprentis (CFA), est une aide forfaitaire comprise entre 400 euros et 800 euros par année de formation en fonction de l'âge du jeune et du niveau de diplôme préparé[4]. Délivrée aux jeunes dépendant d'un CFA situé en Bretagne et dont la formation est conventionnée avec le conseil régional, elle est actuellement versée chaque année à 18 000 apprentis. L'ampleur du nombre de bénéficiaires et des moyens investis – le conseil général a décidé il y a quelques années d'accroître le montant de l'aide

[1] Le *chèque MobiliPro* peut être utilisé en plusieurs fois et elle est mobilisable à nouveau l'année suivante. En revanche, elle n'est pas cumulable avec des indemnités de grand déplacement.

[2] Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer ce type de difficultés chez un intérimaire : absence de mission au cours des mois précédents, difficulté financière engendrée par la nécessité de se déplacer pour effectuer la mission.

[3] Le choix de ne pas cibler explicitement les frais d'agence dans le libellé de l'aide s'explique par la volonté des dirigeants du FASTT d'éviter que celle-ci ne soit perçue comme finançant les acteurs du marché immobilier.

[4] Ainsi, le montant de l'aide varie en fonction du salaire minimum légal, qui augmente avec l'âge, et de la durée de la formation, qui dépend notamment du niveau de diplôme. Alors qu'il s'élève à 800 euros dans le cas des moins de 18 ans, il est compris dans une fourchette allant de 450 euros à 650 euros pour les 18-21 ans et ne représente plus que 400 euros dans le cas des plus de 21 ans.

forfaitaire en relation avec la crise économique – en font un fer de lance de l'action régionale en matière de développement de l'apprentissage dont il a vocation à assurer la visibilité et la lisibilité.

Le dispositif ARGOAT a été complété en 2014-2015 par une aide spécifique au logement en direction des apprentis. Cette aide, qui a été supprimée en 2016, visait à prendre en charge une partie de la dépense de logement des apprentis dans l'obligation de prendre un second logement en dehors du logement familial, soit pour pouvoir suivre leur formation, soit pour effectuer leur apprentissage en entreprise. Elle reposait sur un partenariat avec les caisses d'allocation familiales (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA) de Bretagne dont l'objet était de permettre la délivrance d'une aide au logement pour un second logement. Pour pouvoir bénéficier de cette aide, le jeune devait remplir plusieurs conditions : être âgé de 18 à moins de 26 ans, être apprenti de niveau 4 ou 5 (bac pro, CAP, BEP…)[1] et être bénéficiaire d'une aide au logement pour le premier logement. L'aide ne concernait en outre que les personnes dont le second logement était situé en Bretagne et distinct des structures d'hébergement des CFA. L'aide, dont le montant s'élevait à 1200 euros par an, était délivrée par la région et était financée à hauteur de 50 % par les CAF et la MSA. Sa suppression est due à son bilan médiocre – 18 dossiers ont été traités en 2014 et seulement 10 en 2015 –, qui s'explique au regard d'une série de limites (communication déficiente à l'origine d'un phénomène de renoncement au droit chez les bénéficiaires potentiels, hétérogénéité des capacités de financement selon les partenaires, déficit d'impulsion au niveau national et problèmes de gouvernance).

Les aides visant à sécuriser les propriétaires bailleurs pour les inciter à louer leurs logements

Les dispositifs visant à faciliter l'accès des salariés au logement ne se limitent pas à des aides à l'allègement temporaire de quittance visant à abaisser le coût du logement pendant une période donnée. Ils peuvent répondre à une seconde logique, qui consiste à favoriser l'accès au logement de personnes qui en sont généralement exclues du fait du mode de fonctionnement du marché locatif et des mécanismes de sélection des candidats prévalant dans le parc privé. Ces dispositifs ont pour point commun d'être adossés à la Garantie des risques locatifs (GRL). Aux protections afférentes à ce système d'aides[2], ils adjoignent des incitations financières dont le but est d'encourager les propriétaires à louer leurs logements à des publics identifiés « à risque » du fait du déficit de garanties qu'ils sont en mesure de produire.

Des interventions de ce type ont été développées à partir du début des années 2010 dans plusieurs territoires. Parmi les acteurs impliqués, on compte régulièrement des entreprises, des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). L'exemple de l'aide instaurée par la communauté d'agglomération de Dreux (Eure-et-Loir) permet de saisir le mécanisme incitatif recelé par ce type de dispositifs en direction des bailleurs privés. Le 13 juin 2013, celle-ci a conclu un accord partenarial avec l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et Procilia, le CIL local chargé de la distribution et de la gestion opérationnelle des garanties offertes dans le cadre de la GRL.

[1] Les jeunes suivant une formation de niveau supérieur (bac + 2, + 3, + 4 ou +5) ont en effet la possibilité de bénéficier d'un autre dispositif d'aide reposant sur l'ouverture d'un accès privilégié à des logements gérés par le CROUS (voir *supra*).

[2] Rappelons que la GRL est un dispositif qui prend en charge les risques d'impayés de loyer (dans la limite de 70 000 euros), les dégradations locatives sur toute la durée du bail (jusqu'à 7700 euros pour un logement vide) ainsi que les frais de procédures en cas de défaillance du locataire.

Selon les termes de cet accord, l'EPCI s'engage à prendre en charge la prime d'assurance versée par le bailleur souscrivant un contrat d'assurance GRL, en échange de quoi ce dernier doit faire en sorte que le locataire entrant corresponde à un ou plusieurs profils-types[1].

Le FASTT a également mis en place une aide incitant les bailleurs à loger des intérimaires. Cette aide consiste à annuler le coût que le bailleur se voit imputer dans le dispositif d'indemnisation prévu par la GRL pour couvrir d'éventuelles pertes de loyers entre deux locataires. Alors que la *garantie vacance locative* est normalement assortie d'une franchise de deux mois, la mobilisation du *Pack Fastt PLUS* permet en effet que cette franchise soit prise en charge par le FASTT et que le bailleur ne perde pas d'argent pendant les quatre premiers mois d'inoccupation du logement suite au départ du locataire.

Par ailleurs, des aides ont été créés afin de faciliter l'accession à la propriété de salariés qui rencontrent généralement des difficultés dans la réalisation de leur projet d'accession. C'est le cas notamment du *prêt Crédicil-Fastt* pour les intérimaires. A l'image du prêt complémentaire distribué par Action Logement, cette aide a été conçue par le FASTT en vue de compléter le prêt principal accordé par un organisme bancaire. Associée à d'autres aides conçues afin de conseiller et d'accompagner les intérimaires dans l'élaboration de leur projet d'accession (voir *infra*), elle vise à faciliter l'obtention d'un prêt bancaire pour une catégorie de salariés qui se heurte très souvent à un certain nombre de freins dans ce domaine.

1.2.2 Les aides visant à favoriser le maintien dans le logement

Les aides visant à favoriser le maintien dans le logement en cas de difficulté à payer le loyer sont sensiblement moins développées. Ces aides s'adressent spécifiquement aux personnes et aux familles fragilisées par des accidents de la vie (perte d'emploi, maladie, rupture de droits, diminution momentanée des ressources). Plusieurs aides de droit commun peuvent être mobilisées par les personnes concernées par ce type de circonstances. Un premier type d'aides au maintien dans le logement est proposée dans le cadre du Fonds de solidarité logement (FSL). Ses vertus protectrices pour les ménages sont cependant limitées par ses modalités de distribution : sa délivrance n'intervient qu'à partir du moment où une dette de loyer est déjà constituée, et surtout elle est assortie de conditions de ressources qui ont pour effet le plus souvent d'exclure les ménages salariés du bénéfice de l'aide.

Plusieurs aides au maintien dans les lieux ont parallèlement été créées par Action Logement à destination des salariés. La *garantie loca-pass* constitue le dispositif le plus connu en la matière étant donné sa diffusion à l'ensemble du réseau. La délivrance de cette aide conduit à ce que le CIL paye le loyer et les charges à la place du locataire en cas de difficultés budgétaires temporaires de ce dernier. En outre, elle n'est pas réservée uniquement aux ressortissants d'Action Logement[2]. Mais là aussi, les modalités de délivrance de cette aide tendent à en restreindre la portée : la *garantie loca-pass* prévoit un montant maximum égal à 9 mois de loyers et de charges, elle ne concerne plus aujourd'hui que les logements appartenant à des personnes morales (à l'image du parc d'HLM) et elle constitue une avance devant être remboursée par le locataire dans un délai fixé avec l'organisme collecteur.

[1] L'accord prévoit que l'aide de Dreux Agglomération n'est délivrée au bailleur que si le locataire entrant est un jeune de moins de 30 ans, un salarié en mobilité professionnelle sur le territoire de l'agglomération, ou un salarié en mobilité résidentielle se rapprochant de son lieu de travail quand celui-ci est situé sur le territoire de l'agglomération.

[2] La *garantie loca-pass* est accessible à l'ensemble des salariés du secteur privé non agricole ainsi qu'aux jeunes de moins de 30 ans remplissant l'une de ces conditions : être en formation au sein d'une entreprise (contrat d'apprentissage, alternance ou contrat de professionnalisation), en recherche d'emploi, en situation d'emploi (hors titulaires de la fonction publique) ou étudiant boursier d'Etat.

Une autre aide est délivrée par Droit de Cité Habitat, association créée en 1991 par un CIL – le Groupement interprofessionnel pour la construction (GIC) – en association avec la Caisse des dépôts et consignations et avec un ensemble d'organismes partenaires (bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement). C'est une aide sur quittance qui vise à adapter le loyer aux ressources du locataire en difficulté en réduisant le montant de sa quittance pour une période donnée. Ses principaux paramètres indiquent qu'elle est conçue de manière à éviter certaines limites propres aux dispositifs susmentionnés : elle est versée sous forme de subvention et obéit à une logique préventive, sa vocation étant non pas d'aider à payer une dette de loyer constituée, mais d'éviter qu'une telle dette ne se forme. A l'image des dispositifs précédents cependant, le mode de distribution de l'aide sur quittance ne lui permet pas d'être autre chose qu'une réponse partielle au problème. Le fait qu'elle soit accordée par une association directement liée au GIC tend en effet à circonscrire le champ des bénéficiaires aux salariés des entreprises cotisantes chez ce CIL (ou chez des CIL ayant passé des accords de partenariat avec Droit de Cité Habitat) et, le cas échéant, aux locataires de sociétés d'HLM dans lesquelles le GIC – ou Action Logement – détient des participations.

Des réflexions sont actuellement menées pour pallier les limites des dispositifs existants en matière d'aides au maintien dans le logement. A titre d'exemple, on peut mentionner l'expérimentation engagée récemment par le FASTT pour tenter de favoriser l'accès des intérimaires à un dispositif d'aide sur quittance. A l'image de l'aide mise en place par Droit de Cité Habitat aujourd'hui, il s'agirait notamment d'aider le locataire à payer son loyer pendant une période donnée et de lui permettre le cas échéant de toucher les APL et d'accéder aux aides du FSL. La mise en place d'une telle aide est conçue comme un moyen de compléter l'éventail d'aides permettant de prévenir les risques de rupture dans les parcours des intérimaires. Elle permettrait que le bénéfice de l'aide sur quittance soit ouvert à l'ensemble des intérimaires. L'implication du réseau d'assistants sociaux du travail partenaire du FASST aurait en outre pour effet d'améliorer la connaissance de ce type d'aides et des opportunités qu'elles offrent[1]. Les problèmes d'accès des intérimaires à l'aide sur quittance tiennent en effet aujourd'hui aussi aux difficultés rencontrées par les employeurs pour identifier les salariés exposés à un risque d'impayé et orienter ceux-ci vers les aides de droit commun.

A l'image des aides créées pour favoriser l'accès au logement de catégories spécifiques de salariés, les aides visant à sécuriser le maintien dans le logement sont orientées pour une petite partie d'entre elles vers les accédants à la propriété. Ces aides sont proposées pour la plupart dans le cadre des dispositifs susmentionnés. Le FSL propose des aides au maintien dans les lieux des propriétaires occupants. Action Logement a créé également plusieurs types d'aides en direction des propriétaires en difficulté : allègement de charges liées au logement, refinancement de prêt immobilier plus onéreux, prêt pour le rachat de logements de propriétaires en difficulté. Droit de Cité Habitat a mis en place il y a quelques années une aide au prêt immobilier à destination des propriétaires en difficulté. Outre ces aides, dont il est difficile d'apprécier l'utilité sociale faute d'éléments d'évaluation précis, notre enquête n'a pas permis de mettre en évidence des initiatives visant à favoriser le maintien dans les lieux de salariés accédant ou propriétaires occupants que leur situation spécifique au regard de l'emploi aurait pour effet de fragiliser dans leur parcours résidentiel.

[1] Le FASTT a en effet noué un partenariat avec le Réseau des services sociaux interentreprises de France (RESSIF), groupement d'intérêt économique disposant d'une couverture nationale et qui a récemment étendu son domaine de spécialisation, initialement centré sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, à la question du logement.

1.3 Des services visant à favoriser l'accès au parc existant et à doter les individus des ressources nécessaires

Une troisième catégorie d'interventions est mise en œuvre en direction des publics dont le mode d'inscription dans l'emploi représente potentiellement un facteur de fragilisation des trajectoires résidentielle et professionnelle. Cette catégorie regroupe un ensemble d'aides et de prestations immatérielles – information, conseil, accompagnement – dont la mise en œuvre requiert un panel de compétences variées. Il ne s'agit pas ici de fournir aux individus ou aux familles des solutions logement à partir d'un patrimoine immobilier géré en propre, ni d'accroître leur solvabilité afin qu'ils puissent accéder ou se maintenir plus facilement dans le logement, mais de trouver des solutions dans le parc existant (HLM ou locatif libre) en l'absence de toute forme de transfert financier.

Les organismes qui proposent ce type de services sont amenés à développer plusieurs sortes d'interventions. Ils doivent tout à la fois identifier des logements disponibles dans une aire géographique donnée et croiser cette offre avec les demandes des salariés, informer les demandeurs sur la marche à suivre pour rechercher un logement, accompagner les personnes dans les différentes démarches qu'elles sont amenées à engager dans ce cadre, ou encore développer des partenariats avec des réseaux d'organismes bailleurs ou de fournisseurs de services en matière de logement. Ce foisonnement de prestations n'est cependant pas sans obéir à une ligne directrice. Ainsi, deux logiques peuvent être distinguées : la première consiste à apporter des réponses toutes faites aux besoins émanant des demandeurs de logement (1.3.1), la seconde à doter ces derniers de la capacité à trouver un logement par eux-mêmes (1.3.2).

1.3.1 Trouver un logement en réponse à un besoin exprimé

Un premier ensemble de services consiste à partir des besoins formulés par les salariés, puis à identifier des logements disponibles dans le parc existant de sorte que chacun puisse accéder à un logement au plus près de ses aspirations et de ses besoins. Il recouvre deux manières d'intervenir en réponse à l'émergence d'un besoin en logement. Dans un tel contexte, les acteurs en capacité d'agir sur le sujet peuvent s'employer à détecter par eux-mêmes des possibilités de logement susceptibles de satisfaire temporairement ce besoin. Ils peuvent aussi faire en sorte qu'un logement adéquat soit identifié rapidement *via* la mise en place d'un instrument permettant de croiser l'offre et la demande.

La recherche d'un logement temporaire

Les services consistant à rechercher un logement au bénéfice d'un salarié concernent avant tout les situations de mobilité géographique. Le service d'accompagnement des salariés en mobilité professionnelle proposé par Action Logement – *CIL-PASS Mobilité* – constitue aujourd'hui l'un des dispositifs d'aides les plus connus dans ce domaine[1]. Ce service s'adresse aux salariés qui, dans un contexte de recrutement ou de mobilité interne, sont conduits à devoir changer de logement ou à en avoir un second. Il inclut un accompagnement complet du salarié dans toutes les étapes relatives à la recherche du logement : diagnostic du besoin, assistance au moment du déménagement, présentation de la ville d'accueil, recherche et sélection de logements, visites accompagnées des logements, aides pour l'installation et les

[1] Ce service s'est développé dans un contexte marqué par l'essor au cours de ces quinze dernières années du secteur professionnel dit de la « relocation » – essor dont Action logement a lui-même été l'un des principaux acteurs (Sigaud, 2014).

formalités afférentes. Comme pour la plupart des prestations délivrées par Action Logement, le bénéfice de cette aide est cependant limité aux ressortissants de l'institution. Qui plus est, c'est un service payant pour l'employeur qui, de ce fait, est libre d'opérer une sélection entre les salariés susceptibles d'en bénéficier et les autres[1].

Plusieurs initiatives se sont développées en marge d'Action Logement afin de compenser les limites de ce dispositif. Les prestations mises en place par le FASTT afin de favoriser l'accès des intérimaires à un logement temporaire constituent l'une d'elles. Deux types de services sont proposés par le FASTT dans ce domaine : l'un vise à répondre aux situations d'urgence sociale et repose sur un principe de mise à l'abri des personnes concernées, l'autre s'adresse aux salariés en déplacement professionnel auxquels il garantit l'accès à un logement temporaire dans les 48 heures.

Le service de mise à l'abri proposée par le FASTT a été mis en place à l'intention des intérimaires se retrouvant sans logement suite à une rupture de parcours (rupture familiale, expulsion, difficulté médico-sociale). Il consiste pour le FASTT à garantir l'accès à un hébergement d'urgence dans des structures partenaires (hôtels, centres d'hébergement) et à couvrir les frais d'hébergement pour une durée de 15 jours maximum[2]. Il peut inclure un accompagnement élargi *via* la mise en lien avec un travailleur social, dont le rôle est notamment d'orienter les personnes vers des guichets supposés ouvrir l'accès à des solutions durables dans le logement de droit commun : Droit au logement opposable (DALO), Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), etc.

L'aide *mobili-pro* s'adresse aux intérimaires amenés à effectuer une mission loin de leur domicile. Elle vise, en garantissant l'accès à un hébergement à proximité du lieu de travail pour toute la durée de la mission, à sécuriser la prise d'emploi et à éviter qu'un intérimaire refuse une mission faute de pouvoir compter sur une solution d'hébergement temporaire. Pour les intérimaires acceptant la mission, elle a vocation à permettre à ceux-ci de se libérer de la recherche d'hébergement, ainsi qu'à leur éviter d'être amenés à dormir dans leur voiture – pratique relevant d'un choix contraint dont tout indique qu'elle se développe chez un certain nombre de salariés en déplacement professionnel.

De même que le service de mise à l'abri des intérimaires, l'aide *mobili-pro* consiste pour l'essentiel à mettre en lien les intérimaires avec un réseau de partenaires pratiquant des tarifs préférentiels. Elle se définit comme de la recherche de logement non accompagnée, la mission du prestataire consistant à identifier des logements, à prendre contact avec les bailleurs et à définir un rendez-vous auquel le salarié se rendra seul. La mise en œuvre de cette prestation est prise en charge par un CIL, Logéo, qui a créé il y a quelques années une filiale *ad hoc* afin de répondre aux besoins du FASTT dans ce domaine. Le choix de passer par un collecteur d'Action Logement est conforme en tout point à l'organisation mise en place par le FASTT pour délivrer ses services (voir *supra*). Il assure à cette activité un ancrage local propice aux partenariats avec les organismes bailleurs en même temps qu'une couverture nationale[3]. Il permet aussi aux intérimaires d'avoir plus facilement accès aux aides financières délivrées par Action Logement – le *prêt mobili-pass*, les aides *loca-pass* – lorsqu'ils peuvent y prétendre.

[1] Le financement du *CIL-PASS Mobilité* peut cependant être couvert par l'aide *mobili-pass* sous certaines conditions.

[2] Un partenariat a été conclu avec Droit de cité Habitat pour permettre une prise en charge des frais d'hébergement dans les périodes non couvertes par le FASTT : nuitées non comptabilisées dans le temps de la mission (le week-end par exemple), période après les 15 jours.

[3] Ces deux propriétés sont assurées grâce aux partenariats que Logéo a conclus avec d'autres CIL.

Si l'aide *mobili-pro* ne concerne qu'un nombre limité de bénéficiaires – 600 à 650 intérimaires en moyenne sont logés chaque année *via* cette aide – elle présente des avantages qui semblent devoir en assurer le succès auprès des principales organisations impliquées. Pour les agences d'intérim, la garantie de pouvoir faire venir des intérimaires dans des secteurs géographiques où il n'y en a pas peut constituer un facteur décisif dans l'obtention d'un contrat[1]. Pour un certain nombre d'organismes bailleurs et de structures d'hébergement partenaires, l'existence d'un flux de demandes provenant du FASTT s'est progressivement imposée comme un moyen commode de pourvoir des logements vides et d'optimiser la gestion de leurs capacités d'accueil.

L'intervention mise en place en place par le FASTT en faveur des intérimaires en mobilité professionnelle se heurte toutefois à une difficulté nouvelle depuis quelques années. Cette difficulté est liée aux changements qui s'opèrent dans l'économie du travail temporaire, et plus particulièrement à la diminution caractéristique de la durée des missions proposées par les agences d'intérim. Il s'ensuit une augmentation de la part des intérimaires en déplacement sur des durées courtes et pour lesquels il s'avère généralement malaisé de trouver des logements dans les structures habituellement mobilisées pour répondre à ce type de besoins (résidences sociales, meublés, appart'hôtels). Cette difficulté se traduit dans un certain nombre de cas par une évolution des conditions de logement des intérimaires vers des formes d'hébergement plus courtes et plus précaires (hôtels, campings). Les intérimaires en déplacement sur des missions courtes peuvent être amenés à devoir payer plus cher pour se loger, l'accès aux structures de type résidence sociale permettant d'accéder à une offre relativement bon marché et ouvrant doit sous certaines conditions au bénéfice de l'allocation-logement.

La création d'outils permettant de croiser la demande avec l'offre de logement

Les interventions visant à identifier des logements correspondant à des besoins exprimés ne se limitent pas au registre de la recherche pour compte d'autrui. La mise en place d'outils permettant de croiser la demande avec l'offre existante constitue un autre moyen de favoriser l'accès des salariés au logement. Cette technique est aujourd'hui exploitée par plusieurs acteurs et elle concerne plus spécifiquement la demande émanant de jeunes actifs en phase d'intégration professionnelle. L'enquête a permis de mettre en évidence plusieurs cas illustrant ce type d'interventions et la diversité des acteurs qui en sont les maîtres d'œuvre.

Un premier cas a été identifié dans l'agglomération rennaise. La mise en relation de l'offre et de la demande de logements émanant d'actifs constitue la raison d'être d'une association implantée sur ce territoire. Rennes hébergement, créée en 2003, développe une activité qui consiste à faire émerger une offre d'hébergement temporaire chez l'habitant à destination de personnes ayant besoin de se loger dans l'agglomération rennaise pour des séjours de courte durée. Se définissant comme un « *réseau d'accueil chez l'habitant* », cette association « *s'adresse en priorité à un public aux revenus modestes, jeune en général ou en formation qui parfois en plus de ses déplacements, doit faire face à une double dépense de loyer* »[2]. Elle a progressivement gagné sa place sur la scène locale de l'habitat rennaise dans un contexte marqué par le dynamisme économique et la forte attractivité de ce territoire. Le catalogue de chambres à louer qu'elle a constitué représente depuis plusieurs années une ressource

[1] Une grande partie de l'activité développée dans le cadre de l'aide *mobili-pro* concerne en effet des missions situées dans des territoires ruraux où la main-d'œuvre mobilisable est faible numériquement (chantiers de construction des lignes à grande vitesse, plateformes logistiques de type Amazon).

[2] Rennes hébergement, rennes-hebergement.fr [En ligne] http://www.rennes-hebergement.fr/Qui-sommes-nous_a27.html. Consulté le 24 janvier 2016.

mobilisée par un certain nombre de réseau prescripteurs – à l'image de la mission locale du bassin de Rennes. De fait, la formule de l'hébergement chez l'habitant apparaît comme une réponse adaptée à la problématique du public visé en matière de logement : « *Ça correspond bien aux besoins des gens en alternance, qui sont sur Rennes pendant une ou deux semaines par mois et ailleurs le reste du temps. Là, ils prennent une chambre 2 semaines par mois, je crois que ça fait 60 euros la semaine, et ils rentrent chez papa-maman le week-end* »[1].

La création d'outils chargés de rapprocher l'offre de logement avec la demande provenant de jeunes actifs peut également être le fait des acteurs du secteur de l'hébergement et du logement social. Le dispositif mis en place par l'Association logement jeunes travailleurs (ALJT) participe ainsi pleinement de cette logique[2]. Il s'agit d'une bourse de logement associant un certain nombre d'organismes bailleurs (offices publics et SA d'HLM) et réservataires (CIL) et dont la vocation est de mettre en relation l'offre de logement gérée par ces organismes avec la demande émanant de résidents aspirant à sortir des structures gérées par l'ALJT. La finalité déclarée de cet instrument est de favoriser l'accès des jeunes actifs à un logement autonome à loyer maîtrisé en région parisienne. Son intérêt pour les organismes bailleurs se situe dans sa propension à favoriser la location rapide de logements qui peinent à trouver preneurs *via* les circuits classiques d'attribution[3]. Son succès – 500 personnes ont été logés par l'intermédiaire de ce dispositif en 2014 – tient selon les responsables de l'ALJT à la spécificité de la demande provenant des jeunes, public tendanciellement plus mobile et présentant un niveau d'exigence relativement moins élevé que les autres candidats à un logement social.

Favoriser la mise en relation de l'offre existante avec la demande de logement portée par de jeunes actifs peut également constituer un objectif dans le cadre des politiques élaborées par les collectivités territoriales. La *plateforme e-logement des apprenants* mise en place par la Région Centre illustre cette possibilité. Cette initiative est née au début des années 2010 d'un constat réalisé par les acteurs régionaux de la formation et selon lequel la question du logement – au même titre que la mobilité – pouvait constituer un frein à l'accès à la formation professionnelle[4]. Il a en résulté un projet de création d'un « guichet unique » visant à rapprocher l'offre d'hébergement et les demandes émanant de jeunes en formation ou en stage sur des durées courtes ou fractionnées.

Mis en œuvre sous l'égide du GIP Alfa Centre[5], ce projet a d'abord consisté en un travail de recensement effectué par l'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ) dans le but

[1] Entretien ML2.

[2] L'ALJT est une association loi de 1901 qui en 2015 gérait 60 résidences sociales représentant 6000 logements implantés en Ile-De-France et s'adressant à trois types de publics (jeunes travailleurs, jeunes actifs en mobilité, étudiants, doctorants et jeunes chercheurs). Elle accueille chaque année 10 000 jeunes en direction desquels ont également été mis en place des services d'accompagnement destinés à favoriser leur autonomie.

[3] Ce type de difficultés peut se manifester dans plusieurs cas de figure : logements sociaux construits dans des zones périphériques et dont l'éloignement vis-à-vis des grands pôles d'emploi dissuade les candidats à la location, logements réservés par un CIL et rendus pour un tour au bailleur suite à un refus d'attribution.

[4] Ce constat a été inscrit dans le contrat de plan régional pour le développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2011-1014, sur la base des réflexions d'un groupe de travail constitué autour de la thématique « égalité d'accès à la formation ». Plusieurs témoignages convergents d'acteurs de divers horizons (missions locales, organismes de formation) avaient alors permis d'établir que certains candidats à la formation finissaient par renoncer à leur projet initial et à faire le choix de la proximité par défaut lorsque l'accès à une formation éloignée de leur domicile butait sur leurs capacités limitées en matière de mobilité ou de financement d'une double résidence.

[5] Le Groupement d'intérêt public (GIP) Alfa Centre a été créé en 2002 sous l'impulsion de l'Etat, du Conseil régional et des partenaires sociaux en vue de favoriser l'harmonisation des politiques régionales en matière de formation professionnelle, d'orientation et de valorisation des compétences.

d'identifier les possibilités d'hébergement mobilisables à l'échelle régionale et d'en faire émerger de nouvelles[1]. Adossée à une plateforme déjà existante recensant l'ensemble des offres de formation dans la région, la *plateforme e-logement* a finalement été lancée dans le cadre du Plan Avenir Jeunes en septembre 2013. Elle prend la forme d'un site internet permettant à toute personne en recherche de formation d'identifier rapidement les solutions d'hébergement situées à proximité des lieux de formation sélectionnés. L'éventail des organismes impliqués dans le dispositif est aujourd'hui relativement large, puisqu'il regroupe aussi bien des structures dédiées aux apprenants (résidences universitaires, centres de l'AFPA, internats de lycées ou de CFA) que des possibilités d'hébergement moins segmentées (foyers de jeunes travailleurs, auberges de jeunesse, chambres chez l'habitant).

La volonté de favoriser la mise en relation de l'offre et de la demande peut conduire les acteurs à imaginer des formules innovantes. Face à la nécessité de faire surgir de nouvelles possibilités de logement dans des territoires où l'offre existante échoue à résorber l'ensemble des besoins, certains s'efforcent de prospecter de nouvelles pistes aptes à accroître les solutions mobilisables au bénéfice des jeunes actifs. C'est le cas du FASTT, qui a récemment entamé une expérimentation reposant sur le développement de la colocation. Alors que la visibilité du FASTT conduit à ce que plusieurs partenaires lui proposent des logements en location, il s'agit actuellement pour cet organisme de voir dans quelle mesure ces logements pourraient constituer une solution permettant d'accueillir simultanément plusieurs intérimaires.

Le recours à la formule de la colocation est également conçu comme une réponse à la problématique du logement des jeunes actifs par les partenaires sociaux d'Action Logement. Le développement de la colocation dans le parc social a ainsi été inscrit dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 29 avril 2011. Des réflexions ont été engagées par la suite autour des formes de sécurisation à instaurer dans ce type de configurations (solvabilisation par la GRL en cas de départ anticipé de l'un des colocataires, etc.).

La volonté de faire émerger une offre locative nouvelle dans le parc ancien est également à l'origine de tentatives de développement du logement intergénérationnel. Des expérimentations ont par exemple été menées à Rennes dans ce domaine. Conçue pour apporter des réponses innovantes aux problèmes induits par le vieillissement et la perte d'autonomie au niveau de l'habitat, cette formule apparaît également comme un moyen de favoriser l'accès au logement des jeunes. Les jeunes actifs ne semblent cependant pas les mieux placés pour répondre aux attentes inhérentes à cette forme d'habitat co-veillant – c'est du moins ce qui dessine dans le cas des jeunes en formation ou des apprentis dont la propension à la mobilité induit une présence sur place plutôt sporadique.

1.3.2 Equiper les candidats au logement d'une capacité à trouver des solutions par eux-mêmes

L'offre de services en direction des individus exposés à l'émergence d'un risque au croisement de l'emploi et du logement ne se limite pas uniquement à des interventions visant à trouver des logements en réponse à des besoins exprimés. Une part non négligeable des prestations mises en œuvre dans le but de sécuriser les trajectoires résidentielles desdits individus vise à doter ceux-ci des ressources et des savoir-faire leur permettant de trouver un logement par leurs propres moyens. Les prestations concernées recoupent un ensemble très

[1] L'intérêt d'un tel dispositif pour les organismes bailleurs est comparable à celui observé dans le cadre de la bourse de logement de l'ALJT : il s'agit de mettre à disposition du public visé une offre d'hébergement résiduelle dont les caractéristiques font généralement qu'elle peinerait à trouver preneur autrement.

divers d'aides immatérielles regroupant des activités d'information, de conseils et d'accompagnement des personnes dans les démarches qu'elles entreprennent. Deux types de prestations peuvent être distingués au regard des finalités poursuivies. Certaines d'entre elles visent à équiper les individus d'une capacité à s'orienter dans le système du logement et à mobiliser les ressources leur permettant de faire aboutir leur recherche. D'autres ont vocation à les doter d'une aptitude à convaincre les bailleurs d'accepter leurs candidatures en dépit des réticences qu'ils suscitent du fait de la nature de leur intégration professionnelle et des représentations que celle-ci véhicule.

L'aide à la recherche de logement

Les interventions visant à soutenir les individus dans leur recherche de logement forment à première vue un assemblage composite. Plusieurs systèmes d'aides ont été développés en écho à cette finalité, mais ils se présentent à chaque fois comme une réponse spécifique à une problématique donnée. Il en ressort un paysage segmenté dans lequel plusieurs dispositifs d'information et d'accompagnement coexistent sans jamais se croiser puisque faisant référence à chaque fois à un public particulier. Les informations recueillies dans le cadre de l'enquête de terrain illustrent le caractère fragmenté de l'intervention dans ce domaine.

Plusieurs organismes ont été identifiés comme développant des activités d'information et de conseil pour la recherche de logement. La mission locale du bassin de Rennes propose un accompagnement spécifique sur l'accès au logement dans le cadre de la prise en charge globale qu'elle met en œuvre en faveur des bénéficiaires de la *garantie jeune*[1]. L'ALJT a pour sa part mis en place un programme mobilisateur visant à aider les résidents à sortir du secteur de l'hébergement et à accéder au logement autonome. Le dispositif *pass logement* repose sur une action de sensibilisation des résidents à la nécessaire préparation de leur sortie, puis sur une formation combinant divers leviers (organisation d'ateliers favorisant le dialogue avec des acteurs tels qu'Action Logement ou des agences immobilières, production d'outils d'information et de guides) et durant en moyenne une année. Le FASTT, quant à lui, a développé un service de *coaching* dont l'objet est de favoriser l'accès des intérimaires à un logement pérenne[2]. Mise en œuvre par un CIL – le Cilgère – dans le cadre d'un partenariat national conclu avec le FASTT, cette prestation mobilisant des ressorts variés est destinée à munir les intérimaires de toutes les compétences nécessaires pour aboutir dans leur recherche de logement.

Au-delà de ce morcellement des acteurs et des publics visés, les dispositifs mis en place pour aider les personnes à rechercher un logement présentent un grand nombre de points communs. Ainsi, ils s'adressent d'abord à des individus dont les profils concourent à ce qu'ils éprouvent des difficultés à trouver un logement par eux-mêmes. Les freins auxquels ces individus se heurtent en la matière proviennent pour une grande part de caractéristiques qui leur sont propres. Cela peut être un niveau de qualification peu élevé (d'où une méconnaissance éventuelle des codes qui régissent les relations sur un marché), une maîtrise imparfaite de la langue française (à l'origine de difficultés d'expression ou d'incompréhensions avec les

[1] La *garantie jeune*, dispositif expérimental mis en place en 2013, a vocation à aider les jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité dans leur accès à l'autonomie et à l'insertion professionnelle. Elle offre aux personnes la possibilité de bénéficier d'un accompagnement intensif d'accès à l'emploi d'une durée de 12 mois (dont 6 semaines de formation en collectif sur les techniques de recherche d'emploi puis un accompagnement individuel assuré par un conseiller dédié) et de percevoir une allocation équivalente au RSA visant à assurer leur autonomie financière.

[2] Ce service s'adresse plus spécifiquement aux intérimaires engagés sur des missions longues ou recrutés en CDI. Il fait partie des prestations accessibles uniquement aux intérimaires ayant une certaine ancienneté – c'est-à-dire ceux qui affichent au moins 600 heures de travail au cours de l'année écoulée.

interlocuteurs), ou encore un nom à consonance étrangère (ce qui peut avoir pour effet d'exposer la personne à des pratiques discriminatoires de la part de certains bailleurs ou professionnels)[1]. Combinés aux contraintes qui restreignent les possibilités d'accès au logement des jeunes et des salariés précaires – faiblesse des revenus, incapacité à fournir les garanties demandées par les bailleurs, capacité d'accueil nettement déficitaire dans les résidences à vocation sociale – ces freins aboutissent dans un certain nombre de cas à confiner les individus dans des situations relevant du mal-logement[2].

Les dispositifs instaurés pour soutenir les individus dans leur recherche de logement mobilisent en outre un ensemble d'outils et de procédés relativement comparables. Les prestations développées pour doter les jeunes en insertion professionnelle d'une capacité à accéder au logement recoupent pour une grande part celles qui ont été mises en place dans un but similaire en direction des intérimaires. Si ces prestations ne sont en rien cantonnées à un public en particulier et présentent un caractère générique, elles sont cependant loin d'être indifférenciées. Elles ressortent de trois registres distincts : l'information, le conseil et l'accompagnement.

Les acteurs intervenant en soutien des actifs ou des jeunes actifs à la recherche d'un logement procèdent en premier lieu *via* la communication d'un certain nombre d'informations aux personnes concernées. Ces informations touchent à des domaines divers. Elles peuvent concerner les conséquences de l'accès à un logement autonome sur le budget du ménage : mise en évidence des coûts inhérents à la signature d'un contrat de bail (caution, taxe d'habitation) et des aides permettant de solvabiliser les locataires (allocation logement)[3]. Elles portent également sur les aides que les individus ont la possibilité de mobiliser en vue de faciliter leur accès au logement, que ces aides soient spécifiques (à l'image des prestations délivrées par le FASTT) ou de droit commun. A ce titre, les aides délivrées par Action Logement font généralement l'objet d'un travail d'information spécifique, compte tenu du rôle central joué par ce dispositif dans l'intervention en faveur du logement des salariés[4]. Etant donnée la diversité des prestations proposées et les critères fixés pour en délimiter les possibilités d'accès, ces aides font l'objet de présentations plus ou moins sélectives selon les profils des personnes[5].

L'information délivrée à l'intention des actifs souhaitant accéder au logement consiste également à orienter ceux-ci vers les « bons » interlocuteurs. Ceux-ci se caractérisent par leur propension à favoriser l'accès au logement – et notamment au logement social – par leur intervention, soit du fait qu'ils constituent un passage obligé pour solliciter une aide (à l'instar des services logement des entreprises dans le cas des salariés éligibles à Action Logement), soit du fait qu'ils ont le pouvoir de délivrer des aides (les CIL, mais aussi les organismes d'HLM ou les mairies dans le cas des candidats à l'accès au logement social).

[1] Ces caractéristiques s'observent notamment dans le cas des intérimaires, groupe qui compte dans ses rangs une part importante de salariés occupant des postes peu qualifiés (nettoyage, manutention…) ainsi qu'une forte proportion de travailleurs étrangers ou issus de l'immigration.

[2] Tel est le constat dressé par notre interlocuteur au sein de la mission locale du bassin de Rennes : « *Sur la garantie jeune, un jeune sur deux dort à droite à gauche. Ils sont confrontés à des problèmes de logement autant que d'emploi* » (entretien ML2).

[3] Le caractère utile de ce type d'informations se révèle en particulier dans le cas des jeunes décohabitants, qu'ils soient en insertion sociale ou en phase d'insertion professionnelle.

[4] A telle enseigne que l'un des premiers réflexes de notre interlocutrice au sein de la mission locale du bassin de Rennes, lorsqu'elle reçoit des jeunes en insertion professionnelle confrontés à un problème d'accès au logement, consiste à leur demander s'ils ont un employeur afin d'apprécier s'ils peuvent prétendre accéder aux aides d'Action Logement ou non.

[5] A titre d'exemple, la possibilité de bénéficier du *prêt mobili-pass* est plus fréquemment mise en avant dans le cas des apprentis ou des personnes en contrat de professionnalisation.

Les personnes sont en outre incitées à mobiliser des acteurs ou des outils à même de faciliter leur recherche de logement. Ainsi, elles peuvent être orientées vers des agences immobilières connues pour leur absence de préjugés à l'égard des salariés dont le profil en fait généralement des candidats peu prisés sur le marché locatif[1]. Elles peuvent également se voir recommander d'optimiser leur recherche en ayant recours à des outils mettant en relation l'offre et la demande de logement. Une intervention spécifique du FASTT permet d'illustrer ce point. Pour aider les intérimaires à trouver un logement correspondant à leurs critères, cet organisme conseille aux personnes concernées de s'inscrire sur un site internet de mise en relation hors agence de locataires et de propriétaires privés et rend leur inscription gratuite – alors que celle-ci est payante en temps normal pour les candidats à la location. Cette initiative permet aux intérimaires de bénéficier gratuitement d'un ensemble de services et d'applications de nature à faciliter leur recherche de logement[2].

Les actifs et les jeunes actifs peuvent en second lieu se voir prodiguer un certain nombre de conseils de la part des acteurs et des organismes qui s'emploient à les aider dans leur accès au logement. Ces conseils partent généralement d'un examen de la demande de logement et de la situation de la personne porteuse de celle-ci. Cet état des lieux, qui est souvent opéré dès le premier entretien, consiste notamment à évaluer le niveau des ressources que la personne est en capacité de consacrer au logement ainsi que celui des aides auxquelles elle peut prétendre le cas échéant (calcul du budget et de l'APL).

Ce type de diagnostics comporte généralement plusieurs finalités. Il a vocation à permettre une orientation du demandeur vers les bons systèmes de logement au regard de son profil[3]. L'objectif du conseil consiste ici à éviter que les personnes ne perdent leur temps ou ne se mettent en difficulté en se tournant vers des formes de logement qu'elles ne pourraient assumer financièrement, mais aussi qu'elles ne se privent de saisir des opportunités qui au regard de leur situation se révéleraient à leur portée[4]. La phase de diagnostic de la demande vise également à inciter les personnes à élargir leur champ de recherche au-delà de son périmètre initial. Accroître l'aire géographique de la recherche, ne pas se limiter à tel ou tel segment du parc locatif : ce type de conseils est fréquemment donné de façon à maximiser les chances du demandeur de trouver un logement.

Les services mis en place afin d'aider les actifs dits « à risque » à accéder au logement ressortent en troisième lieu du registre de l'accompagnement. Les personnes concernées ont ainsi la possibilité de trouver auprès de certains acteurs des interlocuteurs les guidant dans les diverses démarches qu'ils entreprennent.

[1] Le FASTT a pour pratique de communiquer aux intérimaires intéressés une liste d'agences partenaires ou ayant déjà logé des intérimaires.

[2] Parmi les instruments développés par le site LocService.fr, les intérimaires ont la possibilité d'utiliser un outil servant à calculer le prix moyen du loyer dans un secteur donné, ainsi qu'une application permettant aux personnes se promenant dans un quartier de repérer les logements disponibles à la location situés à proximité.

[3] Ce travail d'affinage de la demande constitue par exemple un passage obligé pour les professionnels qui reçoivent dans les missions locales des jeunes porteurs d'un besoin en logement : « *Je leur dis ''ça c'est possible, ça c'est pas possible, vous qui rêvez d'un studio en ville, vous aurez plutôt une chambre en FJT…'' Il faut leur expliquer tout ça, rendre le projet réaliste dans un premier temps* » (entretien ML2).

[4] Il apparaît ainsi selon plusieurs de nos interlocuteurs que les cas sont relativement fréquents dans lesquels de jeunes actifs ou de jeunes apprenants s'interdisent de prendre un logement par méconnaissance des aides (les APL) ou les dispositifs (l'aide *mobili-jeune*, les résidences sociales) qui pourraient leur permettre d'y accéder.

Cet accompagnement peut prendre des formes multiples. Il concerne d'abord les démarches administratives engagées par les personnes pour accéder à un logement ou obtenir des aides destinées à renforcer leur capacité à accéder ou à se maintenir dans le logement[1].

Il peut également consister en un accompagnement englobant toutes les étapes d'une demande de logement. Tel est le cas par exemple de l'intervention mise en place par le FASTT en direction des intérimaires aspirant accéder à un logement locatif social au titre du DALO. Dans ce domaine, la prestation du Logéo – CIL auquel le FASTT a délégué la mise en œuvre de cet accompagnement – ne consiste pas seulement à aider l'intérimaire à constituer son dossier de demande DALO et à l'envoyer à la commission chargée d'étudier celle-ci. Elle a également vocation, une fois l'éligibilité du candidat au DALO établie par la commission, à trouver un logement social correspondant aux besoins de l'intérimaire et à accompagner celui-ci lors de la visite du logement. Cette forme d'accompagnement social dans l'entrée dans le logement a été conçue de sorte que la personne consente plus facilement à accepter le logement proposé, dans un contexte où les refus d'attribution – qui sont pourtant de nature à entraîner la sortie des bénéficiaires du dispositif – sont fréquents chez certains profils de candidats[2].

Le caractère global propre à certains accompagnements s'observe aussi dans les dispositifs d'aide à la recherche de logement. Les services dits de *coaching* visent ainsi à accompagner la personne dans toutes les étapes du processus. Cette forme d'accompagnement consiste à délivrer des conseils interactifs, c'est-à-dire capables d'évoluer en fonction des arbitrages réalisés par la personne, des étapes qu'il franchit ou des changements qui s'opèrent dans sa situation. Elle peut également conduire l'organisme accompagnant à s'ériger en instance d'orientation stratégique et de contrôle des démarches engagées par les personnes : définition d'un plan d'action établissant un certain nombre de tâches à accomplir, organisation de points d'étapes échelonnés dans le temps dont l'objet est de vérifier que lesdites tâches ont bien été effectuées ainsi que d'identifier les futurs objectifs à atteindre.

Les pages qui précèdent rendent compte de la formidable diversité des formes d'information et d'accompagnement mises en place dans le but de favoriser l'accès au logement des actifs dits « à risque » et de les soutenir dans leur recherche de logement. Au-delà de leur diversité, ces prestations se caractérisent par une volonté manifeste de doter les destinataires d'une capacité d'identifier et de mobiliser les moyens leur permettant d'aboutir dans leurs démarches. A l'inverse des services qui consistent à trouver un logement dont les caractéristiques correspondent à un besoin exprimé (voir *supra*), l'objectif consiste ici à former les individus de façon à ce qu'ils acquièrent un certain degré d'autonomie dans leur recherche. Même si les organismes qui proposent ce type de service ne s'interdisent pas le cas échéant d'intervenir en direct dans le but de donner un coup de pouce aux individus[3], il s'agit fondamentalement pour eux de qualifier les bénéficiaires afin qu'ils puissent trouver une

[1] L'accompagnement consiste ici notamment à aider la personne à constituer un dossier de demande d'aides auprès du FSL au moment de l'entrée dans le logement (aide à la constitution d'un mobilier de première nécessité) ou dans un contexte de perte de solvabilité (garantie de loyer, couverture de dettes énergies).

[2] Ce type de risques concerne en particulier les personnes sortant de structures d'hébergement (y compris les dispositifs d'hébergement d'urgence) : « *Quelqu'un qui est hébergé à l'hôtel depuis des années avec sa famille, qui se retrouve dans un logement vide, sans meubles, sans cuisine équipée, il a du mal à se projeter. Et le fait qu'il y ait quelqu'un qui l'accompagne, ça l'aide.* (Elle) *lui explique que ce sera possible : ''Pour trouver des meubles vous irez là, ce sera moins cher''…* » (entretien AL3).

[3] Plusieurs exemples illustrent cette tendance. Le FASTT a construit des partenariats avec plusieurs CIL de sorte que l'*avance loca-pass* puisse être délivrée rapidement aux intérimaires qui en ont besoin à l'entrée dans les lieux. Les agents des missions locales peuvent être amenés à prendre contact directement avec un employeur lorsqu'ils s'aperçoivent qu'un jeune actif peine à convaincre celui-ci de lui permettre de bénéficier d'une aide au titre d'Action Logement.

réponse à leur besoin en mobilisant les ressources et en saisissant les opportunités se présentant à eux sur le marché locatif[1].

L'apprentissage des conditions à remplir pour voir sa candidature retenue par un bailleur

Les informations et conseils délivrés aux candidats au logement ne portent pas uniquement sur l'offre d'aides mobilisables ou sur les techniques de recherche de logement. Ils concernent également la relation avec les bailleurs et la manière dont les personnes peuvent convaincre ceux-ci d'accepter leur candidature une fois qu'elles ont identifié un logement correspondant à leur besoin. Les interventions répondant à cet objectif s'adressent plus spécifiquement aux publics dont le profil au regard de l'emploi recèle aux yeux des propriétaires un risque en matière d'impayé de loyer ou de vacance locative. Les salariés ne sont pas exempts des groupes sociaux véhiculant ce type de représentations, qui concernent notamment les jeunes apprenants ne bénéficiant pas de l'appui de garants (jeunes issus de milieux défavorisés ou en situation de rupture familiale), les salariés touchant de faibles rémunérations (et notamment les salariés à temps partiel subi), ainsi que les salariés recrutés sur des contrats précaires.

Les services visant à faciliter la relation avec les bailleurs ressortent des catégories précitées : information, conseil et accompagnement. Elles peuvent consister à accompagner les personnes dans la constitution du dossier de candidature au logement. Cette intervention est considérée comme un plus significatif tout particulièrement dans les marchés tendus, l'importance numérique des candidats pour un logement pouvant conduire les propriétaires à survaloriser les aspects relatifs à la présentation et à la structuration des dossiers qui leur sont remis. L'aide prend également la forme de conseils concernant la présentation de soi : attitude à adopter lors d'un rendez-vous dans une agence ou avec un propriétaire, tenue vestimentaire. Des formes d'accompagnement collectif peuvent en outre être organisées. Ainsi, la formation délivrée à l'intention des résidents de l'ALJT prévoit notamment des exercices prenant la forme de mise en situation ou de jeux de rôles afin de préparer les futurs candidats aux entretiens qu'ils seront amenés à passer avec des bailleurs.

La pédagogie dispensée en direction des candidats à la location comporte enfin une grande part de rhétorique. Les conseils et les recommandations émis par les organismes s'efforçant d'aider les personnes à accéder au logement portent pour une part importante sur les arguments à produire dans la discussion avec les bailleurs. L'objectif n'est pas uniquement d'informer les candidats de sorte qu'ils soient préparés à négocier avec les propriétaires de la même manière que tout un chacun. Il s'agit aussi de les préparer à devoir composer avec les préjugés qu'un certain nombre de propriétaires nourrissent à leur endroit et à produire des arguments censés désamorcer les représentations disqualifiantes dont ils sont l'objet du fait de leur situation professionnelle.

Cette dimension rhétorique apparaît clairement dans le cadre du *coaching* mis en œuvre en direction des intérimaires à la recherche d'un logement stable. Dans le *kit de candidature*, outil que le FASTT délivre aux intérimaires afin de maximiser leurs chances de voir leur candidature retenue par un bailleur, figurent en effet divers conseils concernant la manière de se présenter au bailleur, ainsi qu'une série d'arguments à mobiliser selon le cours pris par la négociation. A titre d'exemple, il y est recommandé au candidat, dans l'hypothèse où un doute serait émis sur la stabilité de ses ressources financières ou sur sa capacité à payer régulièrement son loyer, de faire état de l'argument selon lequel un intérimaire est généralement mieux payé qu'un salarié à niveau de qualification égal.

[1] L'effet recherché apparaît en somme comparable à celui que visent les politiques d'insertion professionnelle et l'intervention mise en œuvre dans ce domaine par des organismes tels que les missions locales.

D'autres sortes d'instruments sont mis à disposition des salariés dits « à risque » pour conforter leur candidature aux yeux des bailleurs. Le FASTT fait preuve une fois de plus d'une inventivité certaine dans ce domaine. Dès le début des années 2000, cet organisme avait mis en place ce qu'il avait présenté comme le *passeport logement,* document qui permettait à tout intérimaire se présentant devant un bailleur de se prévaloir de l'obtention des aides *loca-pass* (dépôt de garantie et garantie de loyer) et de tranquilliser ainsi son interlocuteur quant à son aptitude à payer son loyer[1]. Le *kit de candidature* propose aujourd'hui plusieurs outils dont la visée est sensiblement identique. Il contient un document offrant la possibilité à l'agence d'intérim d'attester – si tel est le cas – que l'intérimaire a des missions régulières et qu'il travaille pour elle depuis plusieurs années ainsi que d'ajouter un commentaire personnel. Cette attestation d'emploi personnalisée peut être complétée le cas échéant par une attestation du bailleur actuel de l'intérimaire, dans laquelle celui-ci précise que son locataire occupe le logement depuis un certain temps et qu'il n'a pas occasionné d'impayé de loyer.

La rhétorique visant à rassurer les propriétaires sur la réalité des comportements de certaines catégories d'actifs réputés « à risque » peut être prise en charge par les organismes bailleurs eux-mêmes. Dans ce cas, les arguments destinés à compenser le déficit d'image de telle ou telle catégorie se retrouvent distillés dans la communication institutionnelle desdits organismes (rapports d'activité et plaquettes, site internet, discours prononcés dans des arènes de type colloques ou congrès). Deux exemples illustrent cette dimension. Dans sa volonté de créer les conditions d'une sortie de l'hébergement facilitée pour ses résidents, l'ALJT a pris le parti de mettre en avant les vertus socialisatrices de la vie en structure collective. Ce discours s'adresse en particulier aux bailleurs sociaux, l'accès à un logement HLM étant généralement conçu comme un horizon idéal pour la suite du parcours résidentiel des locataires de l'ALJT. Il souligne la propension des résidents à participer à la régulation de la vie collective, ainsi que l'implication de certains d'entre eux dans des collectifs de représentants. Ces caractéristiques y sont présentées comme des qualités acquises dans le cadre de l'habitat en foyer et comme des gages de la capacité des jeunes à s'intégrer au sein de nouveaux collectifs résidentiels.

Le FASTT s'emploie de manière similaire à produire des arguments visant à désarmer les conceptions qui tendent à déprécier les candidatures des intérimaires aux yeux des bailleurs. Cette rhétorique a vocation à compléter les aides mises en place en direction de ces derniers afin de les inciter à louer leur logement à un intérimaire[2].

Cet organisme produit une argumentation qui procède en reprenant à son compte les motifs de crainte attachés à cette forme d'intégration dans l'emploi et en tentant d'inverser les représentations dominantes. Concrètement, les attributs généralement perçus comme des risques dans la condition d'intérimaire y sont décrits comme des facteurs de sécurisation des propriétaires. Deux exemples prélevés dans le discours du FASTT illustrent ce procédé. Le premier fait directement écho à l'idée selon laquelle les risques d'impayés de loyer seraient plus élevés lorsque le locataire est un intérimaire. A cette représentation, le FASTT oppose un discours qui met à avant les qualités de rebonds présumées des intérimaires et leur plus

[1] L'intérêt de cet outil provenait alors de sa propension à supprimer l'incertitude attachée au délai susceptible de s'écouler entre la signature du bail et la délivrance de l'aide. Cet intérêt s'est considérablement émoussé dans la seconde moitié des années 2000 en relation avec les modifications apportées aux aides *loca-pass* (raccourcissement du dépôt de garantie à un mois de loyer et limitation de l'accès à la garantie de loyers aux seuls occupants du parc locatif social).

[2] Cf. les aides proposées dans le *Pack Fastt PLUS* : garantie contre les impayés de loyer sans franchise ni limite de durée, garantie vacance locative, protection juridique étendue en cas de contentieux porté devant les tribunaux (voir *supra*).

grande capacité à faire face aux incertitudes attachées aux transformations actuelles de l'emploi[1]. Le second exemple renvoie à l'instabilité géographique présumée des intérimaires et aux craintes qu'elle alimente chez les propriétaires de devoir faire face à des situations de vacance locative. L'argumentaire développé par le FASTT à ce sujet consiste à remettre en cause cette présomption d'instabilité en soulignant que si les intérimaires sont mobiles professionnellement, ils ne sont pas nécessairement sur le plan géographique, la plupart d'entre eux aspirant à partir d'un certain âge à s'installer dans un bassin d'emploi afin d'y construire leur vie.

Ces exemples témoignent de la forte dimension pédagogique que recèlent les pratiques discursives développées par les organismes intervenant en faveur de l'accès au logement des travailleurs dits « à risque ». En tant que tels, ces discours ne visent pas uniquement à atténuer le déficit d'image qui caractérise certaines catégories d'actifs auprès des acteurs du champ de l'immobilier. Ils visent également – et semble-t-il avant tout – à modifier les dispositions de leurs destinataires et à obtenir *in fine* une amélioration tangible des possibilités d'accès au logement desdits actifs.

La réalisation de cet objectif passe par l'engagement de discussions avec les acteurs concernés dans le but de construire des partenariats dans la durée. C'est du moins la méthode privilégiée par le FASTT dans les relations qu'il tente de nouer avec divers interlocuteurs en position d'accroître – ou de bloquer – les possibilités d'accès des intérimaires au logement. Le processus, qui comporte deux étapes, est souvent similaire quel que soit l'interlocuteur (bailleur, agence immobilière, banque). D'abord, le FASTT sollicite son interlocuteur pour tenter d'identifier avec celui-ci les conditions auxquelles il pourrait envisager de prendre un intérimaire comme client. Ensuite, une fois que des règles de nature à sécuriser le prestataire ont été adoptées et que celui-ci a franchi le premier pas avec un intérimaire – et à condition que l'expérience se passe sans heurt –, le FASTT suggère de reproduire l'expérience avec d'autres intérimaires en élargissant éventuellement les conditions d'accès[2]. A travers cette méthode incrémentale, il s'agit en définitive pour le FASTT de relativiser le risque attaché au statut d'intérimaire dans les esprits des acteurs du secteur immobilier et d'atténuer ainsi les freins auxquels les intéressés se heurtent habituellement en matière d'accès au logement ou au crédit.

[1] Dans ce discours, le travail temporaire est présenté – à la différence des autres formes d'intégration dans l'emploi – comme étant de nature à doter les individus d'une capacité à s'adapter aux interruptions susceptibles pour tout un chacun de survenir dans le parcours professionnel : « *Quelqu'un qui va perdre son emploi, comme c'est quelque chose d'assez fréquent, d'assez probable, même pour un CDI etc., il va avoir du mal à rebondir, il va falloir qu'il crée du lien avec Pôle emploi, qu'il aille chercher… bref y sait pas faire. L'intérimaire il va finir sa mission, à la limite c'est normal et là il a l'agence d'emploi, d'intérim qui est là pour l'aider à retrouver, et en tout cas il saura à qui s'adresser, il saura comment faire, et il aura même anticipé le fait de pouvoir perdre son emploi, donc de ne pas avoir de travail pendant quelques temps. Donc, à la limite, il est mieux armé par rapport à un problème d'emplois* » (entretien PS1).

[2] La construction de partenariats avec les établissements bancaires obéit à ce schéma : « *Pour obtenir un crédit* (…) *c'est pas simple, mais il y a des cas où des banques seraient prêtes à le faire, pour peu qu'elles se branchent un petit peu là-dessus. Donc on rencontre des banques, des organismes de crédit, on leur dit ''mais sous telle et telle condition, est-ce que vous prendriez l'intérimaire ?'' Parce qu'il a un conjoint en CDI, peut-être parce que je sais pas… On entame les choses, et après la banque d'elle même va constater, ou alors on lui fait remarquer ''Ben voilà il n'y a pas eu de problème sur ce crédit là''. Et puis après : ''pourquoi ne pas prendre un intérimaire seul ?'', sous certaines conditions, de façon différente, pour qu'il puisse accéder au crédit ?*» (entretien PS1).

2. Les interventions mises en œuvre afin d'accompagner le développement des entreprises

Pour une partie d'entre elles, les interventions mises en œuvre autour du lien emploi-logement participent d'une logique d'accompagnement du développement de l'entreprise. Il est possible de caractériser celles-ci en les examinant successivement selon qu'elles entrent dans le registre de l'investissement dans le logement (2.1), celui de l'aide financière aux salariés (2.2) ou celui de l'accompagnement desdits salariés dans les démarches qu'ils entreprennent (2.3).

2.1 L'investissement dans le logement par l'entreprise

Quand elle vise spécifiquement à favoriser le développement de l'entreprise, l'action qui consiste à investir dans le secteur du logement revêt généralement une dimension individuelle. Dans la plupart des cas, les interventions mises en œuvre dans le but de développer les possibilités d'accès au logement des salariés d'une entreprise donnée relèvent en effet de l'entreprise elle-même. Le financement du logement par l'entreprise constitue cependant un phénomène difficile à apprécier en tant que tel. C'est là la conséquence du caractère atomisé des interventions mises en œuvre par les employeurs dans ce domaine, ainsi que de l'absence de données chiffrées à même de quantifier et de qualifier le phénomène.

Dans les pages qui suivent, nous nous efforçons néanmoins de cerner dans ses grandes lignes l'intervention directe des entreprises en matière de logement. L'enquête de terrain complétée d'une revue de presse aboutit au constat d'une tendance généralisée au désinvestissement de l'entreprise vis-à-vis de la question du logement (2.1.1). Elle permet dans le même temps de mettre en évidence un certain nombre de configurations susceptibles aujourd'hui d'inciter des employeurs à investir dans le logement (2.1.2).

2.1.1 Une intervention minoritaire

Une série d'articles parus dans la presse pendant les années 2011-2013 a contribué à jeter un éclairage particulier sur plusieurs initiatives mises en œuvre à titre individuel par des employeurs en matière de logement. Le point commun entre ces interventions était alors d'avoir été développées en dehors du champ de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), en réponse à la volonté des employeurs concernés de produire par eux-mêmes des solutions logement à l'intention de leurs salariés. Certaines d'entre elles visaient à élargir les possibilités d'accès au logement desdits salariés en investissant dans le logement sur la base des fonds propres de l'entreprise. Les interventions ressortant de ce registre consistaient soit à financer la construction de logements, soit à acquérir des logements anciens situés à proximité de l'entreprise – ceci dans les deux cas afin d'y loger des salariés de l'entreprise.

Les deux possibilités étaient incarnées par des exemples mobilisés de manière récurrente dans les articles susmentionnés. Le premier cas de figure était ainsi illustré par l'exemple d'un immeuble de 22 appartements construit à la fin des années 2000 à proximité immédiate d'un hypermarché Leclerc à Saint-Nazaire. Pour le directeur de celui-ci – financeur unique du projet à hauteur de 2 millions d'euros – il s'agissait à travers cette initiative de favoriser le rapprochement domicile-travail de salariés qui selon lui étaient contraints par la hausse des prix de l'immobilier de s'éloigner de la ville-centre pour pouvoir se loger et qui, ce faisant, s'exposaient à un accroissement continu de la durée et du coût afférents à leurs déplacements

quotidiens. L'intervention mise en œuvre par Axon'Câble permettait d'éclairer le deuxième cas de figure. Pour cette entreprise industrielle implantée dans la Marne et employant 1700 salariés, la constitution par achats successifs d'un parc de pavillons loués en colocation était alors décrite comme permettant d'accueillir 80 à 100 stagiaires par an. L'investissement dans le logement s'apparentait de ce point de vue à un outil dont l'objet était de compenser l'absence d'une main-d'œuvre qualifiée sur place et de favoriser le recrutement de salariés diplômés généralement peu disposés en temps normal à s'installer en milieu rural.

Fallait-il voir dans ces initiatives individuelles l'expression de phénomènes plus larges, c'est-à-dire une sensibilité nouvelle des employeurs aux difficultés rencontrées par leurs salariés pour se loger, ainsi qu'une tendance accrue de leur part à intervenir directement dans ce secteur de la vie hors travail ? Avec quelques années de recul, on est tenté de répondre à cette question par la négative, et ceci pour deux raisons principales. D'une part, la série d'articles parus dans la presse entre 2011 et 2013 coïncidait avec la livraison coup sur coup de deux études réalisées par le CREDOC à la demande du MEDEF[1]. Vue sous cet angle, elle semble devoir s'interpréter moins comme la manifestation d'un fait émergent sur le terrain que comme la conséquence de l'effort de communication que l'organisation patronale a mis en œuvre afin de favoriser l'émergence du thème du lien emploi-logement sur la scène de la politique du logement et d'établir ainsi la nécessité de maintenir l'action du 1 % logement en faveur du logement des salariés[2].

D'autre part, l'hypothèse consistant à prêter aux employeurs une disposition spécifique à s'impliquer aujourd'hui en faveur du logement de leurs salariés bute sur une tendance historique se caractérisant au contraire par une forme de désengagement généralisé des entreprises sur cette question. Si le logement patronal – la construction et la fourniture aux salariés de logements appartenant à l'entreprise – a longtemps constitué une voie d'accès au logement pour une part non négligeable des couches salariées, un ensemble de mutations survenues au cours du XX^{e} siècle a eu pour conséquence de réduire progressivement cette forme d'intervention à la portion congrue.

Ces mutations tiennent dans une large mesure aux politiques mises en œuvre par les entreprises en matière de gestion de la main d'œuvre salariée. Elles renvoient à l'évolution des rapports sociaux au sein de l'entreprise et à la transformation de la conception du rôle social du patronat, d'une approche paternaliste encline à perpétuer la domination de l'employeur à l'émergence de formes d'autorité négociées reconnaissant aux salariés un rôle de codécision concernant la répartition des avantages sociaux produits à leur intention. Elles ont également à voir avec la mondialisation de l'économie et avec la tendance des acteurs économiques à vouloir rompre avec les différentes formes d'engagement social et/ou territorial susceptibles à leurs yeux de constituer une entrave à la mobilité des capitaux. Se déroulant tout au long du XX^{e} siècle, ces transformations agissent de concert sur les chefs

[1] Cf. R. Bigot, S. Hoibian, 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », *Collection des rapports du CREDOC*, 274, juillet et M. Babèse, R. Bigot, S. Hoibian, 2012, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », *Collection des rapports du CREDOC*, 280, avril.

[2] On peut en effet faire l'hypothèse que la commande passée au CREDOC et la communication autour des résultats des études – tout particulièrement le chiffre des 500 000 offres d'emploi non pourvues en raison des difficultés anticipées en matière de logement par un certain nombre de salariés – constituaient de la part du MEDEF une tentative de s'opposer à l'étatisation du 1 % logement amorcée avec la loi MOLLE de mars 2009. Tout porte ainsi à croire qu'à travers ces études, il s'agissait pour l'organisation patronale d'imposer une rhétorique dans laquelle la légitimité de l'outil – le 1 % logement en tant qu'il est une institution paritaire – apparaît comme une résultante de son objet et de la réinterprétation de celui-ci à la lumière des priorités de l'action publique, c'est-à-dire de l'idée selon laquelle les difficultés d'accès au logement des salariés constitueraient aujourd'hui un frein à la création d'emploi.

d'entreprise pendant cette période comme une incitation à se délester de toute forme d'investissement direct dans le domaine du logement[1]. A l'instar des politiques de cession de patrimoine engagées par la plupart des industriels ayant participé à l'émergence du logement patronal pendant le siècle précédent[2], la création du 1 % logement traduit après-guerre cette volonté des élites patronales de fonder l'intervention des entreprises en matière de logement sur l'intercession d'organismes tiers – les CIL, les organismes d'HLM – aptes à déprendre les employeurs des externalités négatives attachées à la gestion du logement patronal.

Comme toute tendance lourde, cette logique de désinvestissement de la question du logement par l'entreprise souffre néanmoins des exceptions. Si les articles parus dans la presse il y a quelques années avaient tendance à fonder leur hypothèse sous-jacente – l'idée d'une implication accrue des employeurs en faveur du logement de leurs salariés – sur une poignée d'exemples recyclés d'un article à l'autre, il n'en demeure pas moins que ces exemples renvoyaient à des interventions ayant réellement été mises en œuvre et qui, pour une partie d'entre elles, se sont perpétuées jusqu'à aujourd'hui. Bien que ne semblant pas constitutives d'une quelconque inversion de tendance, ces initiatives méritent d'être étudiées en tant que telles, ne serait-ce que parce que leur examen permet de saisir les motivations et les logiques d'action déployées aujourd'hui par les employeurs ayant une intervention sur la question du logement.

2.1.2 Plusieurs configurations susceptibles d'inciter les entreprises à investir dans le logement

Deux types de facteurs apparaissent de nature à expliquer le choix de certains dirigeants d'entreprise de conserver – ou de développer – des formes d'investissement direct dans le secteur du logement. Ce choix s'observe en premier lieu dans les entreprises dont les caractéristiques – l'implantation géographique, la politique salariale, le profil de la main-d'œuvre, les contraintes inhérentes aux métiers exercés – ont conduit l'employeur à identifier la fourniture d'un logement comme un instrument à part entière dans la gestion des ressources humaines. Ce type de pratiques se manifeste en second lieu dans les entreprises ayant une surface financière suffisamment importante pour permettre à leurs dirigeants d'entreprendre des investissements dans le secteur du logement.

Les interventions mises en œuvre par les employeurs dans le domaine du logement peuvent s'interpréter comme le produit d'une combinaison spécifique entre ces deux registres de causalité – l'existence d'un besoin d'intervention lié aux caractéristiques de l'entreprise et la capacité de celle-ci de mobiliser les ressources nécessaires pour investir dans le secteur du logement. Etant donnée la grande variété des facteurs susceptibles de rentrer en ligne de compte, on peut cependant raisonnablement faire l'hypothèse que chaque intervention renvoie à une combinaison de mobiles propre à l'entreprise qui en est le maître d'œuvre. Dès lors, toute tentation consistant à établir une typologie destinée à dégager des profils-types d'entreprises susceptibles d'investir dans le logement doit s'envisager avec la plus grande prudence – qui plus est dans le cadre d'une étude dont ce n'est pas directement l'objet. Tout au plus peut-on ici tenter de cerner quelques-unes des configurations dans lesquelles les employeurs sont conduits aujourd'hui à investir directement des fonds dans le secteur du logement, de manière à saisir les formes d'intervention mises en œuvre dans ce cadre.

[1] Cf. J.-M. Meunier, 2013, *op. cit.*, chap. IV.

[2] Cette inflexion est manifeste dans le cas de Michelin (entre autres grands groupes industriels) pendant les années 1960-1970, cf. P. Quincy-Lefebvre, 1999, « Le système social Michelin de 1945 à 1973 ou l'épuisement d'un modèle », A. Gueslin (dir.), *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin (1940-1980)*, Paris, Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières, p. 93-219.

Trois cas de figure se dégagent à la lumière de l'enquête.

Un premier cas de figure est fourni par les entreprises qui font le choix de se constituer un patrimoine immobilier ayant vocation à loger les salariés à proximité du lieu de travail. En règle générale, ce choix renvoie alors à la structure des compétences requises par le fonctionnement de l'activité ainsi qu'au contexte du marché de l'emploi. Dans ce cas, la fourniture d'un logement à loyer abordable est conçue par l'employeur comme un instrument devant favoriser le recrutement d'une main-d'œuvre extérieure au territoire en l'absence de possibilités de recrutement sur place. Le cas de l'entreprise Axon'Câble implantée dans la Marne recoupe précisément ce type de conceptions (cf. *supra*). Celui de Disneyland Paris en constitue une autre illustration. La nécessité de faire venir une partie de la main-d'œuvre de l'étranger et la cherté des loyers environnants ont incité il y a plusieurs années la direction du groupe à financer la construction de trois résidences permettant l'accès au logement en colocation à proximité du parc d'attractions. Accessibles aux salariés de nationalité étrangère et aux provinciaux en CDD (ou en CDI pendant un an maximum), ces résidences sont composées d'appartements de 4 ou 6 personnes ainsi que de studios pour un loyer mensuel inférieur à 300 euros que l'entreprise prélève directement sur le salaire.

Les entreprises publiques ou issues du secteur public constituent un deuxième cas de figure. Ces entreprises, parmi lesquelles on compte la SNCF, EDF ou la Poste, se caractérisent notamment par une implantation géographique assurant un maillage relativement homogène du territoire. Cette implantation, traduction géographique de la notion de continuité du service public, est à la fois un héritage de leur passé d'entreprises publiques et une résultante de la mission de service public qui demeure un principe structurant de leur action. Elle s'apparente à une contrainte structurelle justifiant une intervention dans le secteur du logement quand il s'agit de faciliter les mobilités internes des agents, de soutenir ceux-ci dans leurs mobilités quotidiennes (dans le cas de la SNCF), ou de favoriser la proximité de leur résidence par rapport au lieu de travail – ceci dans tous les territoires et quel que soit le degré de tension caractérisant le marché local de l'habitat.

Par voie de conséquence, l'investissement dans le logement relève également au sein de ces entreprises d'une forme d'héritage. Héritage en matière de politique sociale, l'aide au logement ayant toujours peu ou prou été conçue comme un accessoire au contrat de travail, c'est-à-dire comme l'un des avantages en nature ou en espèces parmi tous ceux auxquels la détention du statut ouvre accès. Héritage aussi en matière de politique patrimoniale : la permanence d'un parc de logements *ad hoc*[1], voire les possibilités de reconversion offertes par l'existence d'installations déclassées ou en voie de déclassement (gares, centres de tri, etc.), représentent des gisements de ressources mobilisables considérables à partir desquelles ces entreprises ont tout loisir de repenser leurs politiques logement et d'adapter celles-ci aux besoins d'intervention engendrés par la transformation de leurs activités.

Les pratiques mises en œuvre par ces entreprises en matière d'investissement dans le logement peuvent être appréhendées à travers l'exemple de la Poste. Depuis le milieu des années 2000, cette entreprise met en œuvre dans ce domaine un ensemble d'interventions co-définies dans un cadre contractuel avec les représentants des salariés et dont le financement excède le périmètre de la PEEC (voir encadré n° 4). Cette intervention prend notamment la forme d'un soutien de la construction. L'activité de l'entreprise en la matière consiste à acheter en direct des réservations de logements – neufs ou anciens – auprès d'organismes d'HLM tels que la SNI, Immobilière 3F, la RIVP ou Paris Habitat. Elle vise également à

[1] Ces entreprises comptent parmi celles qui ne se sont pas systématiquement délestées de leur patrimoine immobilier au cours des dernières décennies.

soutenir le développement du groupe HLM Poste habitat, par l'intermédiaire notamment d'opérations de capitalisation. Constitué par la société Toit et Joie et de deux coopératives HLM filiales situées en Provence et en Rhône-Alpes, ce groupe a vocation à produire une offre de logement adaptée aux besoins des salariés, principalement en orientant celle-ci vers les zones tendues[1].

Encadré n° 4 : La politique mise en œuvre par la Poste en matière de logement

La Poste met en œuvre un certain nombre d'interventions en faveur du logement de ses personnels. Au regard d'une série de dimensions – la nature des objectifs poursuivis, la manière dont cette action est conçue au sein de l'entreprise, les moyens humains et financiers mobilisés en interne – ces interventions forment un ensemble conséquent et dessinent une politique à travers laquelle l'entreprise s'efforce de contribuer à la sécurisation des trajectoires professionnelles et résidentielles des salariés *via* la délivrance d'une série d'aides en matière de logement. En cela, elles participent de ce que la direction de l'entreprise décrit elle-même comme « un axe prioritaire de sa politique sociale »[2].

Amorcée au milieu des années 2000, cette politique s'est traduite par la conclusion le 6 juillet 2006 d'un « accord social sur la mise en œuvre de la politique du logement social à La Poste ». D'autres accords internes ont été conclus par la suite – le 8 mars 2011, puis le 7 avril 2014 pour la période 2014-2016 – qui se situent dans la continuité de cet accord fondateur tout en donnant plus d'ampleur aux engagements pris par la direction de l'entreprise vis-à-vis des organisations syndicales signataires.

L'accord de juillet 2006 a posé les bases de la politique logement de La Poste en créant deux outils – le Fonds Logement Social (FLS) et le Service Logement de la Poste (SLP) – qui en constituent les piliers. Le FLS est un budget annuel qui s'ajoute aux montants consacrés au logement par l'entreprise au titre de la PEEC. Il est mis à disposition du SLP, dont le rôle est de mettre en œuvre les objectifs définis par l'entreprise dans le cadre de sa politique logement[3]. Ce budget est mis à profit par le SLP qui procède à des achats de réservations locatives en faveur des salariés dans des programmes de constructions de sociétés d'HLM. Le montant alloué par la Poste au FLS s'élève à 6,7 millions d'euros par an (20 millions d'euros sur l'exercice 2014-2016), ce qui représente un peu plus du cinquième du montant du versement effectué annuellement par l'entreprise au titre de la PEEC (30,1 millions d'euros en 2013)[4].

La politique logement s'organise autour de quatre axes (cf. accord du 7 avril 2014). Elle consiste d'abord à obtenir que les montants versés au titre de la PEEC permettent de loger le plus grand nombre de salariés possible au sein de l'entreprise. Pour ce faire, La Poste s'efforce depuis 2005 de mettre en concurrence le GIC avec d'autres CIL afin de maximiser le niveau des contreparties engendrées par le versement de son obligation[5]. La politique de l'entreprise vise ensuite à confirmer l'engagement de celle-ci au-delà de sa participation obligatoire en faveur de l'accès au logement social pour ses salariés. Cet engagement prend principalement la forme d'une prolongation de l'effort financier amorcé en 2006 *via* la création du FLS et d'un effort tout particulier de recherche de réservations locatives en zones tendues.

[1] La SA d'HLM Toit et Joie a été créée en 1957 dans le but d'élargir les possibilités d'accès au logement des personnels des Postes et des Télécommunications dans un contexte où ceux-ci n'étaient pas éligibles aux aides délivrées dans le cadre du 1 % logement. Historiquement, l'intervention de cette société a permis de favoriser la mobilité géographique et l'installation dans la région parisienne de la main-d'œuvre rendue nécessaire par l'essor de l'activité.

[2] Cf. Accord sur la politique du logement social à La Poste, 7 avril 2014, p. 2.

[3] Le SPL a été créé en 2006 en raison d'un constat d'inefficience de la gestion du parc de réservations locatives de La Poste par le GIC dont l'entreprise avait fait son collecteur unique depuis 1995. Il a plusieurs missions : définir et mettre en œuvre les orientations stratégiques de l'entreprise en matière de logement, enregistrer les demandes de logement des postiers et gérer les attributions de logements sociaux, piloter les négociations avec les partenaires collecteurs et bailleurs, suivre et contrôler l'exécution du budget de l'aide au logement (Cour des Comptes, 2015, *Les activités sociales et culturelles destinées aux agents de La Poste*, Paris, juillet, p. 50-55).

[4] Il convient toutefois de noter que La Poste a entrepris parallèlement de céder une part conséquente de ses actifs immobiliers. Selon la Cour des Comptes, l'entreprise aurait ainsi vendu huit foyers entre 2008 et 2010 ainsi que 840 logements sur la période 2004-2015 (*ibid.*).

[5] L'entreprise a ainsi diversifié le versement de sa participation au profit de cinq autres collecteurs. Outre cette diversification, elle a conclu en mars 2014 un accord avec le GIC fixant à ce dernier des objectifs quantitatifs fermes en termes de nombre de ménages logés en zones tendues faute de quoi il s'exposerait à une nouvelle réduction de sa part de collecte.

L'intervention de La Poste en matière de logement a vocation en outre à accompagner les salariés dans leur vie professionnelle et personnelle, en particulier lors de l'implantation de nouveaux sites industriels de La Poste ou dans le cadre de projets de mobilité, en facilitant l'accès des personnes au logement en locatif ou en accession sociale à la propriété. Elle a enfin pour objectif de faciliter l'intégration dans l'entreprise des personnels débutants ainsi que d'accompagner les agents confrontés à des difficultés au regard de l'accès ou du maintien dans le logement.

La définition de ces axes d'intervention est le produit du dialogue social qui s'est enclenché il y a une décennie au sein de l'entreprise sur la question du logement. Les syndicats représentant les salariés sont en effet partie prenante de l'élaboration de la politique logement de La Poste. C'est en réponse à une demande de leur part que le SPL a été créé en 2006 afin d'améliorer l'efficience de la gestion de la PEEC et ses contreparties pour les salariés de l'entreprise. Dans un contexte marqué par la recrudescence des tensions sociales internes, la décision de l'entreprise d'investir dans le logement des volumes financiers excédant le montant de son obligation légale témoigne alors de la capacité des syndicats à se faire l'écho de l'importance du logement dans les préoccupations des agents et de sensibiliser la direction à la nécessité de prendre en compte cette question. La perpétuation de l'effort dans la durée, les améliorations apportées avenant après avenant au texte de l'accord semblent également devoir être portées à leur crédit. L'importance des moyens humains et financiers mobilisés en interne peut s'interpréter de ce point de vue comme une conséquence de la pression exercée par les représentants syndicaux sur ce thème. C'est pour la direction en quelque sorte le prix à payer pour obtenir leur soutien unanime aux accords conclus sur la politique du logement social de l'entreprise.

La constitution d'un stock de droits de réservation dans le parc locatif social permet à l'entreprise de soutenir certaines catégories d'agents dans leur accès au logement. Ce soutien prend des formes diverses selon les publics concernés. Il comporte d'abord une participation de l'entreprise à la recherche de logement des postiers débutants. Lorsqu'un salarié débutant dépose une demande de logement social, le Service Logement de la Poste (SLP) s'engage à lui faire au moins une proposition de logement dans un délai maximum de 36 mois, ainsi qu'à prioriser sa demande s'il n'a pas trouvé de logement au bout de deux ans. L'accord prévoit en outre de maintenir une capacité d'hébergement suffisante, de sorte que l'entreprise puisse proposer un hébergement en tout point du territoire national à ces mêmes salariés débutants – agents en CDI ou en CDD, mais aussi personnels en contrats d'apprentissage, d'alternance, de professionnalisation et d'emplois d'avenir. Enfin, l'accès à un hébergement *via* l'entreprise est également prévu dans le cas des postiers confrontés à des situations de difficulté temporaire.

Un troisième cas de figure se profile avec les entreprises de travaux publics employant des travailleurs déplacés sur des chantiers d'infrastructure. Dans ce type d'activités, le rapport au territoire est très différent du cas précédent puisqu'il s'agit, non pas de s'implanter durablement, mais d'être présent uniquement le temps de la mission et – dans le cas des infrastructures de transport – de se déplacer continuellement le long de l'axe constitué par le chantier proprement dit. L'implication des entreprises sur la question du logement y est motivée pour l'essentiel par la nécessité de garantir l'accès des salariés à un logement ou à un hébergement dans des territoires où les capacités d'accueil sont généralement très limitées (voir encadré n° 5).

Pour ce faire, divers leviers d'intervention sont actionnés. Parmi ceux-ci, les dispositifs d'accompagnement et d'intermédiation avec les propriétaires bailleurs occupent généralement une place centrale (voir *infra*). L'investissement dans la construction de logement peut également faire partie des pratiques mises en œuvre par les employeurs dans certaines circonstances. Cela a notamment été le cas dans le cadre du chantier du Viaduc de Millau réalisé au début des années 2000. Le lancement de ce chantier, qui a mobilisé plusieurs centaines d'ouvriers déplacés pendant près de quatre années, a fait émerger un besoin d'intervention dans le logement, conséquence du caractère déficient et inadapté de l'offre existante (carence en logements meublés, absence de campings ouverts tout au long de l'année). Plusieurs opérations ont été mises en œuvre avec le concours des fonds du

1 % logement pour permettre à l'entreprise Eiffage d'apporter des réponses rapides à ce besoin en logement. Les plus significatives ont été la production de 57 logements locatifs sociaux individuels et la construction de 15 chalets meublés représentant 44 places en hébergement.

2.2 Des aides financières qui assimilent le logement à un outil de la gestion des ressources humaines

Les interventions ayant à voir avec le développement de l'entreprise peuvent également prendre la forme d'aides financières accordées aux salariés. A l'image de l'investissement direct dans le logement, les pratiques mises en œuvre dans ce domaine ont tendance à relever de la responsabilité exclusive des entreprises. Si là encore, le caractère dispersé de cette forme d'intervention rend illusoire tout tentative de cerner l'ensemble des initiatives développées par les employeurs, il apparaît possible de faire ressortir certains des contextes dans lesquels des entreprises sont conduites à mettre en place des aides directes en direction des salariés dans le domaine du logement. L'enquête a ainsi permis de mettre en évidence deux cas de figure distincts de ce point de vue. Le premier concerne les grandes entreprises pour lesquelles la délivrance d'aides au logement s'inscrit dans la politique définie par la direction en matière de gestion des ressources humaines (2.2.1). Le second renvoie aux situations de mobilités engendrées par un événement collectif (transfert de site, licenciement collectif), l'aide en matière de logement visant dans ce cas à compenser une partie des conséquences financières inhérentes à ces mobilités pour les salariés concernés (2.2.2).

2.2.1 Un élément des politiques de ressources humaines mises en œuvre par les entreprises

L'intervention dans le domaine du logement constitue dans plusieurs entreprises un instrument à part entière de la gestion des ressources humaines (voir *supra*). Dans les entreprises concernées, la délivrance d'aides visant à favoriser les parcours résidentiels des salariés s'inscrit pleinement dans cette logique. Dans les faits, les aides mobilisables par les salariés couvrent un large éventail de situations. Une partie des aides mises en place par les entreprises vise ainsi à faciliter l'accès au logement. Elles s'adressent alors prioritairement aux candidats à la location. Certaines entreprises – parmi lesquelles on compte Total, L'Oréal et Eiffage – ont ainsi pris l'initiative ces dernières années de se porter directement caution pour leurs salariés, ou de prendre en charge la prime d'assurance versée par le bailleur souscrivant un contrat d'assurance GRL (voir *supra*). D'autres ont mis en place des dispositifs d'aide sur quittance, à l'image de l'aide instaurée par La Poste pour faciliter l'accès dans le logement des agents devant faire face temporairement à un double loyer.

Plusieurs entreprises ont instauré des aides spécifiques en faveur des salariés débutants. La Poste est probablement l'une des entreprises les plus en pointe dans ce domaine. Dans le cadre de l'accord sur le logement social conclu avec les syndicats de l'entreprise, un dispositif prévoit une participation de l'entreprise aux frais de logement des postiers débutants. Il prend la forme d'une aide forfaitaire mobilisable par les salariés remplissant un certain nombre de conditions[1]. Cette aide financière est destinée autant aux locataires du parc social qu'à ceux du parc locatif libre. Son montant et sa durée varient selon le type de logement et la localisation : alors qu'en province, le montant alloué aux occupants d'un logement social et à ceux du parc privé est identique (87 euros bruts par mois pendant 18 mois), l'aide délivrée

[1] L'aide est destinée aux personnels en CDI, ayant moins de 24 mois d'ancienneté dans l'entreprise à la date de la demande, et dont les ressources sont inférieures à un plafond défini collectivement.

aux locataires du secteur privé en région parisienne est beaucoup plus conséquente (jusqu'à 225 euros bruts par mois) et s'étale sur une durée plus longue (4 ans)[1]. Le groupe Total a mis en place un dispositif comparable. L'aide instaurée par la direction pour contribuer partiellement au paiement du loyer est mobilisable sous condition d'ancienneté et de ressources. Elle varie en montant selon la localisation du logement et la situation familiale (présence d'enfants ou non).

Plusieurs entreprises – les mêmes le plus souvent – ont également instauré des aides à l'accession à la propriété. Les postiers projetant d'acheter un logement vendu par un bailleur social ont ainsi la possibilité de gagner 0,5 point sur le taux de leur prêt principal contracté auprès de la Banque postale. Les postiers débutants candidats à l'accession peuvent en outre bénéficier d'une aide mensuelle au remboursement de leur emprunt selon des modalités similaires à l'aide forfaitaire mobilisable par les titulaires d'un bail. Le Groupe Total a pour sa part mis en place une aide permettant aux salariés en accession de se faire rembourser 50 % des intérêts de leur emprunt immobilier[2]. Plusieurs groupes bancaires ont quant à eux instauré des aides reposant notamment sur des dispositifs de bonification de prêts.

Une partie des aides financières délivrées par les entreprises vise enfin à favoriser le maintien dans le logement. La Poste compte une nouvelle fois parmi les entreprises ayant mis en place un certain nombre d'outils dans ce domaine. L'entreprise a instauré un dispositif d'aide sur quittance en faveur des postiers confrontés à des difficultés financières. L'accord conclu en 2014 a étendu ce dispositif aux agents accédants à la propriété qui connaissent des difficultés de maintien dans leur logement.

2.2.2 Des mesures financières conçues pour accompagner les mobilités professionnelles

Plusieurs dispositifs sont développés aujourd'hui au niveau de l'entreprise qui tendent à assimiler le logement à un élément de la sécurisation des parcours. L'intervention mise en œuvre sur le logement dans ce cadre se caractérise cependant par son caractère indirect, les aides délivrées s'inscrivant avant tout dans une logique de sécurisation de la mobilité professionnelle quand celle-ci occasionne une mobilité géographique ou un accroissement de la distance domicile-travail. Bien que n'étant pas le lieu d'une prise en charge du besoin en logement dans sa globalité – quid des possibilités de maintien dans le logement des salariés faisant le choix de l'immobilité résidentielle ? –, ces dispositifs méritent une attention particulière dans le cadre d'une étude qui, à travers le thème du logement comme élément de la sécurisation des parcours, traite notamment des articulations qui s'opèrent entre trajectoire résidentielle et parcours professionnel dans un contexte de transition professionnelle. Les deux dispositifs abordés dans les pages qui suivent – les accords de mobilité interne et les plans de sauvegarde de l'emploi – ont pour point commun de comporter des mesures dont l'objet est de réguler cette tension.

Les aides à la mobilité géographique dans les accords de mobilité interne

Les accords de mobilité interne constituent un premier outil déclinant au niveau de l'entreprise l'idée que l'action sur et autour du logement – aides à la mobilité résidentielle,

[1] Un régime intermédiaire a été instauré dans 4 départements de province (l'Ain, les Alpes-Maritimes, la Haute-Savoie et le Var) identifiés pour leurs conditions d'accès au logement difficiles. L'aide délivrée par l'employeur peut y atteindre 133 euros par mois pendant 18 mois.

[2] Le montant de cette aide peut atteindre 60 000 euros, une majoration de 30 000 euros étant prévue dans le cas des moins de 35 ans, des familles et des handicapés.

primes de déplacement domicile-travail – constitue un élément de la sécurisation des mobilités professionnelles. Cet outil a été instauré dans le cadre de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, conformément à l'ANI du 11 janvier 2013. Il vise à offrir aux employeurs et aux salariés de nouvelles perspectives de mobilité dans un cadre sécurisé par l'engagement d'une négociation. Sa mise en place a ainsi été conçue par les organisations signataires de l'ANI comme un moyen de définir les conditions de la mobilité professionnelle ou géographique interne à l'entreprise, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles les salariés peuvent être amenés à changer de métier et/ou de lieu de travail.

Effectuée dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) lorsque l'entreprise y est assujettie, la négociation a vocation à déboucher sur un accord en matière de mobilité et de sécurisation de l'emploi. D'un côté, l'accord procure à l'employeur une plus grande flexibilité en définissant un ensemble de règles devant garantir le consentement des salariés à la mobilité dans une zone géographique donnée[1]. Il doit également permettre d'accroître la productivité en offrant la possibilité à la direction de l'entreprise de réguler l'impact de l'éloignement domicile-travail sur les conditions de travail et l'investissement au travail. De l'autre, l'accord offre une série de garanties aux salariés. Défini comme ne pouvant entraîner une diminution de la rémunération ou une dégradation de la qualification professionnelle du salarié, il impose des limites à la mobilité au delà de la zone géographique susmentionnée dans le respect de la vie personnelle et familiale de ce dernier. Cette ambition de concilier vie professionnelle et vie personnelle et familiale doit notamment trouver sa traduction dans la négociation d'implantations du lieu de travail prenant en compte le domicile – quitte pour cela à favoriser une relocalisation partielle des salariés au sein de l'entreprise *via* le développement du télétravail ou des hôtels d'activité.

Au regard de ces caractéristiques, la mise en place d'un instrument négocié de mobilité interne s'interprète – au même titre que dans le cas des outils visant à favoriser la mobilité externe[2] – comme l'une des tentatives les plus abouties de faire de la sécurisation des parcours professionnels un enjeu fort de la négociation collective d'entreprise. Cette évolution nous intéresse directement ici au regard des innovations qu'elle renferme en matière de sécurisation de la mobilité professionnelle et géographique. Les accords de mobilité interne ont en effet été pensés comme devant comporter – entre autres mesures d'accompagnement de la mobilité – un volant d'aides à la mobilité géographique. Conçues comme une contrepartie à la mobilité voulue par l'employeur dans le cadre de sa stratégie d'optimisation du fonctionnement de l'entreprise, ces aides traduisent l'engagement de ce dernier de participer à la compensation d'une éventuelle perte de pouvoir d'achat et autre augmentation des frais de transport du salarié muté. Elles peuvent prendre plusieurs formes, ainsi qu'en témoignent les mesures inscrites dans l'accord triennal sur la mobilité adopté durant l'été 2013 au sein du Crédit agricole.

[1] L'enjeu peut être de taille pour la direction de l'entreprise, l'expérience montrant que le rejet de la mobilité par les salariés est susceptible d'agir comme un obstacle aux projets de restructuration des implantations géographiques de l'entreprise. L'exemple du conflit social engagé au sein d'Orange à la fin des années 2000 en réaction à la politique de management de l'entreprise – et, entre autres pratiques dénoncées par les syndicats, à la « mobilité géographique forcée » imposée à un certain nombre de salariés – illustre parfaitement la tension sociale qui peut se cristalliser en interne dans ce type de contextes. Compte tenu de ces difficultés, plusieurs employeurs ont progressivement pris conscience de la nécessité de mettre en place des outils permettant d'éviter que le refus de la mobilité géographique ne se traduise par un blocage des perspectives de réorganisation de l'entreprise.

[2] La loi du 14 juin 2013 a également mis en place la mobilité volontaire sécurisée, dispositif qui, en offrant la possibilité au salarié d'exercer temporairement une activité dans une autre entreprise et de développer ainsi son employabilité, participe des outils négociés dont la finalité déclarée est de passer d'une gestion des ressources humaines à l'échelle de l'entreprise à une forme de régulation territoriale des ressources humaines.

Signé par le Syndicat national de la banque et du crédit (SNB), la CFDT et la CFTC, cet accord a été négocié dans un contexte marqué par la volonté de la direction de regrouper plusieurs entités dans ses nouveaux sites de Montrouge et Saint-Quentin en Yvelines. Il prévoit alors une série d'aides s'adressant spécifiquement aux salariés qui font le choix de déménager pour se rapprocher de leur nouveau lieu de travail : aide à la recherche de logement, aides destinées à compenser les frais de déménagement (mise en place d'une aide financière dont le montant varie en fonction de l'éloignement de l'ancien logement, mobilisation de prestataires), aides à la location (prise en charge des frais d'agences, prise en charge du double loyer), aides à l'acquisition du nouveau logement (délivrance de prêts avec taux bonifiés, prise en charge partielle des frais d'agence et des frais de notaire).

L'accord triennal comporte également un ensemble de mesures à destination des salariés qui font le choix de conserver leur logement en dépit de l'accroissement de la distance entre leur domicile et leur lieu de travail. Il ouvre aux salariés des possibilités nouvelles en matière d'implantation du lieu de travail et de réaménagement du temps passé sur le lieu de travail *via* le développement du télétravail (à hauteur d'une journée par semaine sur le site de Montrouge et deux jours sur celui de Saint-Quentin) et la création d'espaces de *co-working* situés à proximité du domicile des salariés. Il met également en place des aides financières destinées à compenser les frais de déplacement domicile-travail : remboursement de la prise en charge des transports en commun à hauteur de 90 % du coût de l'abonnement, prime au permis de conduire, aides à l'achat de véhicules individuels, primes de co-voiturages. La volonté de compenser l'augmentation des déplacements domicile-travail se traduit enfin par l'instauration d'une aide au financement d'aides à domicile (garde d'enfants notamment) reposant sur la mise à disposition par l'employeur de chèques emploi-service universels (CESU).

Les aides à la mobilité dans les plans de sauvegarde de l'emploi

Les PSE sont un deuxième instrument conférant au logement – toujours envisagé sous l'angle de la mobilité géographique et des déplacements domicile-travail – une place dans les dispositifs de sécurisation des parcours professionnels. L'élaboration et la mise en œuvre d'un PSE s'imposent dans certains cas aux employeurs qui envisagent une procédure de licenciement pour motif économique. Dans sa définition légale, cet outil a deux objets : éviter les licenciements ou en limiter le nombre et favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement est inévitable. Plusieurs solutions sécurisées peuvent être recherchées dans ce cadre : amener le salarié à une reprise d'emploi, accroître ses qualifications professionnelles, créer les conditions d'un parcours débouchant sur un emploi, accompagner celui-ci vers la retraite.

Dans tous les cas, les modalités de la séparation sont négociées avec les partenaires sociaux ou les représentants du personnel. A défaut d'accord avec ces derniers, le PSE doit être homologué par les services de l'Etat. En cas de validation, les mesures inscrites dans le PSE sont cumulables avec les aides délivrées dans le cadre des dispositifs de droit commun (aide à la formation délivrée par le Conseil régional, contrat de sécurisation professionnel élaboré par Pôle emploi). Il convient cependant de noter que le contenu des PSE et le montant des aides prévues dans ce cadre peuvent varier très fortement d'une entreprise à l'autre. Parmi les facteurs expliquant ces variations, on peut mentionner la taille de l'entreprise – les entreprises de petite taille disposent de moyens plus restreints que les entreprises de groupe et mettent davantage l'accent sur des mesures de reclassement externe à défaut de pouvoir mobiliser des solutions de reclassement interne – ainsi que sa situation financière, les marges de manœuvre

dont disposent les représentants syndicaux dans la négociation étant plus importantes dans le cas des entreprises *in bonis* que dans celui des entreprises en situation de cessation de paiement.

Les mesures inscrites dans les PSE couvrent un large éventail de domaines. Entre autres sujets – organisation des actions de formation, aide à la recherche d'emploi, aide à la création d'entreprise, réduction du temps de travail, prise en charge à caractère médico-social de l'impact social du licenciement collectif – l'entreprise est tenue de mettre en œuvre un certain nombre d'actions destinées à favoriser le reclassement interne et externe des salariés. C'est dans ce cadre que sont généralement conçues diverses mesures ayant vocation à accompagner la mobilité professionnelle et géographique des salariés. Ces mesures, qui peuvent s'avérer très diverses, sont pensées comme un panier dans lequel les salariés ont la possibilité de puiser toutes sortes de ressources et points d'appui leur permettant de se projeter rapidement dans la suite de leur parcours professionnel. Elles recoupent en partie les mesures inscrites dans les accords de mobilité interne sur ce thème : aide au déménagement, aides aux déplacements quotidiens, aides à l'installation dans un nouveau logement (prime d'installation, prise en charge des frais de double résidence). Dans les cas où la mobilité géographique revêt un caractère inter-régional – situation qui peut se produire notamment dans le cadre d'un reclassement interne –, le PSE peut prévoir des mesures couvrant les frais liés à la reconnaissance du poste et à l'installation de la famille (congés accordés pour découvrir la ville, prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement engagés par le salarié pour chercher un logement, etc.).

2.3 Une offre de services visant à favoriser la mobilité professionnelle

Une partie des interventions mises en œuvre dans le domaine du logement de façon à soutenir le développement de l'entreprise ressort du registre des services. A la différence des initiatives abordées dans les pages précédentes, ces interventions ne relèvent pas uniquement de la responsabilité des employeurs. Les politiques instaurées par certaines entreprises en matière de logement incluent évidemment des dispositifs d'information et d'accompagnement visant notamment à favoriser l'accès des salariés au logement [1]. Mais, dans certaines circonstances, ce type d'interventions est également susceptible d'impliquer d'autres catégories d'acteurs. C'est le cas notamment dans les contextes de mobilités individuelles ou collectives de salariés. Deux exemples permettent de rendre compte de la pluralité des acteurs engagés dans les dispositifs d'accompagnement qui sont alors susceptibles d'être mis en place. Il s'agit des interventions engagées en faveur des travailleurs déplacés sur les grands chantiers d'infrastructure (2.3.1) et de celles qui, dans un contexte de mobilité interne occasionné par le transfert géographique d'un établissement, ont vocation à favoriser l'accès au logement des salariés concernés (2.3.2).

2.3.1 Favoriser l'accès des travailleurs déplacés à un logement temporaire

La question du logement se pose avec acuité dans les grands chantiers d'infrastructure, dans la mesure où l'essentiel des salariés intervenant sur ces chantiers ne résident pas sur place et

[1] C'est le cas par exemple de La Poste qui prend en charge pendant un an les frais d'inscription à la plateforme *LocService* et favorise ainsi la mise en relation des personnels candidats à la location avec des bailleurs privés (voir *supra*). Au même titre que l'aide forfaitaire délivrée aux agents locataires dans le parc privé, cette intervention s'inscrit dans une logique selon laquelle il appartient à l'entreprise d'accompagner temporairement les agents dans le logement privé de sorte qu'ils puissent dans un second temps accéder à un logement économiquement accessible.

où les capacités d'accueil de l'habitat existant y sont généralement limitées (voir encadré n° 5). Ainsi que nous l'avons vu, la nécessité de loger les salariés peut inciter les entreprises dans ce type de configurations à investir dans le logement – constitution d'un patrimoine immobilier, financement d'immeubles d'habitations ou de structures d'hébergement (voir *supra*). Dans la plupart des cas cependant, les interventions mises en œuvre pour résorber les besoins en logement des travailleurs déplacés relèvent des registres de l'information, du conseil et de l'accompagnement des salariés dans les démarches qu'ils entreprennent pour pouvoir se loger.

Encadré n° 5 : Le logement des travailleurs déplacés sur les grands chantiers d'infrastructures

La question du logement des salariés se pose de manière spécifique dans le cadre des grands chantiers d'infrastructures de transport (autoroutes, lignes de chemin de fer à grande vitesse) et autres chantiers de grande taille (équipements exceptionnels, carénage des centrales nucléaires). Cette spécificité tient à deux caractéristiques fortes. Alors qu'ils comptent parmi les activités les plus consommatrices de main-d'œuvre déplacée à l'échelle nationale, ces chantiers – ceux des infrastructures de transport surtout – sont implantés le plus souvent en secteur rural, c'est-à-dire dans des territoires où l'offre de logement ou d'hébergement est structurellement très peu développée. A l'exception des salariés se déplaçant avec des véhicules (caravanes, vans) qui leur permettent de se loger par leurs propres moyens[1], cette configuration engendre un besoin d'hébergement temporaire qui peut s'avérer massif au regard des effectifs concernés.

La prise en charge de cette problématique appelle de la part des employeurs l'émergence d'une capacité à mobiliser des solutions innovantes et à apporter des réponses quantitatives fortes. Dans les faits, elle relève en grande partie des collecteurs d'Action Logement, dont l'implication forte sur ce thème résulte à la fois du poids représenté en termes de collecte par les entreprises de travaux publics et de l'importance des enjeux financiers que la question du logement recèle pour les entreprises pilotant ces chantiers. Le collecteur Cilgère est apparu lors de l'enquête comme l'un des CIL les plus actifs sur le sujet. Cette propriété s'explique par l'ancienneté de l'activité développée par Cocitra Mobilité en matière d'aide à la mobilité professionnelle temporaire sur les chantiers de construction[2]. Les formes d'accompagnement mises en œuvre pour favoriser l'accès au logement des travailleurs détachés peuvent être appréhendées à travers l'exemple de cette société et des activités qu'elle développe sur les chantiers.

L'action de Cocitra Mobilité a débuté avec le lancement du chantier du Viaduc de Millau réalisé par Eiffage au début des années 2000. Dans une certaine mesure, ce chantier peut s'interpréter *a posteriori* comme un laboratoire lors duquel plusieurs formes d'intervention visant à favoriser l'accès au logement des salariés déplacés sur le chantier ont pu être expérimentées (voir *infra*). Ces interventions ont pu se déployer à nouveau à partir de la fin des années 2000 à l'occasion d'une série de grands chantiers lancés dans le contexte du programme d'investissements d'avenir (PIA) engagé au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Les lignes à grande vitesse (LGV) Perpignan-Figuéras, Dijon-Mulhouse, Tours-Bordeaux et Le Mans-Rennes, plusieurs chantiers autoroutiers (dont l'A65 entre Langon et Pau) ainsi que le Grand stade de Lille Métropole comptent parmi les principaux chantiers sur lesquels Cocitra Mobilité est intervenue dans le cadre d'une mission confiée par l'entreprise ayant remporté le marché (Vinci ou Eiffage) afin de résorber les besoins en logement des travailleurs déplacés.

Sur un plan opérationnel, l'organisation mise en place par cette société tend à se reproduire d'un chantier à l'autre. Dans chaque site, des antennes sont mises en place de sorte que les salariés arrivant sur le chantier puissent être accueillis par des équipes dédiées et que leurs besoins soient pris en charge rapidement. Les modalités de financement de la prestation sont tout aussi invariantes. Le service est rémunéré *via* le versement de l'aide *mobili-pass* dans les cas où le salarié peut bénéficier de celle-ci[3].

[1] Si le nombre de salariés concernés par ce type de pratiques est minoritaire, il semblerait cependant que le phénomène ne soit pas négligeable dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, où il représenterait même un trait culturel chez certaines professions (à l'image notamment des terrassiers).

[2] Filiale d'un CIL absorbé par Cilgère au cours des années 2000, cette société constitue l'une des branches de la filiale créée par ce dernier afin d'héberger ses activités en matière d'accompagnement de la mobilité professionnelle (Cilgère Services).

[3] Rappelons que les personnes éligibles à cette aide sont les salariés des entreprises du secteur privé non agricole de 10 salariés et plus, dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources PLI, pour lesquels la distance entre la nouvelle résidence et l'ancienne est supérieure à 70 km ou occasionne un temps de transport de plus de 75 minutes, et qui n'ont pas déjà bénéficié de cette aide au cours des deux années précédentes.

Il est financé directement par l'entreprise quand ce n'est pas le cas, des possibilités de négociation du prix étant ménagées en fonction de la volumétrie des missions exercées.

L'intervention de Cocitra Mobilité vise à répondre à une série d'enjeux importants du point de vue de l'employeur. Par sa propension à résoudre rapidement le problème du logement, elle doit permettre de réduire sensiblement le délai au terme duquel les salariés sont pleinement opérationnels après leur arrivée sur le chantier. Elle comporte ainsi une dimension économique essentielle. L'existence d'une capacité à régler la question du logement dans des délais brefs constitue en effet un élément stabilisateur précieux dans des contextes d'activité où l'entreprise est généralement confrontée à un grand nombre d'incertitudes (intempéries, risques relatifs à la définition d'un périmètre de fouilles archéologiques, retards…). L'intervention de Cocitra Mobilité a également un impact sur la gestion de la main-d'œuvre. En plus d'apporter des solutions rapides aux besoins exprimés par les salariés, elle induit la médiation d'un tiers entre le salarié et l'employeur sur la question du logement, ajoutant ainsi un ingrédient supplémentaire de nature à favoriser un climat social apaisé pendant la durée de la mission.

La contribution à la préservation du climat social sur les chantiers a également à voir avec l'échelle des prix des logements et hébergements temporaires auxquels les travailleurs déplacés ont la possibilité d'accéder. C'est là un autre objectif de la mission confiée à Cocitra Mobilité – même s'il n'est pas nécessairement formulé de manière explicite. En plus de trouver des logements situés à proximité du chantier, le prestataire est ainsi censé apporter des réponses à moindre coût au besoin en logement des salariés. Cette finalité renvoie à la manière dont les travailleurs déplacés conçoivent l'indemnité de grand déplacement qu'ils touchent en plus de leur salaire. Dans la plupart des cas, cette indemnité est en effet perçue comme étant constitutive du revenu. Or, bon nombre de salariés ont tendance à vouloir rogner sur leur budget-logement afin de maximiser la part des sommes versées consacrées à des dépenses jugées prioritaires (allers retours dans la famille, nourriture, argent mis de côté pour la famille). Cet arbitrage peut conduire une partie d'entre eux à privilégier des formes d'hébergement particulièrement attractives du point de vue de leur coût (location d'une chambre d'hôtel à plusieurs, campings, etc.). Dans cette perspective, le rôle du prestataire assistant les personnes dans leur recherche de solutions consiste également à les orienter vers les structures les plus à même de répondre à leurs aspirations.

Pour une part essentielle, l'action engagée dans le but de favoriser l'accès au logement des travailleurs intervenant sur les grands chantiers d'infrastructure repose sur la mise en relation de l'offre et de la demande de logement. Elle suppose de la part des prestataires missionnés par l'employeur qu'ils développent parallèlement deux types d'intervention. Un premier volet de leur prestation consiste en un travail sur l'offre de logement et d'hébergement située dans le territoire environnant le chantier. Il s'agit pour eux de créer les conditions d'une mobilisation du parc locatif privé de sorte que l'offre disponible soit à même de répondre à la demande en quantité comme en qualité[1]. Dans ce but, ils entreprennent une série de démarches de façon à faire émerger une offre immobilière jusque-là invisible. Deux étapes peuvent être distinguées.

La première étape consiste pour les prestataires à prendre contact avec les élus et à les associer à la démarche en faisant valoir auprès d'eux les avantages inhérents à l'accueil de salariés déplacés sur leurs territoires (perspectives de consommation sur place, redynamisation du tissu économique, revenus locatifs pour les propriétaires bailleurs, etc.). L'implication des élus locaux s'apparente en effet à un prérequis incontournable dans le travail d'identification et de recensement des possibilités d'hébergement qu'il s'agit de mener dans les territoires afin d'y provoquer l'émergence d'une offre locative nouvelle. Elle doit permettre en particulier – c'est là la seconde étape – l'organisation de réunions publiques associant les entreprises et les administrés dans le but de sensibiliser ces derniers, et tout particulièrement les propriétaires bailleurs, à la « cause » que représente l'accueil de salariés mobiles.

[1] Sachant que la demande des salariés mobiles, qui se déplacent généralement seuls et sans mobilier, s'oriente pour une grande part vers des logements meublés.

A travers ce procédé, l'objectif au bout du compte est de pousser une partie des habitants à contribuer à l'accroissement de l'offre locative mobilisable (mise en location d'une chambre, logements délaissés réintroduits sur le marché après remise en état).

L'intervention des prestataires chargés de favoriser l'accès au logement des travailleurs déplacés sur les chantiers de travaux publics comporte un second volet qui consiste à accueillir et à accompagner les demandeurs de logement dans leurs démarches. Cet accompagnement s'opère pour commencer au sein des antennes mises en place par Cocitra Mobilité sur chacun des chantiers où elle intervient. Le rôle des collaborateurs accueillant les salariés dans ces antennes consiste à accomplir une série de tâches. Ils doivent d'abord établir le diagnostic du besoin de la personne et identifier les solutions de logements adaptées à ce besoin (logement vide vs. logement meublé, logement pérenne vs. hébergement temporaire, logement familial, colocation…). Ils sont ensuite censés aider la personne à trouver un logement en lui présentant une sélection de logements correspondant à son profil, puis en l'accompagnant au moment de la visite des logements pour l'aider à se déterminer. Une fois le logement trouvé, leur rôle consiste enfin à assister la personne dans la constitution des dossiers de location et de candidature aux aides *loca-pass* et *mobili-pass*.

Plusieurs observations peuvent être émises concernant la fonction d'intermédiation assurée par Cocitra Mobilité sur les chantiers de travaux publics. Il convient d'abord de souligner que ce dispositif de mise en relation de l'offre et de la demande ne concerne pas la totalité des salariés déplacés sur ces chantiers. Ainsi, les cadres ont souvent tendance à passer par des agences immobilières pour trouver un logement, à la différence des autres catégories de salariés qui répugnent généralement à payer des frais d'agence. Indépendamment de cette différenciation entre catégories socioprofessionnelles, une proportion croissante de salariés recourt depuis quelques années à des sites de petites annonces immobilières sur internet pour se loger par ses propres moyens[1]. L'action visant à favoriser l'accès des travailleurs déplacés dans le parc existant se caractérise ensuite par une efficacité variable selon le territoire où le chantier est implanté. Lorsque celui-ci traverse des zones touristiques – à l'image du chantier de l'A65 reliant Pau et Bayonne il y a quelques années – l'intervention de Cocitra Mobilité est ainsi contrainte d'intégrer une dimension saisonnière. Alors que l'offre de logements mobilisable est pléthorique tout au long de l'année (ce qui permet généralement aux salariés de se loger par eux-mêmes), l'arrivée de la saison touristique conduit généralement ceux-ci à devoir libérer les logements destinés aux vacanciers et à solliciter l'aide du prestataire pour trouver une solution de repli.

En dépit de ces difficultés ou de ces limites, le travail d'accompagnement mis en œuvre par Cocitra Mobilité afin d'aider les salariés déplacés à accéder à un logement semble produire des résultats tangibles. Quelques éléments observables après quinze années d'existence en témoignent – sous réserve d'une évaluation plus poussée de cette activité. L'intervention de cet organisme sur les chantiers d'infrastructure présente d'abord un bilan quantitatif attestant d'un volume d'activité significatif. Le nombre de salariés ayant accédé à un logement *via* cette intervention s'élève en effet à chaque fois à plusieurs centaines[2]. Ensuite, l'accompagnement assuré par ce prestataire semble constituer une réponse adaptée aux besoins spécifiques émanant de certaines catégories de salariés. Il permet ainsi aux

[1] Bien que l'activité de Cocitra Mobilité se caractérise par sa faible ancienneté, cette tendance constitue un changement important à l'échelle de cette société, la possibilité offerte à tout un chacun d'accéder gratuitement à des annonces immobilières sur internet étant encore très peu développée lors du lancement du chantier du viaduc de Millau au début des années 2000.

[2] L'intervention de ce prestataire a par exemple permis à 600 salariés environ d'accéder à un logement ou à un hébergement dans le parc privé rien que sur le chantier de la LGV Tours-Bordeaux.

travailleurs dont l'objectif est de minorer la dépense logement d'accéder à des formules peu onéreuses, à l'image de la colocation qui semble constituer une forme d'habitat relativement courante dans le milieu du bâtiment et des travaux publics. Il favorise en outre l'accès au logement de travailleurs étrangers pour lesquels la non-maîtrise de la langue française constitue bien souvent un handicap au regard des démarches à effectuer pour se loger dans le parc privé[1].

2.3.2 Faciliter l'accueil de salariés en mobilité professionnelle suite à un transfert d'entreprise

L'accompagnement en matière de logement constitue également un moyen, dans les contextes de transfert d'entreprise ou de restructuration des implantations de l'entreprise, de favoriser l'installation des salariés en mobilité professionnelle à proximité d'un nouvel établissement. L'intervention sur le logement renvoie ici à une configuration qui n'est pas fondamentalement différente de celle étudiée précédemment. Elle se caractérise de manière comparable par le caractère collectif d'un besoin en logement émanant, non pas d'individus isolés, mais d'un groupe de salariés, dont la taille varie ici selon la taille de l'entreprise et la proportion de salariés ayant fait le choix de suivre celle-ci dans sa nouvelle implantation. L'intervention recèle en outre une dimension partenariale importante, la dimension collective de l'opération et la diversité des intérêts attachés à la relocalisation des entreprises justifiant bien souvent la mobilisation d'un ensemble d'acteurs impliqués à divers titres.

L'accompagnement des salariés en mobilité interne diffère toutefois sur plusieurs points de celui mis en œuvre pour favoriser l'accès au logement autour des chantiers de construction. La différence s'opère sur deux points en particulier. D'abord, la durée du séjour des salariés sur place se définit par son caractère indéfini au lieu de se limiter au périmètre d'une mission bornée dans le temps. Ensuite, le salarié dans la plupart des cas ne se déplace pas seul mais en famille, la mobilité excédant ici le cadre de la sphère professionnelle pour prendre part à un projet de vie impliquant l'ensemble des membres du ménage. Cet accompagnement – qui recoupe dans certains cas les activités engagées afin d'attirer des salariés ou des entreprises sur un territoire donné (voir *supra*) – est examiné ici à travers les principaux acteurs impliqués dans sa mise en œuvre que sont les employeurs, les collectivités territoriales et Action Logement.

Un travail d'anticipation des besoins en logement dans les grandes entreprises

L'employeur figure logiquement au premier rang des acteurs concernés par le traitement des effets collatéraux qu'un transfert d'entreprise produit dans la vie des salariés. Son implication dans le traitement des besoins émanant des salariés en mobilité interne peut cependant varier sensiblement d'une entreprise à l'autre. Dans un certain nombre de cas, les interventions visant à favoriser l'installation de salariés près de leur nouveau lieu de travail ressortent en premier lieu de son initiative. Dans ce type de contextes, plusieurs employeurs se distinguent en effet par leur capacité à identifier en amont d'un transfert d'entreprise les implications concrètes de celui-ci ainsi que les réponses adéquates. Cette capacité d'anticipation s'observe

[1] L'exemple du chantier du stade de Lille Métropole Nord illustre cette caractéristique. A la différence des chantiers d'infrastructures ferroviaires ou routières caractérisés le plus souvent par une implantation en zone rurale, ce chantier bénéficiait du fait de sa localisation d'une offre de logement relativement abondante, ce qui semblait de nature à permettre aux travailleurs mobiles de se loger par leurs propres moyens. Toutefois, ce contexte n'a pas engendré de décrue significative dans l'activité de Cocitra Mobilité – 150 salariés ont trouvé un logement par son intermédiaire –, conséquence de la présence parmi les salariés intervenant sur le chantier d'une forte proportion de travailleurs étrangers pour lesquels l'accès au logement est bien souvent considérablement facilité quand il bénéficie d'un accompagnement.

en particulier dans les entreprises disposant d'un réseau d'établissements relativement dense sur le territoire. Dans leur cas, en effet, la question de l'accompagnement des mobilités internes se pose régulièrement et entraîne généralement l'adoption de procédures *ad hoc*.

L'intervention que ce type d'entreprises est susceptible de mettre en œuvre est illustrée par l'exemple de la Poste. La problématique des mobilités liées à un transfert d'établissement s'est imposée à la direction de l'entreprise à l'occasion de la mise en place des plateformes industrielles de courrier (PIC) et de la fermeture de plusieurs centres de tri que cette réorganisation interne a occasionnée. La nécessité d'accompagner les mobilités géographiques induites par cette restructuration a entraîné la mise en œuvre d'un dialogue social spécifique sur la question du logement. Celui-ci a débouché sur la mise en place d'un outil piloté en interne par le SLP et ayant vocation à aider les métiers à traiter la question du logement dans toutes les situations de mobilité liées à un transfert de site.

Concrètement, cet outil consiste à entreprendre, au sein de chaque unité concernée par la réorganisation territoriale de l'entreprise, l'évaluation des besoins en logement résultant des mobilités induites par ce processus (effectifs salariés ayant fait le choix de déménager pour suivre leur emploi dans la nouvelle plateforme, nombre et typologies des logements nécessaires pour accueillir ces salariés sur place). L'élaboration de ce diagnostic doit permettre dans un second temps de mobiliser les acteurs en capacité d'agir sur la question du logement et dont l'implication conditionne la qualité de l'accueil réservé aux salariés dans les territoires d'implantation des futurs PIC.

Ce travail de construction d'une dynamique partenariale, qui vise plus spécifiquement à orienter l'intervention des municipalités et des organismes collecteurs d'Action Logement dans un sens conforme aux besoins émanant des agents de la Poste, semble avoir porté ses fruits dans un grand nombre de cas. C'est en tout cas ce qu'indiquent des évaluations réalisées en interne, selon lesquelles l'immense majorité des demandes de logement exprimées par les salariés en relation avec la mise en place des PIC a été satisfaite. Il apparaît en outre que l'accompagnement mis en place par l'entreprise a favorisé la mobilité de personnels vers des secteurs géographiques caractérisés par le niveau élevé du coût du logement et dans lesquels les salariés de l'entreprise répugnent habituellement pour cette raison à s'installer (à l'instar de l'agglomération d'Annecy notamment).

Une tendance des acteurs territoriaux à faire du logement un outil destiné à favoriser l'accueil des entreprises

Parallèlement aux efforts mis en œuvre par les entreprises pour anticiper les effets liés à la refonte de leur organisation territoriale, l'annonce de l'installation d'une entreprise dans un territoire tend généralement à susciter un élan de mobilisation auprès d'un certain nombre d'acteurs implantés sur ce territoire. Les élus locaux, les acteurs privés et publics du logement, ainsi que les maîtres d'œuvre des politiques d'attractivité du territoire figurent parmi ces acteurs pour lesquels la perspective représentée par l'arrivée d'une entreprise et de ses salariés constitue un motif justifiant la recherche de solutions d'accueil rapides et innovantes.

L'enclenchement de dynamiques partenariales autour de l'accueil de salariés en mobilité professionnelle est évidemment plus fréquent dans le cas des entreprises de grande taille ou les projets économiques de grande ampleur, les enjeux économiques induits et l'importance du défi à relever entraînant généralement la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

A l'image des formes d'accompagnement instaurées en faveur des salariés déplacés sur les chantiers de travaux publics (voir *supra*), ces interventions généralement mises en place à la demande de l'entreprise associent une ou plusieurs collectivités territoriales à leur mise en œuvre. Ce type de dispositifs tend en outre à se développer prioritairement dans les zones tendues, c'est-à-dire là où une intervention des pouvoirs publics locaux et des opérateurs de logement est souvent nécessaire pour créer les conditions d'un accueil satisfaisant des salariés en dépit des freins que le fonctionnement du marché local de l'habitat engendre au regard de l'accès au logement.

Le dispositif mis en place dans le cadre du chantier du Projet ITER situé à Cadarache (Bouches du Rhône) compte parmi les exemples illustrant le mieux cette capacité des acteurs publics locaux à se mobiliser pour trouver des solutions au problème du logement des salariés lorsque l'avenir économique du territoire est en jeu[1]. Ce dispositif a été instauré sur la base de prévisions selon lesquelles le chantier allait devoir accueillir plus de 3000 salariés simultanément sur la période 2014-2017 dont 1500 à 2000 recherchant une solution d'hébergement à proximité du chantier. Il repose pour l'essentiel sur la mobilisation des possibilités d'hébergement identifiées dans le parc de logements existant ainsi que dans le parc immobilier touristique après une concertation mise en œuvre à cette fin avec l'ensemble des collectivités concernées (communes, intercommunalités et conseils généraux) et les services de l'Etat (Sémaphore, 2012).

Des dispositifs partenariaux visant à accompagner l'installation d'une entreprise nouvelle sont également susceptibles d'émerger dans des secteurs peu tendus. C'est du moins ce qu'indique l'exemple des opérations mises en œuvre ces dernières années autour de la question du logement des salariés dans le bassin d'emploi de Bourges (région Centre). Dans ce bassin se caractérisant par une attractivité moyenne (faible dynamisme économique, déclin démographique relatif), les élus locaux et les acteurs du logement se sont mobilisés à plusieurs reprises de façon à faciliter l'arrivée d'entreprises ayant fait le choix de s'implanter sur le territoire. En règle générale, les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre à ces occasions ne visaient cependant pas à résoudre un problème d'accès au logement sur la base de réponses destinées à compenser un déficit d'offre locative mobilisable sur le territoire. Dans un certain nombre de cas, le profil socioéconomique des salariés de l'entreprise a même eu pour effet d'orienter la demande de logement vers le secteur de l'accession à la propriété – à l'image du transfert d'un établissement du groupe industriel MBDA en provenance de la région parisienne.

Les prestations mises en place à l'intention des salariés en mobilité professionnelle se sont alors essentiellement inscrites dans une logique d'intermédiation : centralisation de l'information relative à l'offre de logement mobilisable sur le territoire et mise en relation avec la demande émanant des salariés. A travers ce type d'interventions, il s'agissait dans la plupart des cas, non pas tant de permettre l'accès des salariés à un logement abordable pour une période donnée, que de favoriser l'installation durable de la cellule familiale dans le logement – quitte parfois à ce que cette installation se fasse en deux temps (occupation d'un logement temporaire puis accès à un logement plus clairement en phase avec les aspirations du ménage).

[1] Ce dispositif a été instauré sur la base de prévisions selon lesquelles le chantier allait devoir accueillir plus de 3000 salariés simultanément sur la période 2014-2017 dont 1500 à 2000 recherchant une solution d'hébergement à proximité du chantier. Il revient à mobiliser les possibilités d'hébergement identifiées dans le parc de logements existant ainsi que dans le parc immobilier touristique après une concertation mise en œuvre à cette fin avec l'ensemble des collectivités concernées (communes, intercommunalités et conseils généraux) et les services de l'Etat (Sémaphore, 2012, *Guide du logement à destination des entreprises intervenant sur le chantier ITER*, juin).

Ce faisant, la mise en place de dispositifs d'accompagnement en matière de logement peut s'interpréter dans ce type de contextes territoriaux comme répondant à deux objectifs distincts. Elle a vocation à satisfaire le souhait de l'entreprise de pouvoir disposer de collaborateurs opérationnels dans les plus brefs délais suite à une mobilité interne. Elle doit également contribuer à créer les conditions d'une intégration réussie du salarié et de sa famille dans le territoire où ils ont fait le choix de s'ancrer plus ou moins durablement.

Un engagement d'Action Logement dans l'accompagnement de la mobilité

Action Logement occupe bien souvent un rôle prépondérant dans les dynamiques partenariales mises en œuvre pour répondre aux problèmes d'accueil induits par les transferts d'entreprises sur le territoire. Plusieurs facteurs expliquent le caractère souvent incontournable de l'intervention de cette institution dans ce type de contextes. La présence des partenaires sociaux en son sein conduit celle-ci à se montrer sensible aux intérêts portés par le patronat (faire du logement un instrument permettant de fluidifier la mobilité des salariés et des entreprises sur le territoire) ainsi qu'à ceux défendus par les syndicats représentant les salariés (faire du logement un instrument permettant de sécuriser l'installation des salariés en mobilité professionnelle dans leur nouvel environnement). Du fait de l'ancrage des CIL dans les territoires, Action Logement a en outre eu historiquement la possibilité d'entretenir des relations de proximité avec les élus locaux, ce qui semble devoir prédisposer cette institution à inscrire son action dans le cadre des politiques locales lorsqu'il s'agit de créer les conditions d'une implantation d'entreprise réussie sur le territoire.

La contribution d'Action Logement au travail d'information et d'accompagnement mis en œuvre en faveur du logement des salariés en mobilité professionnelle peut prendre plusieurs aspects. Dans certains cas, l'intervention de cette institution peut s'inscrire dans les dispositifs de *marketing* territorial mis en place à l'initiative des collectivités pour inciter des entreprises ou des salariés à s'implanter dans un territoire donné (voir *infra*). Pour l'essentiel, l'intervention mise en œuvre par Action Logement dans les contextes de mobilités engendrées par un transfert d'entreprise se situe cependant à un autre niveau. Survenant en aval des choix de localisation opérés par les employeurs, elle consiste à délivrer une gamme complète de prestations dans le but d'accompagner les salariés tout au long du processus de mobilité que le déplacement géographique de leur lieu de travail entraîne à leur niveau. A cette fin, la plupart des CIL ont pris l'habitude depuis une quinzaine d'années de proposer un accompagnement à la mobilité incluant divers types de services.

Deux types de prestations sont généralement déclenchés par ces organismes en amont du processus de mobilité proprement dit. D'un côté, les CIL s'efforcent de développer des interventions visant à informer les salariés des implications du transfert géographique de l'entreprise en matière d'habitat et des leviers à mobiliser dans le cadre de leur future recherche de logement : présentation du territoire d'accueil, information sur les conditions d'accès au logement et l'éventail des aides au logement mobilisables, organisation de permanences sur le site de départ de façon à délivrer une information homogène à l'ensemble du personnel. De l'autre, ils mettent en place des activités relevant de l'accompagnement proprement dit : réalisation d'entretiens individuels permettant de cerner les besoins et les aspirations de chacun, accompagnement personnalisé des salariés tout au long des démarches qu'ils entreprennent (démarches administratives, visites de logement) jusqu'à leur entrée dans le logement[1].

[1] L'aide à la recherche d'un logement peut renvoyer à des problématiques différentes selon les cas – de l'appartement loué pendant la période d'essai à la maison individuelle à acheter pour accueillir toute la famille.

Dans certains contextes, des prestations complémentaires sont susceptibles d'enrichir ces dispositifs d'information et d'accompagnement mis en place en réponse à des mobilités collectives issues du transfert d'un établissement sur le territoire. Ces services annexes, qui visent à simplifier au maximum l'installation des salariés de sorte qu'ils soient rapidement opérationnels dans leur travail, incluent des prestations très diverses. Celles-ci ont généralement pour point commun d'étendre l'accompagnement à l'ensemble des membres de la famille. Il peut s'agir de l'organisation de journées découvertes du territoire d'accueil ou de manifestations telles que des soirées de bienvenue visant à faciliter la socialisation des nouveaux arrivants et leur intégration sur le territoire.

L'accompagnement mis en œuvre en direction des salariés en mobilité professionnelle peut également inclure la recherche d'un mode de garde pour les enfants en bas âge ou l'inscription des enfants à l'école. Un accompagnement plus spécifique peut enfin être organisé en direction du conjoint – c'est-à-dire le plus souvent de la conjointe – dans différentes démarches en cas de maîtrise imparfaite de la langue française ou lorsqu'il s'agit de faciliter son accès à l'emploi. Pour ce faire, plusieurs types de ressources peuvent être mobilisées au profit des intéressés : aide à la recherche d'emploi, mise en contact avec des employeurs ou investisseurs potentiels[1]…

A travers le développement de ces activités, les CIL ont pleinement pris part au cours des années 2000 à l'émergence du secteur dit de la « relocation »[2]. A l'image des sociétés de relocation qui se sont développées pendant cette décennie, ils ont la possibilité de faire rémunérer leurs activités en facturant le service rendu au salarié (lorsque celui-ci est éligible à l'aide *mobili-pass*) ou, à défaut, à l'entreprise. De ce point de vue, l'accompagnement des mobilités internes engendrées par un transfert d'entreprise s'apparente à l'intervention qu'Action Logement développe plus globalement en faveur de la mobilité des salariés depuis le début des années 2000 et la création de l'aide *mobili-pass*. Cette activité comporte cependant une spécificité qui tend à la distinguer des formes classiques d'accompagnement de la mobilité individuelle. En effet, elle renferme une dimension intrinsèquement collective et est susceptible ce faisant d'occasionner des interactions approfondies avec des acteurs dont les intérêts sont étroitement liés au bon déroulement du transfert d'entreprise (employeurs, collectivités locales).

[1] Certains outils de communication destinés à attirer les salariés en mobilité mettent ainsi en avant l'idée selon laquelle les conjoints représenteraient un « gisement de porteurs de projet ». De fait, les conjoints de salariés en mobilité ont parfois la possibilité de se voir ouvrir l'accès à certaines des ressources que la collectivité offre aux porteurs de projets s'installant sur un territoire donné : conseils et aides à l'entrepreneuriat, évaluation du projet professionnel, identification des besoins et sélection d'opportunités de création d'activités économiques sur le territoire, etc.

[2] A tel point que plusieurs CIL sont détenteurs *via* des filiales dédiées de la carte qui permet aux professionnels de la relocation d'être reconnus en tant que tels.

3. Les interventions ayant vocation à articuler logement des actifs et développement équilibré des territoires

Parmi les interventions mises en œuvre sur le terrain autour du lien emploi-logement, certaines sont conçues selon une logique de soutien au développement équilibré des territoires. Il s'agit ici d'apprécier le potentiel d'innovation qui relève de ces interventions dont la finalité est d'articuler développement territorial et logement des actifs. Ces interventions sont une nouvelle fois examinées selon qu'elles ressortent du registre de l'investissement sur le logement (3.1), celui des aides financières (3.2) ou celui des services délivrés aux personnes (3.3).

3.1 La production de logements : le cas de l'intervention en faveur des travailleurs saisonniers du tourisme

L'accroissement de l'offre de logement représente un premier type d'interventions articulant lien emploi-logement et développement équilibré des territoires. Les interventions visant à accroître l'offre de logements selon cette double perspective peuvent prendre des formes très diverses, du point de vue des acteurs impliqués comme des problématiques traitées. Elles ont cependant toutes pour point commun d'associer étroitement les collectivités territoriales à leur mise en œuvre – quand elles ne sont pas pilotées par celles-ci. Cette caractéristique s'explique par la centralité des enjeux territoriaux dans les facteurs à l'origine de l'intervention. Elle s'accompagne cependant d'une autre caractéristique – la pluralité des niveaux d'action impliqués dans ce type d'interventions – qui tient à la fois à la nature intersectorielle du thème emploi-logement et à la façon dont l'action publique est structurée dans les domaines du logement et de l'emploi.

Le propos porte ici sur le logement des salariés saisonniers du tourisme – plus spécifiquement les saisonniers du tourisme hivernal. Ce thème informe la réalité du lien emploi-logement à la fois du point de vue de la problématique qu'elle renferme en matière d'accès au logement des salariés (3.1.1), des modalités d'intervention conçues il y une décennie pour apporter des réponses pertinentes à cette problématique (3.1.2) et des réalisations mises en œuvre sur le terrain (3.1.3).

3.1.1 Un problème structurel d'accès au logement

Les difficultés d'accès au logement auxquelles les salariés saisonniers du tourisme font face pendant la durée de leur contrat de travail sont d'ordre structurel. Dans les stations de sport d'hiver en particulier, elles se résument à une équation dont les termes sont faciles à situer. D'un côté, l'ouverture de la saison touristique provoque généralement un afflux important de salariés ayant besoin d'un logement temporaire. Parmi les travailleurs saisonniers, nombreux sont en effet ceux qui sont mobiles pour des raisons professionnelles et qui résident dans une autre région. Pour une partie d'entre eux, les caractéristiques des emplois occupés (volumes horaires importants, horaires décalés) et les contraintes susceptibles de peser sur les déplacements domicile-travail (déficit de transport en commun, aléas climatiques) constituent de surcroît une incitation à se loger à proximité de leur lieu de travail, donc dans les stations mêmes.

De l'autre côté, les possibilités d'accueil envers ce type de populations sont singulièrement lacunaires. Ce déficit récurrent dans la plupart des stations de sport d'hiver s'explique au regard de deux facteurs interdépendants. Tout d'abord, le fonctionnement du marché immobilier conduit à ce qu'une large part de l'offre de logements disponibles soit orientée vers la clientèle touristique sous la forme de locations hebdomadaires. Par sa présence même, cette clientèle solvable induit chez les acteurs de l'immobilier – propriétaires privés, agences immobilières – des pratiques qui restreignent considérablement les possibilités d'accès au logement pour les saisonniers. En effet, le décalage entre les prix moyens des locations et le niveau des rémunérations gagnées par ces derniers (dans leur grande majorité) les prive généralement de toute capacité à se loger aux conditions du marché. Ensuite, la question du logement des saisonniers n'a généralement pas été traitée en tant que telle au moment de la conception des stations. Dans un grand nombre de cas, celles-ci ont été construites selon un modèle économique ayant omis d'intégrer la nécessité de prévoir des logements dédiés aux travailleurs saisonniers. A l'exception de quelques stations de tourisme social, dans lesquelles des résidences (foyers de jeunes travailleurs ou autres) ont été construites à destination du personnel de la station, la problématique du logement des salariés constitue historiquement un impensé qui continue de peser aujourd'hui sur les conditions d'accès au logement des saisonniers.

Ces contraintes structurelles engendrent des difficultés d'accès au logement qui prennent des formes multiples dans les stations de sport d'hiver. Les saisonniers ayant besoin de trouver un logement temporaire se heurtent d'abord à la faiblesse de l'offre disponible et économiquement accessible, le modèle économique sur lequel les stations ont été conçues et la réalité du fonctionnement du marché immobilier provoquant mécaniquement une carence chronique de lits dits sociaux en direction des salariés nécessaires au fonctionnement des stations.

Lorsqu'ils parviennent à se loger à proximité de leur lieu de travail, les saisonniers connaissent ensuite des conditions de logement relativement dégradées par rapport à l'offre dédiée à la clientèle touristique. C'est le cas notamment des salariés hébergés par leur employeur dans des conditions qui, dans un certain nombre de cas, s'avèrent non conformes aux conditions définies par le code du travail[1]. C'est le cas également des salariés qui trouvent un logement par eux-mêmes et dont les conditions de logement s'apparentent souvent au logement indigne (sur-occupation des logements, logements insalubres, etc.). Compte tenu de ces difficultés, une partie des saisonniers renonce à accéder à un hébergement classique et préfère dormir dans des véhicules aménagés dans ce but (camionnettes, camping-cars), au risque dans certains cas de devoir s'installer dans des secteurs délaissés sur le territoire communal et dépourvus de toute possibilité d'accès aux équipements de base (points d'eau, raccordement au réseau électrique)[2].

[1] Les locaux affectés à l'hébergement des travailleurs doivent respecter un certain nombre de critères, parmi lesquels on peut souligner la superficie (ils ne peuvent être inférieurs à 6 m^2 ni à 15 m^3 par personne), l'équipement (ils doivent comporter un lavabo) ainsi que l'agencement du bâti (présence obligatoire d'une fenêtre ouvrant sur l'extérieur).

[2] La relégation spatiale des saisonniers mobiles dans les stations de sport d'hiver provient généralement d'un choix des collectivités, soucieuses d'éviter que la présence de camionnettes habitées sur le territoire communal ne dégrade leur image de marque vis-à-vis de la clientèle touristique. Cette situation renferme un risque de marginalisation des intéressés, quand elle n'expose pas ceux-ci à diverses formes de dangers liées aux solutions de fortune qu'ils mobilisent pour pouvoir satisfaire leurs besoins fondamentaux (chauffage, éclairage). Ce risque s'incarne ponctuellement dans des accidents voyant des saisonniers périr dans l'incendie de leurs véhicules pendant la saison hivernale.

Enfin, le manque de logements accessibles sur place contraint parfois les salariés saisonniers à mobiliser des solutions de logement éloignées de leur lieu de travail, ce qui peut avoir pour effet de les exposer à des problèmes de transport ou de disponibilité au travail.

La problématique du logement des saisonniers tend aujourd'hui à s'imposer aux employeurs. Depuis plusieurs années, ceux-ci sont en effet interpellés à plusieurs titres par les difficultés auxquelles les travailleurs saisonniers sont confrontés pour se loger. Ces difficultés sont d'abord perçues du point de vue de l'impact négatif qu'elles comportent sur l'activité des entreprises prises individuellement. Ainsi, les problèmes d'accès au logement des salariés atteignent parfois un degré tel dans les territoires qu'ils représentent aux yeux des acteurs économiques locaux un obstacle au recrutement de la main-d'œuvre que nécessite le fonctionnement des activités regroupées dans les villes et les stations de sport d'hiver. L'acuité du problème conduit un certain nombre d'employeurs à envisager la fourniture d'un logement comme un instrument de gestion du personnel, un large consensus s'étant manifestement formé autour de l'idée selon laquelle ce type d'intervention constitue le seul moyen de recruter et de fidéliser des saisonniers d'une année sur l'autre. Cette conception vaut *a fortiori* pour les saisonniers qualifiés. Vu sous cet angle, l'impact économique du problème du logement des saisonniers revêt une dimension collective. Le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée constituant un des ingrédients de la qualité de l'accueil et des services proposés dans les stations de montagne, l'accès au logement des saisonniers prend ainsi part aux facteurs susceptibles de peser sur l'attractivité de ces dernières.

Les implications économiques du problème du logement des saisonniers n'échappent pas aux acteurs économiques et politiques territoriaux. C'est au regard de ces implications – les problèmes de recrutement touchant certaines entreprises, le risque d'une perte de compétitivité du territoire sur le marché du tourisme hivernal – que la construction d'une offre de logements abordables dédiée aux saisonniers a progressivement émergé comme une solution à promouvoir dans le cadre de la production de l'action publique locale. Cette solution a cependant longtemps buté sur la question du financement. Entre des entreprises globalement peu disposées à investir en faveur du logement des saisonniers et des collectivités qui se sont fortement endettées dans le cadre de la construction des stations, les ressources mobilisables pour financer la production d'une telle offre présentent un caractère singulièrement déficitaire dans les territoires concernés.

La complexité de l'équation est accentuée par la nature saisonnière de l'activité économique. Cette caractéristique conduit à ce que le problème du financement se pose au moment de la construction des logements, mais aussi au regard de leur gestion dans la durée. Les logements produits constituant une offre spécifique destinée à être occupée pendant la saison touristique, le déficit d'exploitation généré par leur inoccupation durant le reste de l'année représente un coût qui ne saurait être imputé à des investisseurs privés – faute de quoi ceux-ci n'auraient aucune raison de rompre avec une logique consistant à proposer leurs biens au prix fort sur le marché de la location touristique. Dès lors, la résolution de l'équation appelle l'émergence de solutions innovantes, en vue non seulement de garantir l'apport des concours financiers nécessaires à la production des logements, mais également de favoriser la prise en charge par un tiers – ou la diminution – du coût représenté par le déficit d'exploitation inhérent à ce type d'opérations.

C'est précisément pour satisfaire ces deux conditions qu'un dispositif d'intervention a été mis en place au cours des années 2000 afin d'apporter des réponses innovantes à la question du logement des saisonniers. Instauré à l'initiative des partenaires sociaux et des pouvoirs publics dans les départements concentrant une forte densité de stations de sport d'hiver, ce dispositif spécifique vise à faire émerger une capacité d'action à même de résoudre les termes de l'équation posée. C'est à celui-ci que nous nous intéressons dans les pages qui suivent.

3.1.2 Un cadre innovant en matière de financement de la construction et de gestion des logements

Le problème du logement des saisonniers du tourisme hivernal a suscité la mobilisation d'un ensemble d'acteurs publics et privés au cours des quinze dernières années. Un nouveau cadre d'intervention s'est progressivement imposé suite à la conclusion d'une série d'accords contractuels visant à publiciser la volonté de ces acteurs – organisations syndicales et patronales, Etat, région – de mettre en œuvre les conditions d'une meilleure coordination des interventions de chacun et d'accroître l'efficacité de l'action publique dans ce domaine (voir encadré n° 6).

Encadré n° 6 : L'intervention en faveur du logement des saisonniers du tourisme : un ensemble de conventions conclues aux niveaux départemental, régional et national

La mise en œuvre d'une intervention spécifique en faveur du logement des saisonniers trouve son origine dans une initiative prise par le maire de Chambéry, Louis Besson, alors qu'il était ministre du Logement sous le gouvernement Jospin. Celui-ci avait été interpellé à plusieurs reprises sur cette question par les syndicats représentant les salariés – la CFDT notamment qui avaient réalisé des enquêtes sur les saisonniers en Rhône-Alpes –, mais aussi par des responsables économiques. Une demande d'intervention émanait ainsi de milieux patronaux animés par des mobiles divers : volonté de voir la collectivité suppléer les entreprises dans la prise en charge du logement des travailleurs saisonniers, défense des intérêts des employeurs éprouvant des difficultés à recruter des salariés qualifiés pendant la saison touristique et à fidéliser ces mêmes salariés saisonniers d'une année sur l'autre, crainte de voir le problème se traduire par une dégradation de la fréquentation des stations[1]. Ce contexte a conduit Louis Besson à confier à un ancien secrétaire confédéral en charge du logement au sein de la CFDT, Alain Simon, la charge de réaliser une étude visant à établir un diagnostic de la situation et à dégager des préconisations permettant de résoudre le problème. Nommé chargé de mission interministériel au logement des saisonniers, ce dernier a été amené à concevoir un modèle de financement à même de soutenir une intervention accrue en faveur du logement des saisonniers. L'un des traits caractéristiques de ce modèle se situait dans une mise à contribution substantielle des fonds du 1 % logement en faveur de la production d'une offre de logements dédiés.

Cette étude n'est pas restée sans traduction politique. Elle a servi de base à une discussion engagée par les acteurs politiques et paritaires du département de la Savoie, si bien que la plupart des préconisations qu'elle contenait ont été reprises dans l'accord interprofessionnel sur le logement des saisonniers en Savoie. Signé le 13 décembre 2002, cet accord était présenté comme visant à relever quatre défis. Il devait « *contribuer à produire une offre de logements dédiés, de qualité, respectant l'intimité et l'autonomie des travailleurs saisonniers* », mais aussi « *garantir la priorité d'accès* (des opérations de construction ou de réhabilitation concernées) *aux financements du 1 % logement, permettre l'exercice du droit au logement pour les salariés saisonniers du tourisme, et contribuer* (par ces interventions) *au maintien du niveau d'activité et de l'emploi dans le bâtiment* ». Il définissait en outre une série de normes destinées à garantir la qualité des logements produits dans ce cadre.

[1] Cette crainte, qui était nourrie en particulier par les responsables du secteur des remontées mécaniques, explique l'investissement spécifique que ces acteurs ont consenti pendant les années 2000 pour contribuer à résoudre le problème. Leur intervention a eu ceci d'original qu'elle ne visait pas uniquement à améliorer les conditions de logement de leurs propres salariés, mais également à apporter des réponses aux difficultés rencontrées dans d'autres secteurs d'activité tels que l'hôtellerie ou la restauration. Conscient de l'impact que la qualité du service offert dans ces secteurs produit sur la fréquentation des stations de sport d'hiver – et, par voie de conséquence, sur le taux de remplissage des remontées mécaniques –, le président du Syndicat national des téléphériques de France semble ainsi avoir pesé de tout son poids auprès d'un CIL dont il était membre du conseil d'administration pour que celui-ci oriente une part significative de ses concours financiers vers des opérations destinées à accroître l'offre de logements dédiée aux saisonniers.

L'accord du 13 décembre 2002 peut s'interpréter *a posteriori* comme la première pierre d'un dispositif mis en place par strates successives. Il a d'abord constitué un précédent ayant inspiré la conclusion d'accords similaires dans les départements des Hautes-Alpes (accord interprofessionnel départemental sur le logement des saisonniers signé le 17 septembre 2004) et des Alpes de Haute-Provence (accord interprofessionnel du 12 décembre 2007 relatif au logement des saisonniers).

Il a ensuite été repris dans ses grandes lignes dans la convention conclue le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'UESL relative à l'intervention du 1 % logement en faveur des populations ayant des difficultés particulières. Cette convention, qui remplaçait la convention dite « 10 % » du 14 mai 1997 arrivée à échéance, avait notamment pour but d'orienter les fonds du 1 % logement en faveur du développement d'une offre de logements locatifs meublés dédiés aux salariés mobiles professionnellement. Elle regroupait des mesures s'articulant autour de deux grands principes. Elle prévoyait d'abord un assouplissement et un élargissement des modalités d'investissement des fonds du 1 % logement dans la construction. Elle visait ensuite à sécuriser le dispositif mis en place en faveur du logement des saisonniers. Pour ce faire, la convention du 20 décembre 2006 garantissait aux salariés des règles minimales en matière de confort ainsi que des conditions d'occupation privilégiant leur autonomie et leur intimité, tout en offrant aux employeurs l'assurance de pouvoir disposer librement des logements pour y loger des saisonniers pendant la saison touristique[1].

Enfin, la mise en place du dispositif a été parachevée par un engagement inédit de l'échelon régional sur la question du logement des saisonniers. Cet engagement est illustré par le cas de la région Rhône-Alpes et de la convention de partenariat que cette région a conclue le 7 septembre 2007 avec l'Etat et l'UESL pour soutenir la production de logements en faveur des salariés saisonniers du tourisme. Cette convention manifeste alors l'existence d'une convergence entre la politique développée par l'Etat et les partenaires sociaux dans le cadre des accords interprofessionnels conclus dans plusieurs départements rhône-alpins et la position adoptée parallèlement par la région sur la question.

Le Conseil régional avait en effet adopté en mars 2006 un plan régional de la saisonnalité dans le tourisme, dans lequel il était notamment prévu d'augmenter le nombre de places d'hébergement dédiées aux saisonniers *via* la mobilisation de leviers d'action territorialisés en matière d'habitat et de foncier et la délivrance d'une aide directe de la région à la production de nouveaux logements en faveur de ce public[2]. Il a réaffirmé cet engagement dans la délibération relative à la solidarité et à la qualité dans l'habitat adoptée lors de la réunion des 22 et 23 mars 2007, en précisant que l'objectif consistait à atteindre un « *équilibre* (permettant) *aux salariés saisonniers du tourisme d'accéder à un logement décent, tout en répondant de manière suffisante aux besoins des employeurs des stations touristiques* ». Le texte de la convention du 7 septembre 2007 prenait alors acte de la complémentarité des objectifs poursuivis par l'Etat, l'UESL et la région, qui convenaient dans ce cadre de mobiliser leurs dispositifs d'intervention afin d'améliorer la réponse apportée au problème du logement des saisonniers et s'engageaient parallèlement à réfléchir à la mise en œuvre de réponses communes à la question du logement des jeunes et des salariés en mobilité.

[1] Ce faisant, cette convention généralisait le dispositif expérimental mis en place par la convention du 15 juillet 2004 en faveur du logement des saisonniers du tourisme. Ce dispositif visait à mobiliser le 1 % logement afin de favoriser l'adaptation des règles du financement du logement à la question de la mobilité des saisonniers du tourisme tout en garantissant la production de logements de qualité. La convention du 20 décembre 2006 avait également pour effet d'étendre ce dispositif expérimental à d'autres publics en mobilité dans le cadre professionnel (salariés en mission, intérimaires, salariés en formation, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, jeunes).

[2] Le plan de la saisonnalité dans le tourisme met en avant la nécessité de prévoir des solutions de logement suffisamment diversifiées pour pouvoir répondre à la multiplicité des publics et des besoins. Il prévoit plusieurs types d'interventions possibles dans cette perspective : remettre sur le marché les logements vacants du secteur privé (amélioration de la mise en relation de l'offre et de la demande locative, prospection et animation auprès des propriétaires privés), étudier les possibilités de mobilisation de logements aidés vacants sur les territoires à forte saisonnalité (logements sociaux, FJT et autres types de résidences à vocation sociale), développer des habitations légères et temporaires pour répondre à des besoins ponctuels de logements en saison, créer des aires d'accueil dédiées, équipées et réglementées dans les territoires concernés.

Avant d'aborder les réalisations concrètes qui ont résulté de ce dispositif d'intervention, il s'agit ici d'en saisir le caractère innovant du point de vue à la fois des conditions de production d'une offre de logement dédiée aux saisonniers et des modalités de gestion des logements.

Des aides à la construction assorties de normes à respecter pour les logements

Le dispositif d'intervention mis en place au cours des années 2000 en faveur du logement des saisonniers s'adresse alors à des opérateurs qui, pour pouvoir avoir accès aux aides accordées dans ce cadre, sont tenus de tenir compte d'un certain nombre de règles préétablies. Ce faisant, ce dispositif promeut des opérations qui se démarquent à plusieurs niveaux de la production classique de logements aidés[1]. Il se signale d'abord par la diversité des opérations éligibles aux financements. Les opérations concernées sont la construction ou l'achat de logements locatifs neufs, mais aussi l'acquisition (avec amélioration ou non) de logements existants, ainsi que la transformation de locaux divers en logements locatifs. Elles peuvent porter aussi bien sur le parc social que sur le parc privé. Une diversité comparable prévaut concernant les opérateurs susceptibles de bénéficier du dispositif : communes ou EPCI, opérateurs HLM, SEM de construction, sociétés civiles immobilières, promoteurs ou investisseurs privés.

Une grande part du caractère innovant du dispositif se manifeste ensuite à travers le système de normes au respect desquelles les logements sont soumis. Les logements produits afin d'être loués à des salariés saisonniers doivent répondre à un certain nombre de conditions. Ils doivent notamment avoir une surface habitable minimale de 14 m^2 (et un volume minimal de 33 m^3) par salarié, disposer de chambres individuelles isolées correspondant au nombre de salariés logés et de pièces communes dans le cas des logements partagés, et comporter des éléments minimums de confort tout en garantissant l'autonomie (coin cuisine, sanitaires) et l'intimité du locataire. Afin de bénéficier du statut de locations meublées, les logements doivent aussi proposer une série d'éléments nécessaire à la vie quotidienne du saisonnier (meubles, literie, vaisselle et ustensiles en nombre suffisant, etc.).

Le caractère innovant du dispositif instauré en faveur du logement des saisonniers provient enfin du modèle de financement sur lequel il repose. La production de logements dédiés s'appuie en premier lieu sur un assouplissement et un élargissement des possibilités de financements alloués par l'Etat et le 1 % logement. L'implication du premier passe par la mobilisation d'un volant de prêts locatifs sociaux (PLS) dédiés à la production de logements spécifiques en faveur des salariés saisonniers[2]. La possibilité d'avoir recours à ce type de prêts n'est pas neutre sur le plan financier, puisqu'il permet aux opérateurs d'avoir accès à un taux de TVA réduit de 5,5 % au lieu de 20 % et donc de bénéficier d'une réduction à hauteur de 15 % du coût des opérations.

L'intervention du 1 % logement passe par la délivrance de prêts dont le montant et la durée varient en fonction des opérations dans la limite de 50 % du coût de l'opération, l'aide du 1 % logement ne pouvant être supérieure à 25 000 euros par place.

[1] Cf. UESL, 2007, *Guide du financement du logement meublé des salariés en mobilité professionnelle*, mai.
[2] A titre d'exemple, l'Etat s'était engagé à débloquer un contingent annuel de 150 agréments pendant 3 ans dans le cadre de la convention conclue en 2007 avec l'UESL et la région Rhône-Alpes en faveur du logement des salariés saisonniers du tourisme.

Dans les faits, l'aide financière du 1 % logement peut cependant représenter jusqu'à 60 % ou 70 % du coût des opérations, cette souplesse résultant de la possibilité laissée à l'UESL d'accorder des dérogations en fonction de l'intérêt économique et social de l'opération et lorsque l'opérateur prend en compte des éléments relatifs au développement durable.

Cette possibilité de mobiliser massivement les fonds du 1 % logement renferme également un avantage financier pour les opérateurs : la ressource prêtée par les CIL, en plus d'être relativement bon marché, est constitutive de l'assiette du PLS, ce qui augmente les chances de ces derniers d'avoir accès à l'exonération partielle de TVA tout en préservant le système de financement d'une dépendance trop forte aux crédits alloués par l'Etat.

Ce dispositif financier est complété par des aides complémentaires en provenance des collectivités territoriales. A l'image du financement du logement aidé classique, ces aides peuvent provenir des collectivités locales. Elles prennent alors des formes diverses (aide financière, mise à disposition du foncier). Elles peuvent également être délivrées par l'échelon régional. En témoigne l'aide prévue par la région Rhône-Alpes dans le cadre du plan régional de la saisonnalité dans le tourisme adopté en 2006, qui prévoit une aide à hauteur de 10 % du prix de revient du coût de l'opération, plafonnée à 3000 euros par place et limitée à 50 places par opération. Au-delà de leur diversité, les aides accordées par les collectivités territoriales ont pour point commun de ne pas s'envisager indépendamment des concours versés par le 1 % logement. En conditionnant l'intervention des collectivités à la mobilisation des collecteurs dans les opérations, le dispositif mis en place au cours des années 2000 en faveur du logement des saisonniers établit clairement la prééminence du 1 % logement dans le montage financier des opérations.

Des modalités de gestion en phase avec la spécificité de l'activité saisonnière

Les règles conditionnant l'accès aux financements destinés à la production de logements pour les salariés en mobilité professionnelle – et singulièrement les saisonniers – concernent également la gestion des logements. Elles portent d'abord sur les conditions d'affectation des logements. Elles s'appliquent dans tous les cas de figure, que les logements soient loués directement à l'entreprise, ou qu'ils soient sous-loués par le biais d'un organisme gestionnaire (CCAS, association, gestionnaire de biens, société civile immobilière, etc.).

Les conditions d'affectation des logements sont régies par deux conventions distinctes. La première, conclue entre le CIL et le propriétaire et/ou le gestionnaire du logement, organise les conditions d'occupation des logements. Elle prend acte notamment de l'engagement du propriétaire à loger des salariés en mobilité professionnelle ayant besoin d'un logement temporaire. Cet engagement fait ressortir une dimension centrale de la gestion des logements : ceux-ci ne sont pas soumis aux règles classiques d'affectation du logement aidé et, en tant que tels, n'ont pas à être répartis entre plusieurs contingents réservataires (contingents préfecture, fonctionnaires, etc.).

La seconde convention, conclue entre le CIL et l'employeur (et le cas échéant le gestionnaire), fixe les conditions de présentation des candidats et les modalités de prise en charge du déficit d'exploitation des logements. Le cas échéant, cette convention dite de réservation des logements peut également préciser les conditions d'une éventuelle multifonctionnalité d'occupation des logements. La possibilité d'attribuer ceux-ci en dehors des périodes d'affectation prioritaire aux publics cibles – les périodes touristiques pour les saisonniers par exemple – est en effet conçue comme un moyen de résorber partiellement le déficit d'exploitation des logements. Cette souplesse est cependant soumise au respect d'une

règle financière : lorsque les logements vacants sont occupés par d'autres publics, le total des loyers perçus dans l'année ne doit pas être supérieur à 12 fois celui mentionné dans la convention.

Les conditions d'affectation des logements sont en partie encadrées par l'existence d'un droit de réservation attribué à l'entreprise. Cet outil renvoie à une double exigence. Il répond à la nécessité, pour le propriétaire ou le gestionnaire, d'assurer l'équilibre financier des opérations, le versement par l'entreprise d'un droit de réservation permettant de couvrir tout ou partie du déficit d'exploitation engendré par l'inoccupation des logements pendant une partie de l'année. Il répond en outre à l'exigence émanant de l'entreprise de pouvoir disposer du logement au moment voulu, la convention fixant à l'avance les périodes d'affectation prioritaire aux publics cibles.

Les règles relatives à la gestion des logements concernent ensuite les modalités d'attribution des logements. Dans ce domaine, la procédure s'apparente à celle qui prévaut dans le logement social classique, à la différence près qu'il n'existe pas ici de contingents réservataires. En contrepartie du versement d'un droit de réservation, l'entreprise obtient le droit en tant que réservataire du logement de désigner l'occupant de celui-ci. Lorsque les logements sont loués directement à l'entreprise, c'est à celle-ci que revient la charge d'attribuer les logements à ses salariés dans le respect des plafonds de ressources (base PLS). Dans les autres cas, l'attribution des logements relève du propriétaire ou du gestionnaire sur la base des candidats proposés par l'entreprise.

Les conventions de réservation des logements fixent enfin les conditions d'exercice du droit au logement. Les modalités de libération des logements loués aux saisonniers dérogent partiellement au droit commun dans ce domaine. La spécificité de leurs modalités d'occupation – ils sont généralement loués 4 à 6 mois dans l'année – et le rôle central des entreprises dans leur financement ont conduit les signataires de la convention du 20 décembre 2006 à revenir sur la dissociation entre contrat de travail et contrat de location qui conditionne en temps normal l'accès aux concours financiers du 1 % logement et aux aides de l'Etat.

Ce faisant, la rupture du contrat de travail vaut congé pour les locataires, selon des modalités prévues par les conventions régissant l'affectation des logements. Dans l'ensemble, les conditions de libération des logements tiennent compte de l'intérêt économique des employeurs, puisque la durée du préavis, qui est normalement de 1 mois dans le logement meublé, est ramenée à 8 jours en cas de démission du salarié.

3.1.3 Un dispositif propice à une grande variété d'interventions

L'instauration d'un dispositif d'intervention spécifique en faveur du logement des travailleurs saisonniers a coïncidé au cours des années 2000 avec la mise en œuvre d'une série d'opérations visant à améliorer l'accès et les conditions de logement de cette catégorie de salariés dans les territoires à forte saisonnalité[1]. Ces opérations forment un tableau caractérisé par la grande diversité des interventions réalisées. Cette diversité se manifeste au niveau des maîtres d'ouvrage des opérations : commune ou EPCI, SCI inter-entreprises, organisme d'HLM, SEM de construction, foyer de jeunes travailleurs…

[1] Cf. UESL, 2007, *op. cit.*

Elle transparaît aussi au regard des types d'interventions réalisées : construction de résidences, acquisition-amélioration d'un bâtiment existant, réhabilitation du parc ancien, aménagement d'aires d'accueil pour camions ou camping-cars, recherche de complémentarités d'occupation en dehors de la saison touristique[1], recherche de partenariats visant à fidéliser les saisonniers *via* des « échanges mer/montagne »[2], mobilisation de logements vacants dans le parc existant (voir *infra*).

Deux opérations peuvent être mises en avant afin de rendre compte du potentiel d'innovation situé dans les interventions engagées en faveur du logement des saisonniers. L'OPAH thématique expérimentale lancée au début des années 2000 par la commune de Villard de Lans (Isère) constitue l'une d'elles. L'objectif affiché par les initiateurs de cette opération était de créer un parc de logements en diffus dans le secteur privé à destination des travailleurs saisonniers, voire de jeunes en insertion. Cette politique de mobilisation du parc privé consistait pour une large part à identifier des bâtiments vacants destinés à être transformés en petits logements. Outre les concours financiers de l'Etat et du 1 % logement, elle a été financée avec le soutien de l'ANAH et de la région Rhône-Alpes.

Des subventions exceptionnelles ont été proposées aux propriétaires pour la réhabilitation des logements mais également pour leur aménagement, en échange de quoi les bénéficiaires se sont engagés à louer leurs logements meublés pendant neuf ans, dont six années à des salariés saisonniers[3]. La mise en œuvre opérationnelle du dispositif était assurée par un « guichet unique du logement des travailleurs saisonniers » mis en place sur sept communes afin d'assurer l'accueil des saisonniers et la mise en relation avec les propriétaires bailleurs. Elle reposait également sur la mobilisation d'un réseau d'acteurs dans les secteurs du logement (agence immobilière à vocation sociale, comité local de l'habitat, administrateurs de biens) et de l'emploi (associations chargées d'accompagner les personnes sur les questions d'emploi et d'insertion).

Un autre exemple d'intervention innovante est livré par l'action de l'Association départementale pour le logement des travailleurs saisonniers des Hautes-Pyrénées. Dans un département caractérisé par l'importance du secteur touristique[4], cette association a été créée en 2007 dans le but d'apporter des réponses concrètes au déficit de logements décents

[1] La volonté de favoriser une certaine multifonctionnalité d'occupation des logements est relativement fréquente chez les propriétaires, gestionnaires ou réservataires de logements dédiés aux saisonniers (voir *supra*). L'exemple de l'intervention mise en œuvre par le CCAS de la commune de Saint-Bon Tarentaise (Savoie) en témoigne. En tant que gestionnaire de résidences dédiées aux saisonniers, le CCAS signe une convention de réservation annuelle avec les employeurs qui permet de couvrir les loyers et les charges de fonctionnement des logements. Afin de réduire ces montants portés à la charge des employeurs, le CCAS propose cependant à ceux-ci d'abandonner leur pouvoir d'affecter les logements hors de la saison hivernale de sorte qu'il puisse mettre lesdits logements à disposition d'autres employeurs pendant cette période. Autre exemple : à l'origine de la construction de logements dédiés aux saisonniers, la communauté d'agglomération du Pays Royannais (Charente-Maritime) s'est d'emblée préoccupée de favoriser une gestion minorant le déficit d'exploitation *via* l'aménagement d'une complémentarité d'occupation par les saisonniers de l'ostréiculture et par le public retraité du tourisme social.

[2] Ce type d'initiatives a inspiré la mise en œuvre au début des années 2000 d'une expérimentation regroupant une soixantaine de communes balnéaires et de montagne (dont Royan et Courchevel). Elle consistait pour ces communes à collaborer, de sorte que des salariés saisonniers du tourisme puissent alterner les saisons d'été et d'hiver (5 mois à chaque fois) tout en se formant et en se qualifiant pendant les 2 mois restant. Les communes impliquées avaient généralement développé des interventions visant à créer une offre de logements dédiés aux saisonniers.

[3] Outre ces subventions avantageuses, la dimension incitative du système de financement tenait au caractère attractif du mode de plafonnement des loyers (qui restaient inférieurs aux loyers du marché).

[4] Le département des Hautes-Pyrénées regroupe treize stations de ski, huit stations thermales et une ville – Lourdes – dans laquelle l'activité hôtelière est très développée.

destinés aux salariés saisonniers. Sa fonction consiste à gérer des logements produits par les collectivités ou par les organismes d'HLM afin d'accueillir des saisonniers[1]. Le caractère innovant de cette association se situe dans sa gouvernance. Elle a effectivement comme particularité de regrouper dans son conseil d'administration, non seulement plusieurs communes et groupements de communes réunies afin de collaborer à la recherche de solutions au problème du logement des saisonniers, mais également les partenaires sociaux et des entreprises. En outre, l'intervention de cette association repose sur un partenariat étroit avec plusieurs acteurs de la scène du logement dont l'organisme collecteur du 1 % logement local. Cette volonté de coordonner les interventions des collectivités et celles des acteurs du monde de l'entreprise se traduit également dans les modalités de financement des opérations, la prise en charge des déficits d'exploitation des logements relevant à la fois des collectivités et des entreprises[2].

3.2 Des aides financières pour attirer les actifs dans un territoire : l'exemple de l'opération « New deal Auvergne »

Les interventions visant à soutenir le développement équilibré des territoires *via* une action sur le lien emploi-logement peuvent également prendre la forme d'aides financières. Ces aides ne consistent pas nécessairement à agir sur le logement en tant que tel. Elles peuvent en effet viser d'autres domaines, à l'instar par exemple des mobilités pendulaires. C'est le cas par exemple du dispositif instauré il y a quelques années par la région Centre qui, afin d'inciter les salariés franciliens à s'installer dans la région, a décidé de rembourser partiellement les abonnements SNCF « domicile-travail » souscrits au mois ou à l'année par ses résidents.

Pour une part importante, les interventions articulant emploi, logement et développement territorial concernent néanmoins directement le secteur du logement. Le dispositif mis en place il y a quelques années par la région Auvergne illustre – au même titre que plusieurs initiatives mises en œuvre par d'autres collectivités territoriales – les interventions de ce type et les formes d'innovation qu'elles sont susceptibles de revêtir. Ce dispositif est abordé successivement ici sous l'angle des finalités poursuivies (3.2.1) et des différents types d'aides délivrées dans ce cadre (3.2.2).

3.2.1 Un dispositif qui vise à renforcer l'attractivité du territoire en sécurisant la mobilité professionnelle

Le dispositif en question prend la forme d'une opération baptisée « New deal Auvergne ». Mise en place en 2012 pour une durée d'un an, cette opération a été renouvelée sans discontinuer par le Conseil régional jusqu'à la période 2015-2016 qui en constitue la quatrième édition. Sa finalité est d'accroître l'attractivité du territoire régional et de juguler les risques de déclin démographique qui menacent certaines parties de ce territoire.

[1] La réhabilitation sous l'égide de l'Office public de l'habitat des Hautes-Pyrénées d'un vieil hôtel appartenant à la commune de Saint-Lary-Soulan a constitué la première opération de ce type. A noter que cette commune a très tôt manifesté son intérêt envers la question du logement des saisonniers, puisqu'elle avait amorcé dès la fin des années 1990 une politique associant les partenaires de l'emploi et les employeurs dans le but d'améliorer la vie professionnelle des saisonniers (échange mer/montage, création d'un groupement d'employeurs, etc.).

[2] Il convient de noter à ce propos que la structure caractéristique de l'offre touristique dans ce département offre des solutions en matière de complémentarité d'occupation des logements (location aux salariés saisonniers du tourisme en saison et aux personnes fréquentant les stations thermales pendant l'intersaison).

Amorcée en réponse notamment aux sollicitations d'employeurs confrontés à des difficultés de recrutement dans leur bassin d'emploi, elle consiste à proposer « des emplois avec logement » (d'où l'acronyme « DEAL »[1]) en direction de personnes en recherche d'emploi. En d'autres termes, il s'agit à travers cette initiative d'ériger le logement en argument destiné à convaincre les personnes de s'installer sur le territoire. En ce sens, cette opération s'apparente à des dispositifs instaurés selon une logique comparable par des collectivités de niveau inférieur – à l'image du SCOT du Grand Clermont[2], ainsi que du dispositif mis en place dans le Pays du Murat (Cantal)[3] – ou par des régions au profil similaire (ex. de la région Limousin[4]).

L'intervention sur le logement a vocation à satisfaire trois objectifs interdépendants. Elle vise d'abord à offrir aux publics visés des conditions d'installation favorables *via* la possibilité d'accéder à un logement temporaire de qualité et à loyer abordable. Le dispositif de la région vise de ce point de vue à sécuriser l'installation des nouveaux arrivants. L'allègement temporaire de la charge financière représentée par le logement doit permettre à ceux-ci de mettre en œuvre leur projet de mobilité professionnelle sans que le coût du logement – notamment en cas de double résidence – ne constitue un frein. Il a également pour fonction d'alléger le poids des inquiétudes suscitées par la perspective d'un éventuel échec et de ses conséquences financières. Les concepteurs de l'opération New Deal se sont d'ailleurs efforcés récemment d'accentuer cette dimension de sécurisation en instaurant, dans le cadre de l'édition 2015-2016, un principe « satisfait ou remboursé » qui repose sur la délivrance d'une aide financière à hauteur de 1000 euros en faveur des candidats qui renoncent à leur projet d'installation et manifestent le souhait de retourner dans leur région d'origine.

L'intervention mise en place par la région Auvergne vise ensuite à agir sur les difficultés qu'un certain nombre d'entreprises rencontrent pour recruter de nouveaux salariés. Ces difficultés concernent dans cette région des offres d'emploi présentant une grande variété de profils : emplois localisés dans des territoires caractérisés par un déficit d'image (Haut Cantal, Haute Loire), emplois renvoyant à des métiers en tension où les candidats à la mobilité sont rares (industrie, nouvelles technologies, santé…), emplois proposés par des PME souffrant d'un déficit d'image à l'échelle nationale. Ici aussi, l'aide délivrée en matière de logement est conçue comme un levier propre à inciter les candidats à l'emploi à franchir le pas malgré leur réticence initiale ou l'existence d'opportunités séduisantes dans d'autres territoires. Elle constitue également un moyen d'accroître le bien-être des salariés et de créer ainsi les conditions d'une amélioration de leurs performances et de la vie au travail.

La notion d'attractivité territoriale sous-tend la troisième fonction assignée au dispositif New Deal Auvergne. Envisagée sous cet angle, l'intervention en faveur du logement des salariés constitue un outil au service du développement territorial, c'est-à-dire qu'elle doit contribuer à accroître l'attractivité du territoire de façon à consolider sa vitalité démographique ainsi que

[1] Le nom donné à l'opération fait bien évidemment référence au programme d'intervention publique mis en place par le président américain Roosevelt pendant la crise des années 1930.

[2] Adopté en 2011, le SCOT du Syndicat mixte du Grand Clermont (territoire regroupant 108 communes réunies dans 9 intercommunalités) aborde la question du logement sous l'angle de l'attractivité du territoire pour les jeunes actifs dont il s'agit d'améliorer les conditions d'installation. Cette orientation est assortie d'un objectif de construction (45 000 nouveaux logements entre 2011 et 2030) conçu pour favoriser la mise en œuvre des objectifs de croissance démographique (+ 50 000 habitants pendant la même période).

[3] Confrontée à un exode rural important depuis les années 1960, la communauté de communes du Pays du Murat a mis en place dans la seconde partie des années 2000 un dispositif visant à favoriser le télétravail afin de redynamiser son territoire *via* l'accueil de porteurs de projet. Ce dispositif repose sur la construction d'un télécentre associé à la mise à disposition de « logements passerelles ».

[4] Le Conseil régional a adopté à la fin des années 1990 une politique d'aide à l'installation de ménages extérieurs à la région qui repose également – entre autres interventions – sur la mise à disposition de logements passerelles.

le dynamisme de son économie. Elle peut consister à satisfaire directement ces objectifs. C'est le cas notamment lorsque l'aide au logement vise à favoriser l'installation d'actifs dont la présence est déficitaire alors que leur présence est pourtant indispensable au bien-être des populations locales – à l'instar des professionnels de santé. La contribution de l'intervention sur le logement au développement territorial est également conçue comme pouvant s'opérer de manière indirecte, dans les cas notamment où les personnes actives s'installent avec leur famille. Cette contribution est dès lors susceptible de s'apprécier en termes de revitalisation de territoires en déclin : consolidation du tissu économique local *via* la production d'externalités positives en matière de consommation voire d'emploi, maintien des services dans les bourgs (écoles, commerces de proximité), participation à la préservation du lien social.

3.2.2 Une aide au logement valable pendant la durée de la période d'essai

L'aide au logement proposée dans le cadre de l'opération New Deal Auvergne s'adresse à plusieurs catégories d'actifs : les salariés, mais aussi les porteurs de projets (créateurs d'activités ou repreneurs). Elle se définit comme une aide à la mobilité professionnelle en ce sens qu'elle est mobilisable uniquement par des personnes habitant à plus de 60 kilomètres de leur nouveau lieu de travail et qui en conséquence sont généralement amenées à déménager pour pouvoir prendre un emploi (ou créer une entreprise) dans la région. Dans le cas des salariés, elle prend la forme d'une aide financière délivrée par le Conseil régional dans la limite de 3000 euros, de sorte que les personnes n'aient pas à assumer de dépenses en matière de logement pendant leur période d'essai[1]. Elle n'inclut pas d'aide à la recherche de logement, les candidats étant censés trouver un logement par eux-mêmes avant d'activer le dispositif permettant le remboursement des dépenses logement sur présentation de quittances[2].

Cette aide financière n'est pas délivrée indifféremment à tous les actifs s'installant dans la région Auvergne. Dans le cas des salariés, elle est fléchée sur un contingent d'offres d'emploi identifiées en concertation avec les employeurs au regard de leurs difficultés à susciter des candidatures sur le marché local de l'emploi. La mise en œuvre concrète de ce dispositif, qui repose donc sur le principe « un emploi avec un logement », nécessite un travail important de communication visant à faire connaître le dispositif au-delà des frontières de la région. Plusieurs techniques de marketing sont mobilisées à cette fin : financement de campagnes d'affichage et d'encarts dans la presse, réalisation d'une mini-série web[3], recours au référencement Google payant[4].

---

[1] L'aide allouée aux créateurs d'entreprise représente un montant plus élevé. Délivrée dans le cadre d'une « résidence d'entrepreneur » conçue en référence aux résidences d'artistes, elle s'apparente à une rémunération mensuelle calculée sur la base du SMIC et d'une enveloppe de frais professionnels incluant le logement et le lieu de travail.

[2] C'est là une différence fondamentale avec les dispositifs reposant sur la fourniture de logements passerelles, dans le cas desquels l'aide prend la forme d'un accès à des logements clairement identifiés et mis à disposition par la collectivité.

[3] Lancée fin 2016, cette série intitulée « les Urbanophiles » consiste à mettre en scène avec dérision un individu faisant la promotion de la vie urbaine sous l'angle de ses externalités négatives (pollution, stress, bruit…) et à suivre celui-ci dans sa nouvelle vie en Auvergne d'une manière faisant ressortir les atouts de cette région (qualité de vie, qualité des rapports humains, etc.). Cf. http://www.auvergnelife.tv/urbanophiles/saison1/ Page consultée le 17 mars 2016.

[4] Cet outil vise à permettre à tout un chacun de se positionner sur des requêtes effectuées sur internet. L'Agence régionale des territoires d'Auvergne s'est en saisi comme un moyen de se positionner sur des requêtes ayant trait aux profils des postes que l'opération New Deal cherche à pourvoir. Concrètement, le recours au référencement payant conduit dans ce cas précis à ce que les utilisateurs de Google, en cliquant sur certains liens prédéfinis, soient orientés directement vers un site internet affichant les offres d'emplois participant à l'opération ainsi qu'une information sur les aides à l'installation fournies dans le cadre du dispositif New Deal.

Pour des raisons d'efficacité et de moyens, les campagnes d'information mises en œuvre à partir de 2012 ont visé plus particulièrement des publics identifiés au regard de leur plus grande sensibilité supposée au message diffusé. Ont été distingués dans cette perspective les personnes en recherche active d'emploi (ceux-là mêmes qui effectuent des requêtes sur des moteurs de recherche), les habitants des zones tendues (où le coût du logement est particulièrement élevé), les habitants des régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais (l'ouest et le grand est étant délibérément ignorés en raison de l'ancrage territorial supposé plus marqué des populations y résidant) et les familles confrontée à l'arrivée du deuxième enfant. L'édition en cours (2015-2016) marque l'abandon de ces campagnes saisonnières au profit d'un dispositif d'information permanent reposant sur les outils internet susmentionnés et sur un recours accru aux canaux de diffusion privilégiés par les entreprises.

Le pilotage de l'opération New Deal repose sur l'Agence régionale des territoires d'Auvergne (ARDTA). Créée en 2005 à l'initiative du Conseil Régional et des quatre Conseils Départementaux, cette entité a pour mission d'installer durablement de nouveaux habitants en Auvergne et d'organiser leur venue sur le territoire. L'aide au logement délivrée dans ce cadre est intégralement financée par la région[1], à l'exception de la campagne 2013 qui reposait sur un partenariat avec Pôle emploi permettant de financer un accès au logement pour 100 offres d'emploi supplémentaires[2]. La mise en œuvre opérationnelle du dispositif repose en outre sur des partenariats conclus avec les acteurs économiques et ceux de la politique de l'emploi (entreprises, CCE, chambres d'artisanat, Pôle Emploi), partenariats dont l'objet est de favoriser le recensement des besoins de recrutement ou des offres d'emploi non pourvues susceptibles d'être intégrés dans le dispositif. Un partenariat existe en outre avec Action Logement, les candidats à l'installation définitive ayant la possibilité de recourir aux services du CIL local dès lors qu'ils se lancent dans la recherche d'un logement en accession à la propriété et/ou apte à accueillir l'ensemble de la famille.

3.3 Des services destinés à enclencher des dynamiques vertueuses liant accès au logement et accès à l'emploi

Une partie des interventions visant à articuler développement territorial et logement des actifs ressort du registre des services. Ce registre est relativement développé dans les cas des initiatives mises en œuvre selon une perspective de soutien au développement des territoires. Certains des dispositifs abordés plus haut comportent en effet des volets de services prévoyant diverses formes d'information, de conseil et d'accompagnement des personnes. Il s'agit ici de décrire quelques-uns des dispositifs identifiés dans le cadre de l'enquête, en essayant de comprendre en quoi ce registre d'action peut être générateur d'innovations sur le lien emploi-logement quand il est mobilisé au service d'interventions visant à favoriser le développement équilibré des territoires. Trois types de dispositifs sont abordés : les dispositifs ayant vocation à sécuriser les mobilités professionnelles (3.3.1), ceux dont l'objet est de favoriser l'accès au logement pour faciliter l'accès à l'emploi ou l'insertion professionnelle (3.3.2) et ceux qui tendent à inverser la problématique et visent à sécuriser les trajectoires résidentielles en créant les conditions d'un accès facilité à l'emploi (3.3.3).

[1] Ce qui n'est généralement pas le cas des dispositifs reposant sur la mise à disposition de « logements passerelles ». Au cours des dernières années, certaines des opérations réalisées dans ce cadre – les travaux de réhabilitation des logements notamment – ont ainsi pu bénéficier de financements européens.

[2] Ce partenariat, qui a permis de doubler le volume des offres inclues dans l'opération cette année-là, reposait sur l'intégration dans l'opération New Deal d'un dispositif d'aide à la mobilité proposé par Pôle emploi et qui était alors accessible à l'ensemble des salariés.

3.3.1 Intervenir sur le logement pour renforcer l'attractivité territoriale et sécuriser la mobilité professionnelle.

Dans un certain nombre de cas, les formes d'accompagnement mises en place dans le secteur du logement ont vocation à favoriser l'installation des salariés en mobilité professionnelle – ainsi que celle de leurs familles – à proximité de leur nouveau lieu de travail. Elles viennent généralement compléter des aides financières qui en règle générale ne suffisent pas à elles seules à garantir l'intégration réussie des salariés dans leurs territoires d'accueil. C'est tout le sens de l'émergence du secteur professionnel de la « relocation » que de répondre à ce besoin d'accompagnement de la mobilité professionnelle dans les différentes dimensions qu'elle est susceptible de comporter lorsqu'elle induit une mobilité géographique. Dès lors, les interventions mises en œuvre au niveau des territoires pour favoriser l'accueil et l'installation des salariés en mobilité s'apparentent à celles que développent les acteurs de ce secteur. Elles recoupent pour une large part les dispositifs mis en place pour accompagner la mobilité résidentielle des salariés dans un contexte de transfert géographique de l'entreprise (voir *supra*). Elles se différencient cependant fondamentalement de ces dernières sur un point : elles visent, non pas à traiter les implications concrètes de mobilités déjà décidées par les entreprises ou les individus, mais à créer des conditions d'accueil à même d'inciter ces mêmes entreprises ou individus à s'implanter dans un territoire donné. Ces interventions s'inscrivent bien souvent de ce point de vue dans des dispositifs mis en place par les collectivités dans le but d'accroître l'attractivité du territoire auprès des agents économiques engagés dans des trajectoires de mobilité.

Les collectivités territoriales figurent au premier rang des acteurs susceptibles de se mobiliser autour de dispositifs de ce type. Certaines ont ainsi tendance à chercher à peser sur les trajectoires de mobilités individuelles. Cette tendance s'affirme notamment lorsqu'une entreprise réorganise ses implantations territoriales et tente de convaincre une partie de ses salariés de venir travailler dans un nouveau site de production. L'enjeu en termes de création d'emploi s'avère parfois tel dans ce cas de figure qu'il peut inciter la collectivité (commune, EPCI, région) à organiser à l'intention des intéressés un bref séjour dans le territoire d'accueil de façon à leur délivrer une information complète sur celui-ci et à les soumettre à une argumentation cherchant à les convaincre de s'y établir.

D'une manière similaire, les élus locaux sont capables de développer une capacité d'action sur la question du logement des salariés en vue d'orienter les mobilités projetées par les entreprises. L'activité de *marketing* territorial que certaines collectivités sont amenées à mettre en œuvre pour attirer telle ou telle entreprise sur leur territoire illustre parfaitement ce phénomène. En tant qu'il repose notamment sur la promesse de faciliter les conditions d'accès au logement des salariés, ce type d'initiatives participe pleinement de cette logique consistant à transformer le logement en argument destiné à influencer le choix des acteurs économiques dans un contexte dominé par la compétition que les territoires se livrent pour accueillir de nouveaux foyers d'activités.

A l'image des interventions instaurées dans le cadre de l'accompagnement des mobilités résidentielles induites par un transfert d'entreprise (voir *supra*), la mise en œuvre opérationnelle de ces dispositifs repose sur des partenariats regroupant des acteurs divers. Le caractère composite de l'objet de l'intervention – le lien entre emploi et logement – se traduit souvent par une certaine hybridation de leur gouvernance. Ainsi, l'accompagnement des candidats à l'installation repose pour une grande part dans sa dimension logement sur les collectivités en relation avec les CIL implantés dans les territoires concernés. Dans certaines configurations territoriales, les acteurs locaux d'Action Logement sont en effet susceptibles

d'intervenir avant même que l'entreprise ait fait le choix de s'installer sur le territoire ou d'y transférer un établissement. Leur intervention répond alors généralement à la demande expresse de la commune ou de l'EPCI. Empruntant au registre du marketing territorial, elle s'adresse principalement aux dirigeants d'entreprise qui prospectent le territoire à la recherche d'un nouveau site d'implantation, et se déploie à l'occasion de rencontres organisées avec ceux-ci. Dans ce type de configurations, le rôle d'Action Logement consiste à présenter le territoire local à ses interlocuteurs de façon à en faire ressortir les principaux atouts et à obtenir d'eux *in fine* que leur choix se porte sur ce territoire au détriment d'autres possibilités d'implantation.

Les dispositifs d'accompagnement des candidats à l'installation peuvent également bénéficier de l'appui des acteurs économiques territoriaux. C'est le cas dans la région Auvergne, l'Union des chambres de commerce et d'industrie du Massif Central (UCCIMAC) ayant engagé en 2009 les CCI à mettre en place une offre de services à l'entreprise (les services « accueil mobilité ») ayant vocation à compléter les dispositifs territoriaux encourageant l'installation de nouveaux habitants dans la région et qui repose notamment sur une aide à la recherche de logement. Plus largement, l'accompagnement dispensé en direction des créateurs d'entreprise ou des candidats à l'emploi se caractérise bien souvent par la pluralité des acteurs impliqués dans les dispositifs à partir desquels il se déploie. Loin de constituer le monopole exclusif des acteurs des politiques de l'emploi – même si ceux-ci ont généralement tendance à jouer un rôle central[1] –, la gouvernance de ces dispositifs se signale dans un certain nombre de cas par sa dimension intersectorielle, voire par le caractère relativement informel des voies qu'il emprunte. Le témoignage apporté par le directeur d'une structure ayant vocation à favoriser l'installation de salariés sur le territoire illustre cette dimension. Selon celui-ci, sa proximité avec le monde de l'entreprise peut le conduire lui ou ses collaborateurs à « *faire circuler le CV pour le conjoint d'un salarié par exemple* »[2]. Cet exemple indique que les acteurs en charge de dispositifs d'accompagnement de la mobilité sont susceptibles d'avoir recours au système D quand il s'agit d'attirer des salariés sur un territoire et d'accompagner ceux-ci dans des domaines marqués par l'absence de leviers d'action institués.

3.3.2 Accompagner l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi et l'insertion professionnelle

Les dispositifs territoriaux d'accompagnement sur le lien emploi-logement peuvent également viser à favoriser l'accès au logement des individus afin de faciliter leur accès à l'emploi ou leur insertion professionnelle. Ce type de dispositifs est mis en place en particulier en direction de publics spécifiques, tels que les salariés saisonniers du tourisme ou les jeunes résidant en milieu rural.

L'accompagnement de l'accès au logement des salariés saisonniers du tourisme

Les dispositifs d'intervention instaurés en faveur du logement des saisonniers sont orientés pour une part essentielle vers l'information et l'accompagnement des personnes. Plusieurs formes d'activités sont susceptibles d'être développées dans ce cadre. Les préconisations inscrites dans le plan régional de la saisonnalité dans le tourisme adopté en 2006 par le Conseil régional de Rhône-Alpes permettent de saisir cette pluralité.

[1] A l'image de Pôle emploi, qui s'est affirmé ces dernières années comme un partenaire incontournable dans certains dispositifs territoriaux eu égard à sa capacité à alimenter les conjoints en informations relatives aux offres d'emploi disponibles à proximité du lieu d'implantation du ménage.
[2] Entretien CR2.

Ces activités concernent d'abord la recherche de logement dans le parc existant. Dans ce domaine, le plan susmentionné recommande la création dans les stations touristiques de « guichets logement saisonnier » dont les missions sont diverses : mettre en place un fichier de logements disponibles actualisé, instaurer une veille relative aux dispositifs d'aide au logement et d'accompagnement, mettre en œuvre une activité de prospection et d'animation auprès des propriétaires privés de façon à favoriser la mise sur le marché de nouveaux logements.

Dans les faits, plusieurs stations ont mis en place des services de mobilisation de logements dans le parc locatif privé. Ainsi, la communauté de commune de l'Oisans (Isère) a instauré un service logement destiné à mobiliser chaque année les propriétaires de logements sur la station des 2 Alpes et à favoriser la remise en marché de logements vacants afin de les louer aux travailleurs saisonniers. Dans le même ordre d'idée, l'association Volet clos a été créée à l'Alpe d'Huez (Isère) afin de recenser les « lits froids » présents dans la station – c'est-à-dire les logements détenus par des propriétaires qui ne les occupent que quelques semaines par an – et voir dans quelle mesure ceux-ci pourraient être récupérés temporairement au profit de salariés saisonniers.

Les activités d'information et d'accompagnement mises en œuvre en faveur du logement des saisonniers appartiennent également au registre de la médiation locative. L'intervention développée dans ce domaine par le service logement des 2 Alpes en témoigne. La mission de médiation locative qui incombe à ce service comporte la visite des appartements, l'établissement des contrats de location ainsi que des états des lieux d'entrée ou de sortie, ou encore le relevé des compteurs et le suivi de la location pendant la durée du bail. Sur le plan opérationnel, l'exercice de cette mission repose sur une convention que la communauté de commune de l'Oisans passe avec un organisme immobilier à vocation sociale chargé de régulariser l'ensemble des opérations locatives.

D'une manière générale, les services mis en place par les collectivités fonctionnent en relation étroite avec les « espaces saisonniers », du moins dans les cas où une structure de ce type est implantée sur le territoire. Conçus en vue de constituer des guichets uniques à destination des salariés saisonniers arrivant dans une station, ces espaces sont chargés en premier lieu d'informer les individus sur les multiples ressources qu'ils ont la possibilité de mobiliser en vue de faciliter leur séjour sur place. Dans le domaine du logement, leur mission s'avère souvent plus diversifiée. Elle peut consister à s'adresser aux saisonniers (accompagnement personnalisé à l'accès au logement), mais aussi aux propriétaires (actions de sensibilisation, aide au montage des dossiers de subvention). La fonction de ces « espaces saisonniers » revient en outre bien souvent à assurer le lien entre les salariés saisonniers en recherche de logement et les acteurs capables de fournir des solutions dans ce secteur (professionnels de l'immobilier, structures de médiation locative).

L'accompagnement de l'accès au logement des jeunes en milieu rural

Les services visant à favoriser l'accès au logement des jeunes en milieu rural font également partie des dispositifs d'accompagnement susceptibles d'être mises en place sur le lien emploi-logement selon une logique de développement territorial. L'exemple du dispositif mis en place à Tulle (Corrèze) autour de l'accès des jeunes à l'habitat temporaire permet de saisir les finalités attachées à cette forme d'interventions ainsi que la manière dont elles s'organisent concrètement[1].

[1] Cf. Fors recherche sociale/Forum des politiques de l'habitat privé, 2014, *op. cit.*.

Cette expérimentation menée entre 2010 et 2012 reposait sur un partenariat original entre le FJT de Tulle et la mission locale de l'arrondissement de Tulle. Elle a été conçue en réponse à un paradoxe manifeste : alors que les employeurs implantés dans le département (artisanat, petite industrie) ont périodiquement besoin de recruter des apprentis, le parc de logement est structuré de telle manière que l'offre en logements temporaires y est déficitaire, dans un territoire se caractérisant par ailleurs par une forte proportion de logements vacants. Une enquête réalisée à la fin des années 2000 par les dirigeants du FJT a permis de mettre en évidence les conséquences de cette inadaptation de l'offre de logements au regard du fonctionnement de l'économie locale et de l'insertion professionnelle des jeunes. D'un côté, une partie des professionnels renonçait à embaucher des apprentis, ce qui risquait à terme de remettre en cause la pérennité de certaines activités en secteur rural (coiffure, vente, restauration). De l'autre, de nombreux jeunes s'interdisaient de saisir des opportunités professionnelles faute de possibilités d'accéder à un logement.

L'expérimentation est née de la volonté des acteurs locaux de s'appuyer sur le nombre élevé de logements vacants pour faire de la mobilisation de ce parc un instrument d'aide à l'accès à l'emploi des jeunes. Un dispositif a été mis en place afin de proposer aux jeunes de moins de 30 ans en situation d'insertion professionnelle des réponses en logements à l'échelle du territoire de la mission locale de Tulle. Il s'agissait ainsi de favoriser simultanément leur ancrage sur le territoire et leur mobilité professionnelle. Ce dispositif, dont l'objectif déclaré était de constituer « *l'habitat temporaire* (en) *clé d'entrée vers l'emploi des jeunes* », reposait sur une collaboration étroite entre la mission locale et le FJT[1]. La première, après repérage des propositions d'emploi et des jeunes correspondant aux attentes des entreprises, devait solliciter le second en vue de mobiliser les logements adéquats. Pour ce faire, le FJT a développé une fonction d'intermédiation locative entre les jeunes et les propriétaires susceptibles de louer leurs logements, après signature d'une charte engageant ceux-ci à respecter des normes en matière de qualité du logement et de niveau de loyer. Le FJT avait aussi pour mission d'accompagner les publics cibles dans leur accès au logement ainsi que de contribuer à la gestion des logements concernés en relation directe avec les bailleurs (état des lieux, sécurisation du versement du paiement des loyers, etc.). Dans ce cadre, des formes d'accompagnement socio-éducatif étaient également prévues à l'intention des jeunes en partenariat avec la mission locale : conseil en matière d'orientation professionnelle, information sur les aides disponibles, etc.

3.3.3 Favoriser l'accès à l'emploi pour sécuriser le maintien dans le logement

Le champ d'intervention sur le lien emploi-logement renferme aussi des initiatives qui, face aux difficultés rencontrées par certains publics en matière d'accès à l'emploi, s'efforcent d'apporter des réponses en abordant le problème dans l'autre sens. Dans ce cas de figure, l'objectif affiché ne consiste pas tant à intervenir sur le logement afin de favoriser l'accès à l'emploi, que de contribuer à faciliter ce dernier de façon notamment à sécuriser le maintien dans le logement. Ces interventions, qui prennent principalement la forme de services (information, mise en relation, accompagnement), sont mises en œuvre au niveau des territoires par des bailleurs ou des collectivités. Deux exemples distincts illustrent cette offre particulière de services produits à destination de certaines catégories de salariés.

[1] L'expérimentation associait plusieurs autres partenaires (la CAF, le conseil général de Corrèze, la communauté de communes de Tulle Cœur Corrèze, le FASTT, la CCI, l'ADIL), le financement reposant sur l'Etat, la CAF, les collectivités territoriales (conseil régional et conseil général) et le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Un gestionnaire de résidences sociales dans un rôle d'intermédiation sur le marché du travail

Le premier exemple est fourni par l'ALJT et par l'intervention mise en place par cette association dans certaines des résidences sociales qu'elle gère dans la région Ile-de-France. Face aux problèmes rencontrés par une partie des résidents pour payer leurs loyers ou pour accéder au logement autonome, la direction de l'ALJT a été amenée à s'interroger sur la pertinence de son offre de service et à chercher à adapter celle-ci au regard des difficultés et des contraintes auxquelles ses résidents sont confrontés du fait de leur profil et des modalités spécifiques de leur intégration professionnelle. La volonté de répondre au besoin de mobilité émanant de ses résidents en dépit de la situation de précarité qu'ils vivent dans leur vie professionnelle a ainsi conduit cette association à tenter de cerner les conditions d'insertion des résidents sur le marché de l'emploi et à se positionner comme un acteur de ce marché dans les territoires d'implantation de ses résidences.

Cette démarche nouvelle a été expérimentée récemment autour de la résidence implantée à Roissy-en-France (Val-d'Oise), à proximité immédiate de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. Elle a été conçue sur la base d'un constat mettant en évidence les risques pesant sur les parcours professionnels des résidents embauchés sur la plateforme aéroportuaire, mais aussi l'importance des opportunités de recrutement renfermées par ce territoire. D'un côté, les conditions d'emploi des jeunes salariés reflètent le besoin de flexibilité émanant des entreprises implantées sur la plateforme : généralisation des contrats précaires, notamment au sein des entreprises sous-traitantes nombreuses dans ce bassin d'emploi (ce qui a pour effet d'exposer périodiquement les salariés au risque du chômage), forte proportion de contrats à temps partiel (d'où des problèmes de solvabilité pour un certain nombre de résidents). De l'autre, une part non négligeable des employeurs implantés sur la plateforme est confrontée à des problèmes de recrutement, du fait notamment de la difficulté consistant à faire venir des candidats sur des postes à horaires décalés dans ce territoire excentré.

C'est précisément cette déconnexion partielle entre l'offre et la demande de travail qui a poussé l'ALJT à tenter de faire le lien avec les employeurs pour favoriser l'accès à l'emploi de ses résidents. Pour ce faire, le bailleur a constitué auprès des résidents volontaires un fichier de CV à destination d'employeurs potentiels. En parallèle, elle a développé des liens directs avec plusieurs groupes hôteliers implantés sur la plateforme aéroportuaire de façon à ce que ceux-ci, lorsqu'ils sont confrontés ponctuellement à un besoin de recrutement (absentéisme, surcroît d'activité lié à l'arrivée d'un groupe, poste à pourvoir), puissent solliciter l'association pour trouver des candidats à l'emploi répondant à leurs attentes. A travers ce dispositif intégrant le besoin de flexibilité des entreprises, l'objectif poursuivi par l'ALJT est de démultiplier les possibilités d'intégration professionnelle mobilisables par ses résidents et d'accroître ainsi la part de ceux bénéficiant des ressources leur permettant d'accéder à terme à un logement de droit commun.

Des aides à la construction associées à l'obligation d'introduire des clauses d'insertion dans les marchés publics

Un second exemple illustre les interventions mises en œuvre dans le secteur du logement afin de favoriser l'accès à l'emploi de personnes identifiées comme résidents d'un territoire ou d'un ensemble d'habitation donné. Il s'agit des dispositifs mis en place pour favoriser, dans le cadre de chantiers de construction programmés sur un territoire, le recrutement d'habitants résidant sur ce territoire. Ce type de dispositifs est mis en place par certaines collectivités sous forme d'aides incitant les organismes constructeurs à embaucher des candidats locaux. L'intervention adoptée par le Conseil régional du Centre en constitue une illustration.

La région Centre a en effet modifié il y a quelques années le système des aides qu'elle accorde aux constructeurs d'HLM pour financer la production de logements. Une nouvelle mesure a ainsi été instaurée concernant le financement des opérations de réhabilitation du parc. En plus d'assortir sa participation au respect d'un certain nombre de conditions en matière de performance énergétique et de coût facturé aux bénéficiaires, cette collectivité a ainsi introduit la possibilité d'accroître le montant de son concours dans les cas où l'organisme constructeur fait l'effort d'intégrer des clauses d'insertion dans les marchés publics élaborés à destination des entreprises du BTP, de sorte que celles-ci fassent appel à des associations d'insertion ou intègrent des personnes en insertion dans leurs équipes. Si elle est incitative dans le cas des opérations de réhabilitation, cette disposition constitue en revanche une obligation dans le cas des opérations de construction. Ainsi, les logements produits et bénéficiant d'une aide de la région ne sont financés depuis 2014 que si le bailleur social a intégré des clauses d'insertion dans son marché.

Cette refonte des aides de la région en matière de construction recèle de nouvelles formes de connexions entre emploi, logement et développement territorial. Ces connexions s'opèrent d'abord au niveau des acteurs. Ainsi, le dispositif repose notamment dans sa mise en œuvre opérationnelle sur l'appui des Maisons de l'emploi, l'expertise détenue par ces structures en matière d'écriture de marchés publics constituant une ressource mobilisable par les bailleurs au moment d'introduire des clauses d'insertion dans l'élaboration de la commande publique.

Ces connexions se manifestent ensuite au niveau des finalités attendues du dispositif. Celui-ci vise en effet à créer des possibilités de recrutement nouvelles à destination des populations locales. A travers la définition de clauses d'insertion dans les marchés de BTP, la décision de financer la production de logement – en tant qu'elle engendre mécaniquement un surcroît d'activité dans le secteur du bâtiment – est conçue comme un moyen de favoriser l'insertion professionnelle notamment au bénéfice des habitants. Elle peut également constituer un outil permettant, *via* l'accès à un emploi, de solvabiliser les personnes habitant dans le parc du bailleur social. Telle est du moins la conception qu'un certain nombre d'organismes d'HLM semblent actuellement disposés à développer dans le cadre des réflexions qu'ils mènent pour réduire les risques d'impayés auprès de leurs locataires. Le dispositif mis en œuvre par Domofrance, organisme bailleur qui propose depuis quelques années à l'intention de ses locataires des actions d'insertion par le travail ou la formation sur les chantiers de construction dont il est maître d'ouvrage, constitue une traduction de ces réflexions. Ce faisant, il préfigure peut-être le développement de nouvelles formes d'interventions visant d'une certaine manière à sécuriser les parcours résidentiels *via* l'amélioration de l'intégration professionnelle des individus.

CHAPITRE 3 – LE LIEN EMPLOI-LOGEMENT : UN REVELATEUR DES AVANCEES ET DES LIMITES ACTUELLES DE L'INTERVENTION DE LA CFDT SUR LE LOGEMENT

Ce chapitre porte sur la manière dont la CFDT se positionne vis-à-vis des risques sociaux apparaissant au croisement de l'emploi et du logement[1]. A travers le cas de cette organisation, l'analyse vise à apprécier plus largement le rôle que l'acteur syndical – c'est-à-dire tout acteur collectif ou individuel ayant construit un lien de représentation syndicale avec les salariés – est disposé à jouer sur la question du lien emploi-logement. En effet, cette question se pose avec acuité dans le cas des organisations syndicales. L'irruption de cette problématique, qui entre autres phénomènes pointe la dégradation des conditions d'accès et de maintien dans le logement d'une partie des salariés, interpelle directement leur capacité à produire des garanties contre les risques qui s'affirment dans ce domaine de la vie sociale. En d'autres termes, l'émergence du lien emploi-logement interroge la pertinence des interventions mises en œuvre par l'acteur syndical dont on sait qu'il est sont doté d'un certain nombre de leviers d'action, notamment dans le cadre d'Action Logement.

Ce faisant, l'analyse traite de la façon dont l'émergence du lien emploi-logement a conduit ces dernières années à renouveler la prise en charge de la question du logement aux différents niveaux de la CFDT. Il s'agit de voir dans quelle mesure cette évolution a contribué à pousser la confédération à élaborer une nouvelle doctrine et à modifier le cas échéant la place du logement dans le projet élaboré à l'échelle de l'organisation. Mais aussi de mesurer l'impact qu'elle a pu avoir sur la teneur des pratiques revendicatives mises en œuvre sur le terrain, la manière dont elle est entrée en résonnance avec le fonctionnement concret de l'organisation, ainsi que les conséquences qu'elle a pu engendrer sur l'action des mandataires au sein des institutions paritaires traitant de la question du logement. A travers la question du lien emploi-logement, l'enjeu est véritablement de saisir si une organisation comme la CFDT est aujourd'hui en mesure de développer une prise en charge de la question du logement qui soit à la hauteur des enjeux, ou si elle se heurte dans cette entreprise à un certain nombre de contraintes et d'obstacles qui la conduisent à devoir limiter ses ambitions dans ce domaine.

Notre propos dans ce chapitre vise à décrire la manière dont la question du logement est prise en charge au niveau de la CFDT, mais aussi à identifier les facteurs qui pèsent sur cette intervention et contribuent à en définir la portée et les limites. Il s'efforce en outre de cerner les effets que cette intervention comporte en termes de capacité de cette organisation à jouer un rôle – au sein d'Action Logement ou en dehors de cette institution – sur le traitement de la question du lien emploi-logement. Il s'organise en deux temps. Nous nous intéressons d'abord à la façon dont la question du logement est pensée au niveau de l'organisation, en tentant notamment de cerner les effets engendrés par l'émergence du lien emploi-logement sur la définition d'une approche autonome – c'est-à-dire une approche apte à rendre compte de ce qu'est l'intérêt des salariés voire de la population – en matière de logement (1).

[1] Cf. chapitre 1.

Nous nous efforçons ensuite de cerner les pratiques que la prise en charge de la question du logement occasionne aux différents niveaux de l'organisation, en nous intéressant en particulier à ce qu'elles disent de la capacité de la CFDT à mettre en œuvre sur le terrain l'approche actuellement en gestation sur cette question au niveau de la confédération et des structures intermédiaires (2).

1. Une capacité à élaborer une approche revendicative liant emploi et logement

La propension d'une organisation à développer une approche sur un sujet donné peut s'apprécier en premier lieu à l'aune des discours que les responsables de cette organisation sont susceptibles de produire sur ce sujet. S'intéresser à la manière dont la question du lien emploi-logement est prise en charge au sein de la CFDT invite à s'appuyer pour commencer sur la doctrine élaborée sur cette question au niveau de la confédération et des structures syndicales étudiées dans le cadre de l'enquête. L'analyse des discours recueillis à ces échelons vise dans les pages qui suivent à cerner la capacité de cette organisation à prendre la mesure des risques qui s'affirment depuis plusieurs années au croisement de l'emploi et du logement, puis à traduire cette perception sous forme de revendications (1.1). L'objectif est également de saisir dans quelle mesure l'émergence relativement récente du lien emploi-logement conduit aujourd'hui la CFDT à élaborer une approche de la question du logement en phase avec le projet global de l'organisation et notamment avec la logique de sécurisation des parcours, logique qui consiste à produire des garanties sociales à même de préserver les trajectoires professionnelles contre les nouveaux risques engendrés par les mutations du travail et de l'emploi (1.2).

1.1 Une capacité à concevoir le logement comme objet d'action revendicative

Les positions affichées par plusieurs responsables de la CFDT manifestent l'existence au sein de cette organisation d'une aptitude à livrer une interprétation de la question du logement tenant compte de l'évolution de la demande sociale. Cette capacité s'exprime en relation avec l'émergence du lien emploi-logement comme thème questionnant la pertinence de la prise en charge syndicale de la question du logement. Les constats arrêtés au sein de la CFDT sur ce point convergent dans une large mesure avec le diagnostic établi par un certain nombre d'acteurs sur les scènes des relations professionnelles et de l'action publique (1.1.1). L'approche élaborée par la CFDT ne se limite cependant pas à appréhender les effets que les nouveaux risques émergeant au croisement de l'emploi et du logement produisent au niveau des trajectoires résidentielles et professionnelles des salariés. Elle vise également à penser le logement à tous les âges de la vie selon une logique consistant ériger le logement en élément central dans l'aménagement de parcours de vie de qualité (1.1.2).

1.1.1 La perception des risques sociaux qui sous-tendent l'émergence du lien emploi-logement

A l'image de plusieurs autres organisations syndicales et du MEDEF, la CFDT a eu tendance au début des années 2010 à recentrer son discours sur les difficultés auxquelles les salariés sont désormais confrontés au regard de l'accès et du maintien dans le logement. Alors que le constat fait globalement consensus chez les acteurs économiques et sociaux depuis quelques années, l'expertise de la CFDT recoupe les principaux phénomènes mis en évidence dans les études réalisées sur le sujet[1]. Elle conduit dès lors cette organisation à mettre l'accent sur diverses transformations qui, d'une part, contribuent à remettre en cause la fonction de protection attachée au logement et, d'autre part, identifient dans le logement une contrainte susceptible de peser sur les trajectoires professionnelles.

[1] Cf. chapitre 1.

Un discours mettant en avant l'inadaptation des logements au regard des besoins et des ressources financières des salariés

Pour les responsables CFDT interviewés dans le cadre de l'enquête, les difficultés pesant sur les parcours résidentiels des salariés sont imputables à deux grands types de facteurs. La structure du parc de logements et le fonctionnement des marchés immobiliers – le marché locatif privé en tout premier lieu – constituent le premier. Ainsi, le caractère inadéquat du parc ancien est souvent mentionné comme un frein à l'accès au logement pour certaines catégories de salariés, indépendamment parfois du degré de tension prévalant sur les marchés locatifs. En témoigne la situation des jeunes salariés et des apprentis, dont les difficultés à se loger à proximité de leur lieu de travail ont été citées à plusieurs reprises comme étant accentuées dans les territoires où l'offre de petits logements est structurellement limitée.

Le mode de fonctionnement des marchés de l'habitat figure également en bonne place parmi les mécanismes à l'origine des difficultés touchant certaines catégories de salariés au regard du logement. Cette contrainte est illustrée dans le discours des responsables CFDT par une poignée de situations génériques. Participe ainsi de cette évolution la tendance des bailleurs privés à demander un niveau toujours plus élevé de garanties à des salariés qui ne sont généralement pas en mesure de fournir celles-ci. Le fait que les propriétaires situés en secteur touristique préfèrent – pour une partie d'entre eux – placer leurs biens sur le marché de la location saisonnière plutôt que de les louer à l'année à des salariés est également perçu comme un facteur de nature à freiner l'accès au logement pour ces derniers.

Ces difficultés liées au fonctionnement des marchés de l'habitat peuvent être renforcées le cas échéant par la réglementation relative à la location et aux droits afférents au statut de locataire. Le mode de délivrance des aides personnelles au logement représente ainsi une autre source d'incertitudes selon certains interlocuteurs. Deux exemples illustrent le caractère restrictif d'une réglementation qui peut conduire dans certains cas à priver les candidats à la location du bénéfice de ces aides et de leur pouvoir solvabilisateur. Le premier concerne la formule de la colocation et les systèmes des baux qui ne sont pas toujours adaptés à cette formule, dans la mesure notamment où tout changement dans la composition de la colocation peut entraîner la révision du montant des aides touchées par chacun. Le second renvoie à la situation spécifique des apprentis au regard du logement, les responsables interrogés sur ce thème soulignant que le système de l'allocation-logement ne permet pas de répondre à la problématique de la double ou de la triple-résidence qui caractérise bien souvent le rapport de ceux-ci au logement.

La fragilisation des trajectoires résidentielles des salariés s'explique, dans le discours des responsables CFDT, au regard d'un second type de facteurs qui renvoient plus directement aux caractéristiques des individus et des ménages. Ces facteurs, dont le point commun est de contribuer à accentuer les taux d'effort consentis par les ménages en matière de logement, sont très divers. L'évolution des structures familiales – l'augmentation en proportion des familles monoparentales notamment – constitue l'un d'eux. Plusieurs interlocuteurs soulignent en effet que le logement a tendance à peser davantage sur le budget des ménages quand ceux-ci sont constitués de personnes seules avec ou sans enfant, ceci y compris dans le cas des personnes séparées dont les logements sont généralement moins grands et moins chers. L'évolution des politiques salariales constitue un autre facteur ayant pour effet d'éroder le pouvoir d'achat des ménages au regard du logement. Les responsables interviewés lors de l'enquête ont été nombreux à souligner l'accroissement de la pauvreté laborieuse et de la part des salariés pour lesquels le salaire ne suffit pas à financer le logement. Ce constat est étayé par divers phénomènes mentionnés comme reflétant le poids de la variable financière dans les

choix résidentiels des ménages salariés et le caractère de plus en plus contraint des arbitrages qu'ils effectuent à ce niveau. Les individus et les familles conduits à devoir s'éloigner des villes-centres pour trouver des logements accessibles, les salariés résidant dans des structures d'hébergement d'urgence, ainsi que les salariés en mobilité professionnelle dormant dans leur voiture constituent aux yeux de nos interlocuteurs autant de symptômes incarnant l'impact de la baisse du pouvoir d'achat des ménages salariés sur les conditions d'accès au logement.

Une large adhésion à l'idée que le logement constitue un frein à l'accès à l'emploi

Les responsables CFDT interrogés relaient largement l'idée selon laquelle les difficultés rencontrées par une partie des salariés dans leurs parcours résidentiels ont tendance à peser sur leurs parcours professionnels. Cette idée, qui est à l'origine de l'émergence du lien emploi-logement tel que cette question a été problématisée au début des années 2010 sous l'impulsion du MEDEF, se décline à deux échelles géographiques distinctes dans leurs discours : l'échelle des bassins d'emploi qui est celle des déplacements domicile-travail et l'échelle nationale qui englobe une part essentielle des mobilités résidentielle et professionnelle[1].

Les effets négatifs de la dissociation spatiale de l'emploi et de l'habitat dans les agglomérations urbaines ont été soulignés par plusieurs interlocuteurs. Ce phénomène est d'abord décrit comme ayant un impact sur la vie au travail. Ainsi, pour un responsable confédéral, les choix résidentiels opérés par une partie des salariés au cours des années 1980-1990 renferment aujourd'hui une série de dysfonctionnements et de contraintes qui pèsent directement sur celle-ci :

> « *Avec le renchérissement des coûts de transport, l'émergence du thème du développement durable, l'évolution des conditions de vie avec les problématiques des rythmes scolaires et de la garde des enfants* (ou la contrainte de parent dépendant) *: à travers toutes ces questions l'éloignement domicile-travail a une incidence sur les conditions de travail et l'investissement au travail* »[2].

L'éloignement domicile-travail est ainsi identifié comme un facteur de risques pour les salariés. Ces risques sont susceptibles de prendre plusieurs formes, selon que l'on s'intéresse à la vie au travail (retards, perte de productivité liée à la fatigue) ou à la vie personnelle (santé, vie de famille, accidents…). Ils sont décrits en ces termes par un responsable en charge du dossier logement au sein d'une fédération CFDT :

> « (…) *de façon évidente* (tout transfert d'établissement sur le territoire) *aura un impact après sur la vie des gens, sur leur quotidien, sur la capacité qu'ils auront à s'occuper de leurs enfants. Il y a une étude dernièrement qui a montré que les accidents de trajet des femmes sont en train d'exploser, pas seulement parce qu'elles conduisent mal mais parce qu'elles se retrouvent à gérer des doubles problématiques familiales et professionnelles, avec des temps qui se resserrent et parfois des distances qui s'allongent* »[3].

Le thème du logement comme frein à l'accès à l'emploi est également apparu à plusieurs reprises dans les entretiens réalisés auprès de responsables CFDT. Les discours produits à ce sujet insistent sur la vigueur toute particulière de ce frein dans le cas des jeunes. Les difficultés rencontrées par ceux-ci pour entrer simultanément dans le logement et dans

[1] Cf. chapitre 1.
[2] Entretien SC2.
[3] Entretien FB1.

l'emploi ont en effet pour conséquence de retarder leur accès à l'autonomie[1]. Les multiples obstacles auxquels les jeunes se heurtent pour accéder au logement sont évoqués en outre comme risquant d'empêcher leur accès à l'emploi. Un responsable confédéral estime ainsi que « *l'installation* (des jeunes) *dans une situation professionnelle dépend de leur capacité à accéder au logement : si la distance habitat-emploi est trop grande ou que les coûts du logement sont faramineux, il n'est pas possible* (dans leur cas) *de prendre l'emploi* »[2]. Un autre abonde dans le même sens :

> « (On sait que les jeunes) *sont ceux qui sont les plus précaires, ceux qui ont le plus de mal à rentrer dans un emploi stable. Et que l'accès au logement pour cette catégorie-là spécifiquement c'est un véritable parcours du combattant. Dans un certain nombre de cas ils sont quand même obligés de renoncer à des opportunités professionnelles parce qu'ils ne peuvent pas accéder à un logement* »[3].

Le logement est régulièrement décrit aussi comme un frein à la mobilité professionnelle. A ce sujet, le constat selon lequel le logement peut constituer un paramètre influant sur les trajectoires professionnelles se double souvent de considérations relatives aux inégalités qui s'exercent au regard de la mobilité professionnelle. Ainsi, le logement apparaît comme un facteur susceptible d'aggraver cette forme d'inégalités dans les cas où la mobilité renvoie à une contrainte économique conduisant l'individu ou le ménage à devoir changer de région – à l'image des salariés établis dans des territoires frappés par un processus de désindustrialisation par exemple.

Dans ce type de contextes, le choix de déménager est tributaire de la propension des ménages à maîtriser non seulement les incertitudes relatives à leurs possibilités d'intégration professionnelle dans le territoire d'accueil, mais aussi celles directement liées au logement : quelle capacité de trouver un logement correspondant aux besoins et au budget du ménage à proximité du futur emploi ? Quelle garantie de pouvoir céder son logement en l'absence de décote à terme dans le cas des ménages accédants ou propriétaires de leur résidence principale ? Vu sous cet angle, le logement figure en bonne place parmi les obstacles susceptibles d'ôter aux salariés tout ou partie de leur capacité d'évoluer dans leur vie professionnelle en s'inscrivant dans une trajectoire mobile :

> « *Aujourd'hui la mobilité professionnelle est principalement locale, seuls les hauts cadres s'engagent dans des mobilités de grande envergure. Cela tient quand on est jeune à la difficulté d'installation, et quand on est plus âgé aux contraintes familiales et de logement, en somme à des situations qui pèsent quand on doit faire le choix d'une mobilité et interdisent des mobilités qui économiquement pourraient être utiles* »[4].

C'est probablement parce qu'elle nourrit ce type d'approche que la CFDT se montre sensible au thème des « emplois non pourvus » mis en avant par le MEDEF au début des années 2010. S'incarnant dans le comportement imputé à une partie des demandeurs d'emploi supposés renoncer à saisir des opportunités d'emplois distants par anticipation d'un problème lié au logement, ce thème renvoie à des considérations relatives au manque de fluidité du marché de l'emploi et à l'existence de freins à la mobilité géographique des individus.

[1] C'est le cas en particulier des jeunes amenés à devoir prolonger leur séjour chez leurs parents.
[2] Entretien SC5.
[3] Entretien SN1.
[4] Entretien SC2.

Pour le secrétaire général d'une URI, ce problème de synchronisation entre parcours professionnel et parcours résidentiel se pose tout particulièrement dans le cas des jeunes :

> « *Après, il y a toute la difficulté pour les jeunes, qui sont souvent plus mobiles, mais pour le coup qui ont besoin de trouver assez rapidement des logements disponibles et pour des très courtes durées. Le problème c'est que les structures accueillant sur 15 jours, 1 mois, c'est encore assez cher. Peut-être pas pour les salariés en formation, mais pour les autres, les stagiaires, les apprentis, oui. Moi je suis convaincu qu'il y a un certain nombre d'emplois qui seraient pourvus si on avait une offre de logement qui était adaptée à ces questions de mobilité. Certes c'est pas des emplois en CDI etc., ça peut être des contrats d'un ou deux mois* »[1].

1.1.2 Le logement comme élément du parcours de vie de qualité

L'approche développée par la CFDT sur la question du logement ne se limite cependant pas à la prise en compte des conséquences engendrées dans le secteur du logement par les transformations à l'œuvre dans les champs du travail et de l'emploi. Cette approche renvoie également à un dessein plus large dont l'objet – tel qu'il a été exposé à l'occasion du Congrès de la CFDT organisé à Marseille en juin 2014 – est de créer les conditions d'un « *parcours de vie de qualité pour tous* »[2].

De ce point de vue, le logement constitue une composante au sein d'un projet de société bâti de façon à concilier qualité de vie et cohésion sociale dans un contexte où la société est travaillée par des mutations profondes : « *L'augmentation de la durée de vie à un rythme élevé* (…) *pose plusieurs défis à la société, notamment* (…) *la reconsidération de l'organisation spatiale : l'urbanisme, le logement doivent réinventer des modes de cohabitation plus inclusifs* »[3].

La conception du logement comme élément constitutif des parcours de vie de qualité se décline selon trois axes interdépendants : le logement comme vecteur d'intégration dans le cadre de vie, le logement comme moyen d'accompagner les transitions qui s'opèrent aux différentes époques de la vie, le logement comme façon de trouver sa place dans la société.

Envisager le logement comme vecteur d'intégration dans la cité

Plusieurs responsables de la CFDT soulignent que le logement ne peut se résumer à sa situation ni même à la distance avec le lieu de travail. Pour eux, celui-ci doit s'envisager en relation étroite avec l'environnement physique dans lequel il est implanté. Selon cette approche, la conception du logement inclut nécessairement des éléments du contexte territorial, à l'exemple de la localisation des axes de transports.

Plus largement, le logement ne saurait être pensé indépendamment de sa propension à ouvrir accès à un certain nombre d'aménités territoriales : les commerces, les services publics, les écoles, etc. Une telle conception invite à se départir d'une vision du logement uniquement basée sur la nécessité d'accroître l'offre existante par la construction de nouveaux ensembles d'habitation. Elle conduit à appréhender le logement comme une partie d'un tout, c'est-à-dire un élément permettant aux individus d'avoir accès à l'ensemble des fonctions urbaines et de favoriser leur intégration dans la vie de la cité.

[1] Entretien Lory.
[2] CFDT, 2014, *Résolution générale. 48e Congrès de Marseille, 2-6 juin 2014*, p. 51.
[3] *Ibid.*, p. 51.

Cette approche est résumée par le secrétaire général d'une URI faisant référence à l'utopie urbanistique fondamentalement inclusive élaborée par l'architecte lyonnais Tony Garnier :

> « *Ce n'est pas tout de faire du logement, on le voit bien avec la politique du logement, qui était nécessaire hein, avec les banlieues, quand ce n'est pas pensé dans un ensemble : proximité avec le lieu de travail, les commerces, les services publics, les dessertes transport, tout le dynamisme de cohésion sociale avec les associations, les maisons de quartier, tout ça. Si on fait que des immeubles ça sert à rien ! ça devient des poudrières derrière* »[1].

Penser le logement dans son évolution au gré des âges ou des circonstances de la vie

Dans l'approche de la CFDT, la conception du logement comme élément du parcours de vie de qualité comporte également une dimension temporelle. Si la question du logement doit être pensée au regard de son inscription dans un territoire donné, il est aussi nécessaire de l'envisager en relation avec les évolutions susceptibles de se produire sur ce territoire ainsi qu'avec la manière dont ces évolutions contribuent en permanence à redéfinir la nature des besoins sociaux, dans le domaine du logement comme ailleurs. Inscrire cette question dans une perspective dynamique se justifie d'autant plus aux yeux des responsables de l'organisation que les temporalités en présence ne sont pas les mêmes.

A l'échelle d'un individu, la question de l'emploi – envisagée en termes de choix d'un emploi puis d'intégration dans celui-ci – s'inscrit ainsi dans une temporalité de court terme en comparaison de la question du logement qui, au regard des différentes strates qu'elle comporte – production du logement, évolution, adaptation éventuelle –, se déploie sur des temporalités beaucoup plus longues. Or, l'adoption d'une vision à long terme est nécessaire au sens où elle permet d'appréhender le logement en prenant en compte les trajectoires individuelles. Vue sous cet angle, l'intervention sur le logement ne se conçoit pas uniquement à l'aune des problématiques qui sous-tendent le thème du lien emploi-logement. Elle a vocation à équiper le territoire de sorte qu'il participe de la capacité des individus à faire face aux besoins qu'ils éprouvent aux différents âges de la vie en matière de logement :

> « *On a toute une question d'accompagnement des individus, de solvabilisation des individus, et une question de compréhension de la dynamique du territoire, d'adaptation du territoire et d'investissement aussi pour que les individus et les organisations salariales qui les représentent entre autres soient en capacité de défendre le projet d'habitat qui va se dérouler à certains moments ou époques de la vie, qui ne va pas être le même pour les étudiants, les jeunes travailleurs, les apprentis, les salariés sans enfants, avec enfants, divorcés, recomposés, et finalement jusqu'à la perte d'autonomie. Et c'est ce chemin qu'on doit arriver à construire, d'abord à sentir, puis ensuite à prévoir, et à anticiper* »[2].

A travers cette approche longitudinale, il s'agit notamment pour la CFDT de se placer en position de favoriser la production de droits en faveur de publics qui ne sont pas – ou plus – en situation d'emploi. Cette logique concerne en particulier les personnes âgées. Selon cette perspective, l'intervention sur le logement se doit d'intégrer les besoins caractéristiques de cette tranche de vie succédant à celle où l'on est dans l'emploi.

Ainsi, elle a vocation à favoriser l'adaptation des logements de façon à favoriser le maintien à domicile. Dans les secteurs ruraux s'apparentant à des déserts médicaux, elle peut viser en

[1] Entretien UR3.
[2] Entretien SN2.

outre à promouvoir la production d'une offre en cœur de ville à même de satisfaire l'aspiration des personnes âgées à s'installer dans les centres urbains.

La logique consistant à élargir la gamme de droits relatifs à la question du logement au-delà des salariés en situation d'emploi s'applique également aux personnes en situation d'exclusion. Un travail mené par la CFDT en partenariat avec les associations en charge de la question du logement des personnes défavorisées – Fondation Abbé Pierre, Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), etc. – vise ainsi à éviter que le logement n'accroisse les difficultés de conditions de vie auxquelles ces publics sont confrontés au quotidien.

Passer d'une approche centrée sur le logement à une approche de l'habitat

La volonté d'élargir les publics bénéficiaires des droits produits en matière de logement a également un impact sur la manière dont la CFDT prend en compte la question du lien emploi-logement. Pour certains responsables de l'organisation, il s'agit en effet de rompre avec une logique consistant à lier les interventions que celle-ci mène dans le champ du paritarisme avec les publics salariés qui sont naturellement proches d'elle, c'est-à-dire les salariés en CDI dans les grandes entreprises. Cette distorsion de l'action syndicale, qui s'observe dans le cas d'Action Logement à travers le rôle que la commission logement est susceptible de jouer au sein des entreprises[1], participe des inégalités qui s'exercent au détriment des salariés des PME-TPE en matière d'accès aux droits et aux avantages produits dans le champ du paritarisme. Selon les responsables susmentionnés, le défaut de justice sociale qui découle de ce biais trouve sa solution dans l'émergence des territoires comme niveau pertinent de la prise en charge de la question du logement :

> « *C'est à la fois important qu'on garde ce lien pour permettre l'emploi, mais c'est important qu'on casse ce lien dans le contact qu'on a avec les personnes. Ce qui nous permet de, en fait, de sortir d'une logique d'accès au logement et à l'emploi par les entreprises, mais de passer plutôt par les territoires, donc d'être en interpro, et de traiter le projet plus comme un projet de vie, d'un bassin, d'emploi, de vie, où il y a les travailleurs et des non-travailleurs à un instant donné* »[2].

L'affirmation d'une approche interprofessionnelle se justifie d'autant plus à leurs yeux qu'elle apparaît comme un moyen de connecter plus clairement la prise en charge de la question du logement avec le projet de société défendu par la CFDT. Cette ambition suppose pour eux d'élargir l'angle de vision et de passer de la notion de logement à celle d'habitat. Elle repose concrètement sur la capacité des membres de l'organisation à envisager le logement comme l'élément central d'un projet d'habitat participant pleinement de ce projet de société. Plusieurs connexions peuvent être identifiées selon cette perspective. La question du logement dialogue d'abord avec la notion de qualité de vie et la possibilité pour les individus et les familles d'accéder à un logement de qualité. Elle renvoie ensuite à la question de la cohésion sociale, c'est-à-dire à la manière dont le logement contribue au vivre ensemble, au regard des formes de mixité sociale qui découlent de son implantation et de son peuplement, au regard également de la capacité qu'il confère à ses occupants d'élever dignement leurs enfants. La question du logement est étroitement corrélée enfin à celle de la reconnaissance et de la place dans la société que les individus parviennent à trouver au travers du logement, c'est-à-dire à la manière dont par le biais du logement ils sont en mesure de s'insérer ou non dans la société.

[1] En règle générale, l'intervention mise en œuvre par ces commissions consiste pour une large part à chercher à maximiser le niveau des services délivrés aux salariés de l'entreprise en contrepartie du versement de la PEEC aux organismes collecteurs.
[2] Entretien SN2.

1.2 La volonté de faire du logement un élément de la sécurisation des parcours

L'approche élaborée par la CFDT en matière de logement ne se limite pas à sa composante revendicative. Elle est également conçue comme devant déboucher sur la production de nouvelles garanties sociales à même de contribuer à la sécurisation des parcours professionnels. Cette ambition transparaît depuis la fin des années 2000 *via* le rôle central joué par la CFDT dans le pilotage de la Garantie des risques locatifs (GRL), outil de sécurisation locative créé en 2007 pour favoriser l'accès et le maintien dans le parc privé. Elle s'est affirmé de manière explicite au début de l'année 2016 à travers la création de Visa pour le logement et l'emploi (*Visale*), dispositif de sécurisation locative appelé à se substituer à la GRL et défini par les instances confédérales comme « *un nouvel outil de sécurisation des parcours professionnels* »[1]. Au-delà de la question de l'accès des salariés au parc locatif privé, c'est une part importante de l'intervention de la CFDT qui semble aujourd'hui se placer dans une logique visant à faire émerger un dispositif complet de sécurisation des parcours.

Il s'agit ici de saisir la manière dont la prise en charge de la question du logement par la CFDT est susceptible de s'inscrire dans ce projet global. La réflexion sur ce point étant tout juste amorcée au sein de l'organisation, nous nous appuyons pour ce faire sur des considérations recueillies auprès de responsables confédéraux et territoriaux lors de l'enquête. Nous nous efforçons dans les pages qui suivent d'expliciter les raisons pour lesquelles le logement est perçu par ces responsables comme un élément à part entière de la sécurisation des parcours professionnels (1.2.1). Nous tentons ensuite de livrer des éléments de réflexion concernant les contours des futures garanties susceptibles d'être mises en place sur le lien emploi-logement telles que nos interlocuteurs se les représentent (1.2.2).

1.2.1 Le logement comme composante naturelle de la sécurisation des transitions

La volonté d'inscrire le logement dans une logique de sécurisation des parcours s'explique en relation avec deux dynamiques concomitantes, c'est-à-dire l'émergence du thème du lien emploi-logement sous l'impulsion des organisations gestionnaires d'Action Logement (et singulièrement du MEDEF) et l'affirmation de la logique de sécurisation des parcours dans le champ de la protection sociale. D'un côté, la volonté de lier logement et sécurisation des parcours s'interprète comme le fruit du cheminement suivi par les partenaires sociaux sur la question du logement à partir du tournant des années 2010, et plus précisément comme la traduction dans l'approche de la CFDT du consensus qui s'établit alors entre ces derniers autour de l'existence de nouveaux risques sociaux situés au croisement de l'emploi et du logement[2].

De l'autre, cette volonté résulte de la logique interne à la sécurisation des parcours, thème qui n'a cessé pendant les années 2000 de gagner du terrain dans l'approche de la CFDT au point de structurer la réflexion engagée par cette organisation sur la réforme du système de protection sociale (voir encadré n° 7). Lorsque l'on tente de saisir cette approche de

[1] CFDT, 2016, « Logement-emploi. Une nouvelle garantie voit le jour », communiqué de presse, 20 janvier.

[2] La conception du logement comme élément de la sécurisation des parcours ne constitue cependant pas dans l'approche de la CFDT la seule porte d'entrée permettant de penser le lien emploi-logement. Une autre approche consiste à promouvoir une réponse à la crise du logement passant par une politique de soutien de la construction. Basée sur une recette macroéconomique puisée dans le répertoire keynésien – la relance de l'économie en période de crise –, cette seconde lecture apparaît cependant moins structurante aujourd'hui dans la façon dont cette organisation appréhende le lien emploi-logement. Parmi les raisons expliquant cette évolution, on peut mentionner la préférence qui semble se manifester au sein de la CFDT en faveur de la rénovation thermique du parc existant, transformation jugée prioritaire du fait d'un vivier d'emplois estimé supérieur et de la réponse qu'il permet d'apporter au problème de précarité énergétique qui touche une partie du salariat.

l'intérieur, c'est-à-dire que l'on intègre sa façon de poser le problème – la nécessité de sécuriser les transitions se produisant à différents moments des parcours des individus – ainsi que la finalité qu'elle confère à l'intervention des organisations syndicales dans la régulation du système de protection sociale – œuvrer à la production de nouvelles garanties sociales visant à concilier flexibilité de l'économie et protection des salariés touchés par la précarisation de l'emploi –, on comprend sans peine que le logement soit perçu ne serait-ce qu'intuitivement dans l'approche de la confédération comme une composante évidente de la sécurisation des parcours professionnels.

Encadré n° 7 : L'émergence de la notion de sécurisation des parcours professionnels et la traduction de cette notion dans la stratégie revendicative de la CFDT

La « sécurisation des parcours professionnels » est un thème qui, au cours de ces deux dernières décennies, a progressivement acquis une place centrale dans les réflexions et les politiques mises en œuvre pour réformer le système français de protection sociale. La généalogie de l'émergence de cette notion et de sa traduction dans l'approche de la CFDT – entre autres organisations syndicales – est restituée dans les travaux de Solveig Grimault (Grimault, 2008 et 2009).

Cette notion apparaît au cours des années 1990, dans un contexte marqué par la perte de capacité du système d'emploi bâti après-guerre à garantir aux travailleurs une protection contre les principaux risques de l'existence. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette évolution : le développement des formes atypiques d'emploi, l'apparition d'un problème d'accès aux droits attachés au salaire pour une part croissante des salariés, le développement des catégories de salariés (salariés précaires, chômeurs) dont la prise en charge du besoin de sécurisation est transférée *de facto* vers le secteur de l'assistance, l'essor des politiques mettant en application la notion d'activation des droits sociaux. C'est la combinaison de ces évolutions qui contribue alors à « (déporter) *l'attention du lien historique entre emploi typique et protection sociale – celui de l'échange salarial classique – vers un nouveau lien entre parcours et sécurité sociale – ou sécurité sociale professionnelle / sécurisation des parcours professionnel* » (Grimault, 2009, p. 6).

Les débats qui se développent selon cette perspective se structurent pour une bonne part autour des analyses exposées dans deux rapports parus pendant la seconde moitié des années 1990 (Boissonnat, 1995 et Supiot, 1999). Ces travaux, qui s'efforçaient au moment de leur parution de poser les jalons d'une réforme du système de protection sociale en identifiant de nouvelles articulations entre travail et sécurité sociale, convergent sur deux constats interdépendants. Ils recommandent d'instaurer un nouvel « *état* » ou « *statut professionnel* » dont la finalité serait à la fois de reconnaître aux individus la possibilité d'expérimenter à tout âge de la vie diverses formes de travail (emploi salarié, formation, travail indépendant, bénévolat, travail domestique) et de mettre en place une nouvelle architecture de droits sociaux tenant compte des risques associés pour les individus à leur implication dans ces formes de travail. Ils établissent en outre la nécessité de bâtir ce nouveau système de protections dans un cadre normatif excédant le contrat de travail et permettant un accès aux droits tout au long du parcours professionnel et tout particulièrement dans les contextes de rupture ou de transition.

Les débats suscités par la quête de nouvelles protections à promouvoir en relation avec les mutations du travail et de l'emploi débordent largement les frontières de la sphère universitaire. Au cours des années 2000, ils se déploient dans l'espace de production des politiques publiques, ainsi qu'en témoigne l'émergence à l'échelle européenne du thème de la « flexicurité » porté par la Commission européenne (Commission des communautés européennes, 2007). Ils se développent parallèlement sur la scène syndicale à travers les réflexions engagées par plusieurs organisations. En l'absence de concertation réelle avec les partenaires sociaux dans le cadre de l'élaboration des rapports Boissonnat et Supiot, les positions adoptées par les organisations syndicales sur la sécurisation des parcours professionnelles sont cependant tributaires de la traduction que chacune opère de ce thème à l'aune de ses orientations spécifiques (Grimault, 2008).

La CFDT fait partie de celles qui se sont le plus employées à incorporer la notion de sécurisation des parcours professionnels dans leur réflexion et à articuler celle-ci à l'intérieur d'une nouvelle stratégie revendicative sur le lien entre travail et protection sociale. La position générale de cette organisation est exposée à la veille du congrès de 2006 par Céline Collot, Secrétaire confédérale chargée de la Sécurisation des parcours professionnels : « *La sécurisation des parcours ne peut être dissociée de démarches d'anticipation, comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Sécuriser* (…) *signifie aussi garantir une continuité des droits, en dépit des ruptures auxquelles sont confrontés les individus* (…). *Puisque les carrières se déroulent de plus en plus en dehors d'une seule entreprise, les nouveaux droits doivent être attachés aux individus et non plus au contrat de travail.* (…).

Contrairement à la CGT (…)*, la CFDT n'entend pas sécuriser le contrat, mais bien les trajectoires professionnelles. Il n'est pas question de surprotéger le salarié, mais de faire en sorte qu'il soit acteur de son parcours. La responsabilité est partagée entre l'entreprise – dans la mise en place d'une politique de ressources humaines fondée sur l'anticipation et le développement des compétences – et les pouvoirs publics – par l'impulsion et la garantie de parcours sécurisés pour tous, avec les partenaires sociaux et les salariés* »[1].

C'est lors de ce congrès que la notion de sécurisation des parcours est formellement intégrée dans la stratégie revendicative de la confédération. Ainsi celle-ci affirme-t-elle sa volonté d'obtenir de « *nouvelles garanties collectives favorisant et sécurisant les parcours professionnels pour tous les salariés* ». Dans un contexte marqué par le développement des mobilités professionnelles (choisies ou non), elle revendique également « *la mise en place, à tous les niveaux, de dispositifs* (permettant aux salariés de) *conserver une partie des droits acquis dans leurs entreprises et de disposer de moyens les aidant dans ces mobilités* »[2]. Plusieurs finalités sont attribuées à ce type de dispositifs, qui doivent en particulier permettre d'organiser la transférabilité des droits acquis dans une entreprise (en matière notamment de formation professionnelle et d'épargne salariale) et favoriser la continuité des protections sociales complémentaires.

La traduction de la notion de sécurisation des parcours professionnels dans l'approche de la CFDT comporte plusieurs implications sur l'organisation et les modalités de l'action de la CFDT au cours des années suivantes[3]. Trois d'entre elles peuvent être mises en exergue ici. La première concerne la structuration de l'action syndicale. Elle se traduit dans l'organigramme de la CFDT par la volonté de dissocier les questions qui ont vocation à être traitées à l'intérieur de l'entreprise et celles qui relèvent plus généralement de la sécurisation des parcours. Elle pousse également la confédération à promouvoir une plus grande transversalité de l'action syndicale et du paritarisme, cette orientation conduisant la CFDT à faire évoluer sa prise en charge de certains dossiers – à l'image de la formation professionnelle – vers une articulation plus étroite avec la question de l'emploi. L'amalgame de la notion de sécurisation des parcours dans l'approche de la CFDT engendre une deuxième conséquence qui concerne l'objet de l'action revendicative. Conformément aux principes d'action affichés dès 2006 (voir *supra*), cette évolution conduit la confédération à relativiser les revendications syndicales qui s'attachent uniquement à produire des garanties sociales autour du contrat de travail, au profit d'une action visant à assurer la continuité des garanties offertes aux salariés en dépit de la précarisation du contrat de travail ou des ruptures survenant dans les parcours. La troisième incidence de la définition d'une stratégie revendicative en matière de sécurisation des parcours professionnels concerne les modalités de production des nouvelles garanties sociales. Pour la CFDT, la prise en compte de cette notion implique en effet une association plus étroite des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques *via* la mise en place d'instances leur permettant d'être co-décisionnaires des décisions prises aux niveaux national et régional. De ce point de vue, l'incorporation de ce thème conduit l'organisation syndicale à réaffirmer sa volonté de faire de la négociation un outil de production de droits sociaux à même de se substituer à la norme légale ou réglementaire. Ainsi est-il souligné que l'instauration de nouvelles garanties sociales « *ne relève pas de l'octroi unilatéral d'un statut, mais d'une construction progressive par la négociation collective et le compromis* »[4].

La CFDT n'est cependant pas la seule organisation à avoir réactualisé sa conception de la protection sociale au regard du thème de la sécurisation des parcours professionnels. Les débats suscités par la diffusion de cette notion auprès des pouvoirs publics et des partenaires sociaux ont suscité ces dernières années l'adoption d'une série de réformes modifiant pour partie les prestations et l'architecture institutionnelle du système de protection sociale. Les principales innovations opérées dans ce cadre concernent le champ de la formation professionnelle. Parmi celles-ci, on peut mentionner la création d'un nouvel organe, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), prévu dans le cadre de l'ANI du 7 janviers 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels, ainsi que la mise en place de nouveaux droits, dont le droit individuel à la formation (DIF) créé en 2004, auquel s'est substitué en 2015 le compte personnel de formation (CPF), créé à la suite de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi, et dont l'objet est de permettre à tout salarié d'avoir accès à une formation qualifiante tout au long de sa vie active.

[1] *CFDT Magazine*, 322, avril 2006, p. 8, cité par S. Grimault, 2008, *op. cit.*, p. 78.
[2] « Résolution ''Engagés dans une société en mutation'' », *Syndicalisme hebdo*, 3083, juillet 2006, p. 62-91, citée par S. Grimault, 2008, *op. cit.*, p. 78.
[3] Entretien SC5.
[4] Karvar A., 2005, « *Face à l'insécurité sociale. Imaginer de nouvelles garanties* », *Cadres-CFDT*, 414, avril, cité par Grimault S., 2008, *op. cit.*, p. 86.

La mise en place du compte personnel d'activité (CPA), prévue au 1er janvier 2017, est conçue aujourd'hui comme une étape supplémentaire dans le processus de remodelage de la protection sociale au regard des enjeux sous-jacents à l'émergence de la notion de sécurisation des parcours professionnels. La création de ce nouveau compte, dont le renforcement en mars 2016 a finalement décidé la CFDT à apporter son soutien au projet de loi travail dans un contexte de fortes tensions sociales, vise en effet à permettre de concentrer dans un seul compte l'ensemble des droits acquis par les salariés tout au long de leur trajectoire professionnelle dans divers domaines (formation, pénibilité, chômage).

L'imbrication qui s'opère dans l'esprit de certains responsables CFDT entre le logement et la notion de sécurisation des parcours renvoie à la conscience des risques sociaux émergeant au carrefour de l'emploi et du logement que ces mêmes responsables ont développé ces dernières années (voir *supra*). L'examen du rôle joué par le logement au regard des transitions se produisant dans la vie personnelle et professionnelle apporte un éclairage intéressant sur ce point. Il permet de mettre en évidence certains des mécanismes expliquant que l'approche élaborée par la CFDT autour de la notion de sécurisation des parcours professionnels recèle aux yeux de ces responsables une place naturellement dédiée à la question du logement.

La volonté d'accompagner les transitions survenant dans la sphère familiale…

Inscrire l'intervention des représentants des salariés dans une logique d'élaboration d'instruments de sécurisation des parcours implique d'abord de ne pas cantonner à la sphère du travail les droits sociaux appelés à être produits dans le cadre de la négociation interprofessionnelle. La volonté de construire de nouvelles formes de sécurisation suppose en effet la production de droits portant non seulement sur la vie de travail (contrat de travail, rémunération, qualification), mais également sur les conditions d'emploi. Or, cette dimension a nécessairement à voir – entre autres facteurs – avec la question des déplacements domicile-travail (distance parcourue, temps passé dans les transports) et, par voie de conséquence, avec celle du logement.

Le logement se situe ensuite au cœur de l'une des ambitions fondamentales de la sécurisation des parcours qui consiste à préserver les parcours professionnels des individus des conséquences des ruptures survenant dans leur vie personnelle. Cette logique, qui vise à aider les personnes à se maintenir dans l'emploi en dépit des ruptures qu'ils subissent, est susceptible de s'appliquer à plusieurs domaines de la vie hors-travail par rapport auxquels le logement constitue bien souvent un enjeu central voire un support propice à l'aménagement de solutions. Plusieurs exemples illustrent cette caractéristique. Dans le domaine de la santé, les problématiques relatives à la maladie ou à la perte d'autonomie, qui peuvent constituer des facteurs de déstabilisation pour les personnes concernées – parents et enfants –, sont susceptibles de trouver une partie de leur résolution dans la mise en œuvre d'interventions sur le logement (adaptation des logements aux besoins des malades ou des personnes âgées, production d'une offre d'hébergement favorisant le retour des adultes en perte d'autonomie dans les centres urbains). Le domaine de la vie familiale est tout aussi exemplaire de cette imbrication susceptible de se produire entre logement et besoin de sécurisation dans certaines circonstances de la vie :

> « *De la même façon on a des parcours résidentiels qui sont extrêmement changeants, parce que les structures démographiques changent très très vite, y compris les couples se font et se défont, on a des enfants, on a des familles recomposées, on a des formes familiales extrêmement diversifiées et qui au sein d'un parcours de vie changent continûment* »[1].

[1] Entretien SC4.

… et d'accroître la capacité des individus à être mobile.

Le logement s'impose enfin comme une partie intégrante de la sécurisation des parcours au regard d'une idée à l'origine de cette approche. Selon celle-ci, la capacité des salariés à évoluer dans leur vie professionnelle dépend de leur propension à se réorienter professionnellement et à acquérir en permanence les compétences nécessaires, mais également de leur aptitude à être mobile géographiquement. En d'autres termes, les ressources mobilisables permettant aux individus de progresser sur le plan professionnel résident notamment dans leur capacité à saisir les opportunités professionnelles y compris quand celles-ci renvoient à un modèle d'économie flexible marqué par un accroissement des besoins de mobilité de la main d'œuvre émanant des entreprises. Dans ce type de contextes, le logement constitue généralement un critère essentiel dans les arbitrages que les ménages se trouvent en situation de devoir opérer entre ancrage territorial (et renoncement à une possibilité d'évolution de carrière) et consentement à la mobilité résidentielle (au risque pour le ménage de se priver des protections liées à son inscription dans des réseaux territoriaux de solidarité).

Ce lien entre intervention sur le logement et capacité des salariés à être mobile géographiquement occupe une place à part dans l'approche élaborée par la CFDT. Il constitue l'une des dimensions centrales de l'approche que cette organisation s'efforce aujourd'hui de bâtir pour structurer la manière dont elle prend en charge la question du logement. Il sous-tend aussi plusieurs enjeux qui peuvent s'interpréter aujourd'hui comme des marqueurs de la réflexion élaborée par la CFDT en vue de favoriser l'élaboration d'un dispositif de sécurisation des parcours. Certains aspects de cette réflexion peuvent être soulignés ici.

L'un d'eux revient à considérer que la sécurisation est un prérequis dans l'affirmation chez tout individu d'une capacité à être mobile. Cette caractéristique se vérifie lorsque l'on s'intéresse aux pratiques mises en œuvre par les individus pour retrouver un emploi ainsi qu'aux résultats auxquels elles permettent d'aboutir. A ce sujet, l'un de nos interlocuteurs confédéraux souligne qu'il est en règle générale plus facile pour les individus ayant déjà un emploi de mener à bien ce type de démarches, dans la mesure où à compétences égales les personnes sans emploi sont moins nombreuses en proportion à réussir dans leur recherche d'emploi. Dans le même ordre d'idées, l'expérience accumulée par certains responsables impliqués dans l'accompagnement de plans de sauvegarde indique que les salariés concernés par une restructuration d'entreprise peinent bien souvent à s'inscrire dans une dynamique de projet tant que leur situation les maintient dans une forme d'insécurité. C'est notamment dans ce type de contextes que la délivrance d'une aide en matière de logement peut s'avérer de nature à procurer aux personnes une partie des garanties dont elles ont besoin et participer ainsi d'une forme de sécurisation des mobilités :

> « *Et pour la question de tous les éléments annexes, c'est la même chose. Donc comment on peut faire en sorte de leur enlever cette charge mentale, qui est "comment je vais arriver à payer mon loyer, etc. etc.," et comment en même temps on leur donne la possibilité d'avoir une mobilité en accompagnant par de la GRL peut-être l'accès à une autre location, ou la valorisation du bien s'ils sont obligés de le mettre en vente ou de le relouer, enfin c'est… on est vraiment dans la théorie si on imagine qu'en mettant les personnes dans l'instabilité on va produire du mouvement* »[1].

La réflexion amorcée par certains responsables de la CFDT autour du logement comme instrument de sécurisation comporte une autre dimension. Celui-ci concerne la question des inégalités qui s'exercent entre les individus en matière d'accès à la mobilité – ou de capacité à

[1] Entretien SN2.

être mobile. Ce type d'inégalités s'observe dans le cas des formes de sécurisation d'ores et déjà mises en œuvre par le biais d'une intervention sur le logement. Il s'exerce en particulier *via* les aides délivrées aux salariés dans les grandes entreprises. Vue sous cet angle, la création de nouvelles garanties visant à sécuriser les trajectoires mobiles *via* la délivrance d'une aide en matière de logement répond directement à un enjeu de justice sociale, au sens où elle permettrait à l'ensemble des salariés de bénéficier d'aides pour l'heure réservées à une minorité. La nécessité de contribuer par une intervention sur le logement à réduire ce type d'inégalités est soulignée par un responsable confédéral :

> « *Aujourd'hui la mobilité, qu'on le veuille ou non, elle est essentielle dans notre pays, elle va se développer nécessairement. N'importe qui écrit aujourd'hui sur l'avenir de l'emploi dans notre pays dit que la mobilité va être de plus en plus importante, pas uniquement pour des raisons d'emploi d'ailleurs, souvent c'est pour des raisons de conditions de vie. Et cette mobilité, pourquoi n'y auraient accès que ceux qui ont les moyens d'avoir accès à la mobilité ? Il y a toute une partie de la population qui n'y a pas accès, et qui peut y avoir accès, par un système de sécurisation* »[1].

1.2.2 Vers de nouvelles garanties à même de réactualiser la fonction de protection du logement

Si dans l'esprit de plusieurs responsables confédéraux le logement s'apparente à un élément de la sécurisation des parcours professionnels, ce n'est pas seulement à la lumière des risques identifiés depuis plusieurs années comme émergeant au croisement de l'emploi et du logement. Cette manière de concevoir la question du logement se diffuse également en référence aux garanties identifiées comme un moyen de sécuriser les parcours contre ces risques. Certaines des réflexions amorcées à ce sujet font en effet écho aux évolutions qui ont abouti récemment à la mise en place de droits déclinant la logique de sécurisation des parcours dans plusieurs champs du paritarisme et de la protection sociale.

On sait le rôle central joué par la CFDT dans la mise en place de dispositifs de sécurisation de l'accès et du maintien dans le parc locatif – la GRL il y a près de dix ans, *Visale* aujourd'hui. En dépit de cette influence exercée dans le cadre de la gestion d'Action Logement, la réflexion de cette organisation sur la place du logement dans la production de garanties visant à sécuriser les transitions professionnelles demeure pour l'heure embryonnaire. L'enquête réalisée auprès de plusieurs responsables confédéraux permet toutefois de livrer quelques aspects de la réflexion amorcée à ce sujet. Ces aspects concernent certains principes structurants relatifs aux garanties potentiellement appelées à voir le jour autour du lien emploi-logement (objectifs poursuivis, publics bénéficiaires). Ils portent également sur le rôle de la propriété immobilière et du logement HLM, formes de protections historiques intrinsèques au secteur du logement et dont plusieurs interlocuteurs pointent les limites au regard des enjeux qui sous-tendent la logique de sécurisation des parcours professionnels.

Produire des contreparties à la précarisation du contrat de travail

L'approche conçue par la CFDT prend en compte les deux clefs d'entrée qui peuvent être mobilisées pour appréhender les risques situés au croisement de l'emploi et du logement. Ces deux clefs méritent d'être distinguées ici, étant donné que les interventions mises en œuvre afin de contribuer à la sécurisation des parcours sont vraisemblablement appelées à prendre des formes différentes selon que l'on se place dans un cas ou dans l'autre.

[1] Entretien MC3.

La première clef d'entrée aborde le lien emploi-logement sous l'angle de la conception du logement comme frein à l'accès à l'emploi. Dans les faits, les personnes vulnérables à ce risque sont exposées au titre d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels se dégagent en particulier le secteur d'activité, le territoire d'implantation de l'emploi, ainsi que leur statut résidentiel. Le thème du logement comme frein à l'accès à l'emploi s'incarne ainsi dans quelques figures-types : le propriétaire ou l'accédant à la propriété se trouvant dans l'impossibilité de déménager suite à un sinistre social à l'échelle du bassin d'emploi, le salarié frontalier dont les possibilités d'accès au logement s'avèrent réduites du fait de la concurrence exercée par des groupes disposant d'un pouvoir d'achat plus élevé sur le marché locatif libre ou sur le marché immobilier (cf. le cas des fonctionnaires internationaux travaillant en Suisse et se logeant en Haute-Savoie), le salarié saisonnier du tourisme se heurtant à l'absence d'offre d'hébergement caractéristique du marché local de l'habitat dans certaines stations touristiques.

Cette dernière figure est probablement celle qui interpelle le plus clairement la CFDT dans la mesure où elle articule accès au logement, accès à l'emploi et mobilité professionnelle. Envisagée sous cet angle, l'intervention sur le logement semble avoir vocation à emprunter la voie tracée depuis plusieurs années par les acteurs paritaires de la formation professionnelle. Celle-ci a en effet directement à voir avec l'approche que la CFDT a développée autour de la mobilité professionnelle et de la place de plus en plus importante que ce type de mobilités occupe dans les parcours des individus. La logique de sécurisation des parcours, qui depuis quelques années se traduit dans ce champ du paritarisme par la création de comptes personnels favorisant l'accès à la formation, vise selon cette perspective à éviter que les salariés ne perdent le bénéfice d'une partie de leurs droits acquis lorsqu'ils changent d'emploi ou de région (cf. encadré n° 7).

Pour certains responsables confédéraux, la problématique de l'articulation entre parcours professionnels et parcours résidentiels peut s'envisager aujourd'hui d'une manière similaire. Lorsqu'un individu n'est pas en mesure de saisir une possibilité d'accès à l'emploi ou d'évolution professionnelle faute d'une capacité à être mobile géographiquement, cela peut en effet avoir pour conséquence de lui faire perdre son accès à l'emploi et de l'exposer du même coup au risque d'une dégradation de sa situation au regard du logement (perte de solvabilité, etc.). Dès lors, c'est précisément ce risque qu'il s'agit de sécuriser, de sorte que les salariés puissent mobiliser l'ensemble des moyens leur permettant d'évoluer dans leur vie professionnelle sans se laisser brider par la crainte des conséquences potentiellement négatives des arbitrages qu'ils effectuent dans ces moments charnières de leur parcours :

> « *La formation professionnelle permet de former, de franchir une étape, tout au long de sa carrière, vous devez pouvoir tout au long de votre carrière ne pas avoir de conséquences parce que vous allez suivre une formation professionnelle. En contrepartie vous ne devez pas avoir de conséquence sur le logement parce que vous allez pouvoir partir dans tel ou tel lieu pour une raison de mobilité de vous ou de quelqu'un qui vous est proche* »[1].

La seconde clef d'entrée consiste à appréhender le lien emploi-logement du point de vue de la précarisation de l'emploi salarié et de l'obstacle que ce processus représente pour les personnes concernées au regard de l'accès ou du maintien dans le logement. Tout porte à croire que ce type de risques est celui qui touche le plus grand nombre de salariés dans le contexte économique actuel. C'est du moins l'hypothèse que l'on peut faire à la lumière de la réalité des conditions d'entrée sur le marché du travail – on sait que l'accès ou le retour à

[1] Entretien MC3.

l'emploi s'effectue aujourd'hui par le biais de contrats précaires pour 4 personnes sur 5 en moyenne –, ainsi que de l'équilibre des forces en présence sur ce même marché du travail[1]. Cette évolution est également prise en compte par la CFDT, le thème du logement comme instrument de la sécurisation des parcours ayant à l'évidence vocation à répondre aux difficultés que la transformation des contrats de travail occasionne au niveau des parcours résidentiels.

Envisagée sous cet angle, la volonté d'inscrire le logement comme élément de la sécurisation des parcours peut s'interpréter comme un moyen de produire des contreparties à la précarisation du contrat de travail. Cette approche se décline à plusieurs échelles. A un niveau macroéconomique, elle renvoie à l'idée d'une nécessaire régulation de la tension fondamentale qui s'exerce entre les conditions d'entrée sur le marché du travail et celles relatives au marché du logement. Alors que l'accès à l'emploi repose pour une part essentielle sur le recours au CDD, l'accès au logement exige en effet de la part des candidats qu'ils fournissent des gages de stabilité comparables aux garanties procurées par un contrat en CDI.

La conception du logement comme élément de la sécurisation des parcours se décline également à l'échelle des trajectoires individuelles. Dans ce cas, elle s'applique plus spécifiquement au cas des salariés pour lesquels la disparition de l'aspect protecteur autrefois procuré par le contrat de travail occasionne une vulnérabilité aux risques susceptibles de peser sur les trajectoires résidentielles. Les salariés perdant leur emploi rentrent évidemment dans ce cas de figure, la disparition de l'emploi entraînant une perte de revenus pouvant aboutir à une remise en cause de la capacité de rester dans le logement (impayés de loyers ou de charges, incapacité de faire face à des remboursements d'emprunt). Les jeunes font aussi partie des groupes les plus directement visés par cette volonté de sécuriser les parcours résidentiels. En ce qui les concerne, l'accès au logement est soumis à une sorte de « triple peine » qui tient à la précarisation du contrat de travail, à la faiblesse des revenus tirés du travail et à la nécessité de faire valoir l'appui de garants pour pouvoir entrer dans un logement. Les conditions d'accès au logement des jeunes s'apparentent ainsi à la quadrature du cercle lorsque l'on compare le niveau des salaires à l'embauche avec celui des ressources financières que les propriétaires bailleurs exigent de la part de leurs futurs locataires :

> « *Si je regarde les ratios de marché pour voir quel est le coût maximum des logements, eh bien aujourd'hui le coût est supérieur au coût maximum du logement que ce même marché fixe en termes de règles prudentielles, puisque la règle prudentielle ce sera le tiers des revenus, ou le quart des revenus selon les zones géographiques.* (…) *Si je prends le coût moyen du logement en France, il est de 600 euros dans le parc privé, donc ça voudrait dire que le salaire nécessaire il est de 1800 euros. Alors que le salaire moyen à l'embauche est de 1400 euros. Ça veut dire que tous les nouveaux embauchés ne peuvent pas se loger en France. 1 sur 2 au minimum. Voire plus* »[2].

Pallier les lacunes des garanties historiques dans le domaine du logement

Même si cela n'est pas toujours explicite, poser la question du logement en termes de production de garanties contribuant à la sécurisation des parcours implique de s'intéresser plus spécifiquement aux conditions d'accès et de maintien dans le parc locatif privé. Le thème du logement comme élément de la sécurisation des parcours tend en effet à émerger dans la doctrine de la CFDT selon une logique de différenciation par rapport à l'accession à la

[1] L'idée selon laquelle le logement constituerait un frein considérable à l'accès à l'emploi – au point d'être à l'origine de 500 000 offres d'emploi non pourvues – apparaît ainsi sujette à caution dans un contexte de chômage de masse qui tend à faire de l'emploi une ressource rare pour une part croissante de la population.
[2] Entretien SC1.

propriété et au logement locatif social, c'est-à-dire aux deux modèles qui incarnent depuis la fin du XIX[e] siècle l'idée d'une protection procurée par le logement[1]. Ce thème s'impose aujourd'hui en réponse aux lacunes caractéristiques de ces garanties historiques et à la nécessité d'identifier des palliatifs propres à sécuriser les trajectoires des salariés dans le contexte économique actuel.

Les limites de ces instruments historiques de protection par le logement sont pointées par plusieurs de nos interlocuteurs. Le modèle de la « propriété-sécurité » est ainsi battu en brèche au regard des défauts qu'il renferme dans un contexte marqué par la flexibilité de l'économie et la précarisation croissante de l'emploi salarié. Ainsi qu'en témoignent certaines considérations mentionnées plus haut, la propriété occupante et l'accession à la propriété ont été évoquées à plusieurs reprises lors des entretiens comme des statuts susceptibles de faire obstacle à la mobilité nécessaire à la fluidité des trajectoires professionnelles. Cette caractéristique se manifeste d'abord à l'échelle des individus. Le fait d'être propriétaire ou accédant représente potentiellement un obstacle au retour à l'emploi dans un contexte de fermeture d'entreprise. Cette dimension est mise en évidence par un secrétaire général d'URI faisant référence à la fermeture d'un abattoir d'un grand groupe agro-alimentaire implanté en secteur rural :

> « *Cela pose la question des conséquences pour les gens qui ont travaillé dans l'entreprise depuis 20 ans et qui sont devenus propriétaires pour la plupart. L'entreprise ferme, du coup ils se retrouvent avec une maison invendable puisque l'emploi est parti. Et ils sont enfermés dans un système, pour ceux qui n'ont pas fini de rembourser, qui fait qu'ils ne peuvent pas prendre un autre logement pour aller travailler. Ou s'ils souhaitent reprendre un travail, cela implique des frais de déplacements qui vont rendre quasi impossible un retour à l'emploi. Je prends cet exemple car c'est le plus significatif, mais on a plusieurs situations comme ça où le fait d'être propriétaire ou accédant handicape la possibilité de retrouver un emploi à côté* »[2].

Le statut de propriétaire est également décrit comme pouvant constituer un frein au maintien dans l'emploi pour certains salariés. Cette caractéristique est mise en avant en particulier dans le cas des entreprises engageant une restructuration interne impliquant le déménagement d'un établissement sur le territoire. Pour certains de nos interlocuteurs, ce type d'opérations rencontre régulièrement des résistances de la part de salariés peu disposés à déménager pour suivre leur emploi. Cette réticence, qui est généralement accentuée chez les propriétaires au regard notamment des possibilités plus ou moins grandes qu'ils ont de vendre leur bien, se manifeste y compris dans les cas où le déménagement de site s'opère sur une distance limitée à quelques dizaines de kilomètres. Elle peut conduire certains salariés à refuser cette mobilité géographique et à s'exclure ainsi du marché du travail interne à l'entreprise.

Le pouvoir protecteur du logement social semble également s'être émoussé ces dernières décennies au regard des besoins de sécurisation induits par les transformations du travail et de l'emploi. C'est en tout cas l'avis exprimé par plusieurs responsables CFDT lors de l'enquête. Leur position n'est cependant pas sans comporter une certaine ambivalence sur la question. D'un côté, la construction de logements sociaux est mentionnée comme conservant tout sa pertinence, dans la mesure où le développement du parc locatif social apparaît nécessaire au regard des besoins spécifiques auxquels il permet de répondre. Dans les secteurs dits tendus, ces besoins tiennent autant au niveau élevé des prix pratiqués dans le parc locatif privé qu'aux mutations affectant la structure familiale depuis plusieurs décennies. L'éclatement de la structure familiale, le vieillissement de la population et le retour vers les centres urbains de

[1] Cf. chapitre 1.
[2] Entretien UR2.

personnes âgées attirées par l'offre de services médicaux comptent parmi les phénomènes démographiques qui contribuent à maintenir les besoins de constructions d'HLM à un niveau élevé – ceci y compris parfois dans les territoires connaissant un solde démographique négatif. La volonté de permettre aux ménages de réaliser leur désir d'accession par la vente d'HLM – dans la mesure où pour une partie de la population c'est là la seule voie menant à l'accession à la propriété – fait également partie des facteurs qui, aux yeux de certains responsables, militent en faveur d'un maintien de l'effort de construction de logements sociaux.

De l'autre côté, le logement social – en tant qu'il a historiquement été conçu comme une forme de « propriété sociale » – apparaît en partie inapte à fournir aux salariés en contrat précaire une garantie adéquate. Plusieurs arguments ont été avancés par nos interlocuteurs pour étayer cette position.

Tout d'abord, l'instrument d'intervention que représente la construction d'HLM pâtit du décalage de temporalités qui prévaut entre le fonctionnement du secteur immobilier et celui de l'entreprise. Ce décalage se manifeste au moment de la programmation des logements : compte tenu de la durée nécessaire pour produire des logements – qui représente généralement 5 à 6 ans – et de la volatilité propre à la création de l'emploi, le logement HLM n'apparaît pas comme le segment de l'offre le plus à même de favoriser l'accueil de salariés nouvellement recrutés sur un territoire.

Le décalage entre le temps de l'immobilier et le temps de l'économie se révèle aussi concernant la durée de vie des logements construits. Dans les territoires que la structure locale de l'économie expose au risque de la désindustrialisation, la mise en chantier de logements conçus pour être opérationnels pendant 30 ou 40 ans n'apparaît pas toujours perçue comme l'intervention la plus adéquate du fait des questions se posant sur la pérennité de l'emploi et, par voie de conséquence, sur le devenir d'un parc potentiellement amené à être déserté par les occupants pour lesquels il a été construit.

Les limites de la fonction protectrice du parc d'HLM tiennent ensuite à l'évolution des politiques de peuplement et à la volonté de « recentrage social » qui sous-tend l'évolution des règles en matière d'attribution de logements sociaux depuis plusieurs décennies. Cette volonté, qui consiste à accroître la part des ménages défavorisés attributaires d'un logement HLM, semble de nature à restreindre les possibilités d'accès des salariés à ce segment de l'offre de logements. C'est là en tout état de cause une crainte exprimée par un ancien responsable confédéral :

> « (…) *aujourd'hui les salariés deviennent minoritaires dans les attributions de logement. L'année dernière 80 % des entrants avaient des ressources inférieures au PLAI. Donc inférieures au SMIC. Donc combien de salariés ?* »[1].

Le recentrage social de l'occupation du parc d'HLM est également susceptible de se traduire par une remise en cause de la présence des salariés dans le secteur locatif social. Ce processus renvoie aux conflits d'usage et au sentiment de déclassement qui peut gagner une partie des salariés dans un environnement résidentiel parfois peu propice à un mode de vie compatible avec un quotidien de travail. Ce décalage peut aller jusqu'à inciter certains individus ou ménages à déménager de leur logement pour changer de quartier et – pour une partie d'entre eux – tenter de remédier à leur sentiment de déclassement en accédant au statut de propriétaire.

[1] Entretien SC6.

Telle est du moins la trajectoire d'ensemble tracée par ce même responsable confédéral en référence à la situation du logement HLM dans une ville industrielle moyenne du Nord-Pas-de-Calais dont il est élu en charge du logement :

> « *Le recentrage social des politiques d'attribution pose un véritable problème à la fois de mixité sociale, de gouvernance et de modèle. J'ai plus de préoccupations de salariés insatisfaits de leur réponse dans le logement social… J'ai une zone industrielle où le travail posté est une dominante. Donc le salarié isolé dans sa cage d'escalier subit une contrainte énorme s'il veut reconstituer sa force de travail, donc il y a un conflit énorme au regard de cela. Donc j'ai plus pour le salarié une préoccupation de sentiment de relégation qu'une difficulté d'accès au locatif. J'ai plus de demande de mobilité parce que son environnement est tellement dégradé, qu'on lui fait sentir qu'il est de trop, parce que lui réclame un mode de vie normatif, parce que devant prendre son poste à 5 heures du matin il faut qu'à 10 heures il puisse dormir, ou à minuit, alors que les voisins n'ont rien à faire de ce type de préoccupations, puisque eux ne sont jamais rentrés sur le marché du travail et ils sont la deuxième génération ou la troisième qui est éloignée du marché du travail* »[1].

[1] Entretien SC9.

2. Une difficulté à traduire cette approche en actes sur le terrain

Le lien emploi-logement constitue à l'évidence une question ayant un impact important sur la vie quotidienne des salariés comme sur le déroulement de leur parcours professionnel[1]. Plusieurs signes témoignent cependant que la prise en charge de cette question est aujourd'hui lacunaire au niveau des partenaires sociaux et singulièrement des organisations syndicales représentant les salariés. Il s'agit ici de cerner la manière dont ces lacunes se manifestent et d'identifier les principaux mécanismes à l'origine du phénomène.

Cette réflexion est menée à partir du cas spécifique de la CFDT, organisation qui n'échappe pas à la règle même si tout indique qu'elle n'est pas dépourvue de ressources sur le sujet, puisque des efforts ont été engagés depuis quelques années en son sein pour problématiser le lien emploi-logement du point de vue de l'intérêt des salariés – le logement comme élément de la sécurisation des parcours professionnels – et inscrire l'intervention sur le logement dans le projet global de l'organisation. En dépit de ces efforts, les pratiques mises en œuvre sur le terrain par les responsables et les militants révèlent la permanence de limites qui, dans les faits, empêchent l'émergence d'une capacité pleine et entière à prendre en charge ces questions d'un point de vue revendicatif. Ces limites apparaissent à trois niveaux distincts de l'action de la CFDT : l'intervention mise en œuvre par les équipes syndicales dans les entreprises (2.1), celle engagée au niveau des structures interprofessionnelles et des fédérations (2.2), ainsi que l'action des mandatés désignés par la CFDT dans un certain nombre d'organismes – à commencer par les collecteurs d'Action Logement – pour y représenter l'intérêt des salariés (2.3).

2.1 La question du logement : une place marginale dans l'action revendicative au niveau de l'entreprise

Sauf exception, la question du logement des salariés occupe une place marginale dans l'action revendicative au sein des entreprises. Ce constat est moins le produit d'entretiens réalisés auprès de militants d'entreprise – un seul entretien a été réalisé auprès d'un membre de commission logement dans le cadre de l'enquête – que de témoignages recueillis auprès de militants et de responsables à d'autres niveaux de l'organisation. L'exclamation d'un responsable fédéral résume un sentiment général à ce sujet : « (…) *je suis désolé, dans la plupart des entreprises, le dossier logement c'est la roue de secours. On n'en discute pas !* »[2].

Cette dimension tient à des raisons historiques : le logement s'est constitué à la fin du XIX^{e} siècle en champ autonome vis-à-vis du travail[3] . Elle est aussi liée aux caractéristiques intrinsèques de la question du logement, dont la nature aujourd'hui fortement individualisée et personnalisée n'offre *a priori* pas de points d'appui évidents à l'intervention syndicale au sens où celle-ci ressort d'un registre dans lequel l'action vise à produire des garanties collectives[4].

[1] Chapitre 1.
[2] Entretien FB1.
[3] S. Magri, 1991, *op. cit.*
[4] Cette difficulté de l'acteur syndical à produire des solutions collectives à des problématiques caractérisées par une atomisation des pratiques et des aspirations individuelles ne se limite pas à la question du logement. Elle fait écho à la manière dont les employeurs ont été amenés à transformer leurs interventions dans un certain nombre de domaines de la vie hors-travail au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle – d'une logique reposant sur la mise en place de services collectifs vers une approche privilégiant la délivrance d'aides ou de primes individualisées (Dewerpe, 1993). Cette transformation est soulignée par un de nos interlocuteurs confédéraux au sujet de la question des déplacements domicile-travail : « (…) *les entreprises à un moment donné, les dispositifs de cars, de ramassage, les trucs comme ça, c'est fini, ça n'existe plus* » (entretien SC5).

La place secondaire du logement dans l'action revendicative ne s'explique cependant pas uniquement au regard de facteurs exogènes. Elle tient également – et pour une part significative – aux caractéristiques de l'action mise en œuvre par l'acteur syndical au sein de l'entreprise (adhérent, délégué du personnel, membre du comité d'entreprise ou de la commission logement). Dans les pages qui suivent, nous nous efforçons de mettre en évidence les principaux facteurs à l'origine de la désaffection des militants envers la question du logement dans les entreprises (2.1.1), puis de cerner les conséquences de ce défaut d'implication sur la prise en charge syndicale de la question du logement et la relation susceptible de se nouer avec les salariés dans ce cadre (2.1.2).

2.1.1 Les facteurs à l'origine de ce relatif désintérêt des équipes syndicales dans les entreprises

Les résultats de l'enquête permettent de mettre en évidence un certain nombre de mécanismes à l'origine de la faible disposition des équipes syndicales à prendre en charge la question du logement au niveau des entreprises. Elle contribue également à faire ressortir les facteurs susceptibles à l'inverse de pousser les militants syndicaux à investir cette question dans un nombre limité de cas.

Une désaffection pouvant s'interpréter comme le produit d'un calcul d'opportunité

Le déficit d'implication caractéristique de l'intervention des militants syndicaux sur le logement semble d'abord résulter d'une série de facteurs ayant une dimension collective. Ainsi, tout porte à croire que le caractère limité de cet engagement s'explique notamment au regard du profil sociodémographique des personnes concernées. Alors qu'en règle générale les besoins en logement émanent principalement des salariés engagés dans la première moitié de leur vie professionnelle, les équipes syndicales présentent une moyenne d'âge plus élevée et regroupent en conséquence des individus dont le degré d'installation dans la vie conduit à ce que la question du logement ne se pose plus dans les mêmes termes les concernant. Au regard de ce hiatus, la question du logement apparaît d'autant moins propice à faire l'objet d'un investissement spécifique de la part des représentants syndicaux qu'elle échappe en partie aux préoccupations dont ils peuvent faire l'expérience au quotidien. Ce constat, qui puise sa pertinence dans la nature proprement sociologique du lien de représentation syndicale, semble dès lors de nature à expliquer – parmi d'autres facteurs – le relatif désintérêt manifesté par les syndicats d'entreprise envers la question du logement[1].

Un second facteur collectif peut être invoqué pour éclairer la manière dont les organisations syndicales se saisissent – ou ne se saisissent pas vraiment – de cette question au niveau de l'entreprise. Il tient à la conjoncture économique et aux événements susceptibles à tout moment de venir affecter la vie de l'entreprise. Lorsque la pérennité de l'activité semble remise en question, ou à plus forte raison lorsque la perspective d'une restructuration collective se profile à l'échelle d'un groupe ou d'un établissement, la question de l'emploi a naturellement tendance à prendre le pas sur tous les autres sujets.

[1] C'est en tout état de cause l'un des arguments avancés par certains de nos interlocuteurs : « *Je pense que ça devient une préoccupation pour les gens qui en ont besoin, mais quelqu'un qui est déjà logé, qui a une maison, il voit pas bien ce que ça peut lui apporter à lui. Je parle du salarié, de l'intérêt qu'il a à participer à une commission* » (entretien CL1).

Ce mécanisme s'exerce *a fortiori* au détriment des questions qui, à l'image du logement, sont généralement perçues comme secondaires dans l'action revendicative :

> « *C'est aussi une question de priorité. Dans les entreprises entre guillemets où ça va mieux, on peut aussi s'occuper d'un certain nombre de choses plus accessoires par rapport au contrat de travail. Alors que là où ça va pas bien* (…) *la manière dont les gens sont logés peut être une question seconde qui viendra une fois qu'on aura eu le temps de régler les autres problèmes sur lesquels les gens vont nous attendre plus* »[1].

La nature conjoncturelle de ce facteur mérite cependant d'être nuancée tant la crise économique actuelle tend à constituer une dimension permanente dans un certain nombre de secteurs d'activités. De fait, la primauté accordée à la question de l'emploi s'apparente à un paramètre structurel dans les secteurs concernés. Dès lors, la manière dont les militants d'entreprise hiérarchisent les sujets d'action revendicative selon les priorités économiques du moment ne peut que renforcer les limites historiques de l'action mise en œuvre par l'acteur syndical dans le domaine du logement. Elle conduit en effet à accentuer la réticence culturelle ou idéologique qu'une partie du monde syndical a longtemps manifestée à l'idée de prendre en charge la question du logement et dont on peut faire l'hypothèse qu'elle continue de peser sur les positions défendues par certaines organisations.

La propension limitée des militants d'entreprise à prendre en charge la question du logement peut également s'interpréter comme le résultat d'arbitrages individuels imputables à ces mêmes militants sous forme d'une analyse coûts-avantages. La place marginale accordée au logement dans l'action revendicative semble ainsi faire sens dès lors que l'on envisage l'intervention dans le domaine du logement sous l'angle des contraintes qu'elle renferme et des promesses dont elle est porteuse au regard des finalités de l'action syndicale. Un examen rapide des termes en présence invite à accréditer cette hypothèse.

D'un côté, le fait de prendre en charge la question du logement n'est pas exempt d'une série de coûts immédiatement perceptibles de la part des militants syndicaux. Parmi ces coûts, on peut mentionner le caractère hautement technique de la question du logement et la lourdeur de l'apprentissage qui en résulte pour tout militant désireux de s'impliquer sur le sujet[2], ainsi que la perspective de devoir traiter des situations individuelles parfois très complexes et exposant les militants au risque d'une monopolisation de leurs ressources en temps et en énergie[3].

De l'autre, les bénéfices que les militants sont en droit d'attendre d'un investissement sur la question du logement se caractérisent par leur caractère fondamentalement incertain. Cet état de fait s'explique d'abord au regard des prérogatives limitées des commissions logement. Celles-ci se caractérisent à première vue par une grande diversité d'attributions. La réglementation précise ainsi que la « commission d'information et d'aide au logement » a la responsabilité d'informer les salariés (sur les conditions d'accès au logement en location ou en accession à la propriété), d'accompagner ces mêmes salariés dans les démarches qu'ils entreprennent (recherche de logement, obtention d'aides financières), ainsi que d'élaborer des critères de classement des salariés candidats à l'obtention d'aides délivrées par Action Logement. Les conditions d'exercice de ces attributions confèrent cependant à la commission

[1] Entretien FB2.

[2] Cette forte technicité, soulignée par plusieurs de nos interlocuteurs, tient notamment selon eux à l'instabilité des règles relatives à la délivrance des aides d'Action Logement depuis le début des années 2010.

[3] Ce risque est mis en avant par un responsable confédéral : « *Les retours que j'ai des commissions logement, quand ils commencent à faire du boulot sur ça, assez rapidement ils se retrouvent avec des cas personnels de salariés à gérer, et comme il y a cette fâcheuse tendance naturelle d'un certain nombre de militants syndicaux à jouer aux assistants sociaux, ils sont vite débordés* » (entretien FB1).

logement un pouvoir sensiblement restreint dans les faits. Présente dans une minorité d'entreprises – la mise en place d'une commission logement est obligatoire uniquement dans les entreprises de plus de 300 salariés –, celle-ci ne dispose de surcroît que d'un rôle consultatif.

Il en résulte généralement une faible attractivité de cette commission auprès des salariés désireux de s'investir dans l'action revendicative. Dans la plupart des entreprises, la division des rôles qui tend à s'opérer entre militants et adhérents dans la répartition des mandats à pourvoir conduit à ce que les premiers délèguent l'animation de la commission logement aux seconds afin de pouvoir prendre des responsabilités dans des domaines plus intéressants à leurs yeux (activités sociales et culturelles, mandats de délégué du personnel…). Ce constat est étayé par le témoignage d'un militant qui, entre autres mandats exercés au sein de son entreprise, préside la commission logement depuis plusieurs années :

> « *Je pense que pour les membres de commission, ce qui est motivant c'est de voir s'il y a des sujets intéressants, des choses intéressantes à organiser, c'est un peu ça…* (Dans la commission logement) *la seule qu'on a à faire, c'est quand un salarié nous contacte, c'est de lui répondre et, selon son cas, d'essayer de voir. Quand on a des demandes urgentes, là c'est vrai qu'on s'en occupe un peu plus. Mais sinon la plupart du temps, nous on n'a pas énormément grand-chose à faire en intervention. C'est-à-dire que du fait que nous on intervient pas pour les permis de visite, pour les attributions etc., le rôle de la commission logement il est très faible en fait, y a pas grand-chose à faire* »[1].

Le caractère incertain des bénéfices attachés au fait de prendre en charge syndicalement la question du logement tient à une autre raison. Celle-ci se situe dans le décalage existant entre le contenu des attentes dont les salariés sont porteurs en matière de logement et la teneur des solutions que les militants sont en capacité de leur fournir. De ce point de vue, la mise en œuvre d'une intervention spécifique sur la question du logement expose mécaniquement les organisations syndicales au risque de susciter chez les salariés des attentes ou des espoirs qu'ils ne pourraient au bout du compte que décevoir. Dès lors, la position relativement attentiste des militants syndicaux dans les entreprises semble devoir se lire aussi à la lumière de cette volonté des équipes syndicales de s'épargner tout « appel d'air » propre à engendrer davantage de frustrations que de satisfactions auprès des salariés et des adhérents. Ce calcul d'opportunité peut même aller jusqu'à inciter les équipes syndicales à éviter de communiquer largement sur le rôle – aussi réduit soit-il – qu'elles sont en position de jouer sur la question du logement. C'est du moins ce que laisse entendre cette réserve émise par un responsable fédéral :

> « (…) *En même temps on ne fait pas trop de propagande non plus, parce que* (…) *on ne veut pas se faire submerger par une demande qu'on ne serait pas capable de…* (…) *on essaye d'aider nos militants à solutionner des problèmes ou à provoquer des rencontres, sans complètement créer des appels d'air que nous-mêmes on ne saurait pas gérer. On ne veut pas se retrouver dans la situation des politiques, qui eux sont très identifiés, je pense notamment aux collectivités territoriales, comme attribuant du logement social, et donc qui se retrouvent dans leurs permanences avec des queues de gens qui viennent uniquement pour avoir un HLM quoi ! Ce qui est légitime de la part des gens mais…* (du coup dans les entreprises) *ce n'est pas forcément un étendard qui est complètement porté jusqu'au bout* »[2].

[1] Entretien CL1.
[2] Entretien FB2.

L'intervention syndicale dans les entreprises ayant une action propre en matière de logement

Comme toute règle, le constat imputant aux militants syndicaux dans les entreprises une forme de désaffection envers la question du logement souffre des exceptions. Plusieurs entreprises sont en effet le lieu d'une intervention des équipes syndicales dans ce domaine de la vie des salariés. Le cas des entreprises concernées mérite d'être étudié pour ce qu'elles révèlent concernant les facteurs à même de créer les conditions d'une prise en charge syndicale de cette question. La connaissance de ces facteurs – et de la difficulté à combiner ceux-ci qui caractérise un grand nombre d'entreprises – permet d'ailleurs éclairer un peu plus les raisons expliquant la faible disposition des sections d'entreprise à développer une action revendicative sur la question du logement. Deux types de facteurs peuvent être mis en évidence ici.

Le premier regroupe les facteurs conférant aux militants syndicaux une capacité à instaurer un rapport de force interne à l'entreprise sur la question du logement. Il s'agit en premier lieu de la taille de l'entreprise, paramètre déterminant dans l'allocation aux représentants syndicaux d'un certain nombre de moyens d'action. Il s'agit aussi – mais les deux facteurs sont étroitement liés – de la manière dont l'entreprise est structurée socialement. Ainsi, la présence d'un délégué du personnel ou d'un comité d'entreprise, et à plus forte raison d'une commission logement dans les entreprises de plus de 300 salariés, conduit généralement à ce que les salariés identifient les instances représentatives du personnel et donc les militants syndicaux comme des interlocuteurs adéquats lorsqu'ils sont porteurs d'un besoin en matière de logement. En d'autres termes, les salariés sont d'autant plus enclins à s'adresser aux organisations syndicales sur d'autres questions que les salaires ou le contrat de travail – et notamment sur la question du logement – que l'entreprise est structurée socialement et comporte un certain nombre d'institutions représentatives en son sein. Et les militants syndicaux sont d'autant plus en capacité d'exercer une pression sociale auprès de la direction sur cette même question qu'ils sont directement sollicités sur celle-ci par les salariés et qu'ils sont dotés des moyens leur permettant potentiellement de traduire sous forme de revendications les demandes qui leur parviennent.

Le second groupe réunit des facteurs qui contribuent à ériger le logement en outil de gestion des ressources humaines dans les entreprises. Il s'agit en premier lieu de la configuration du marché du travail, facteur qui renvoie notamment à l'existence de compétences particulièrement prisées dans certains secteurs d'activité parce que détenues par un nombre limité d'individus sur le marché du travail. Il s'agit également des stratégies mises en œuvre par les entreprises dans le but d'attirer à elles les compétences dont elles ont besoin et pour lesquelles elles sont en concurrence avec d'autres employeurs. Ainsi, la mise en place d'une série d'aides dans le domaine du logement (apport de la caution pour favoriser l'accès des jeunes embauchés au parc locatif, aide à l'accession à la propriété…) peut constituer pour certains employeurs un moyen parmi d'autres de fidéliser les profils de salariés dont elles souhaitent s'attacher les services.

L'instauration d'aides spécifiques par l'employeur a une incidence sur la prise en charge syndicale de la question du logement au sens où elle a généralement pour effet de dégager un espace d'action pour l'acteur syndical par le biais de l'intervention du comité d'entreprise. Dans les entreprises où ce type d'interventions voit le jour – celles de grandes tailles en particulier – le comité d'entreprise a en effet la possibilité d'exercer les prérogatives que lui confèrent la réglementation (information des salariés sur les possibilités d'accès au parc locatif social, définition de critères de priorisation des demandes de logement émanant des salariés), mais aussi de développer des interventions subsidiaires au dispositif d'aides mis en

place par l'employeur. Pour cela, les élus syndicaux peuvent faire en sorte d'articuler des moyens propres au comité d'entreprise avec ceux mis en œuvre par l'employeur. Les interventions financées par ce biais peuvent notamment viser à apporter un soutien aux salariés confrontés à une rupture (divorce, accident de la vie), en leur garantissant par exemple un accès rapide à un logement d'urgence. Elles sont également susceptibles de répondre à des problèmes d'accessibilité *via* le financement d'aménagements des logements de salariés devenus handicapés suite à un accident.

Dans un grand nombre de cas cependant, l'intervention mise en œuvre par les militants syndicaux en ces matières s'avère largement subordonnée à celle de l'employeur. Bien souvent, elle s'inscrit davantage dans une logique d'accompagnement de la politique de gestion des ressources humaines mise en place par ce dernier que dans une logique de rapport de force visant à accroître la dimension sociale des aides délivrées en faveur du logement. L'exemple fourni par La Poste constitue de ce point de vue une exception remarquable, au sens où la prise en charge syndicale de la question du logement a abouti dans cette entreprise à la conclusion d'un accord prévoyant un dispositif d'aides substantielles en faveur de l'accès au parc locatif et reposant sur une contribution de l'employeur dépassant le cadre de la PEEC[1].

Cet exemple illustre parfaitement le cas de ces entreprises dans lesquelles les instances représentant le personnel sont détentrices d'une capacité à mettre en œuvre une action spécifique sur le lien emploi-logement et à inscrire par là-même la prise en charge du logement dans une logique de sécurisation des parcours. En témoignent notamment les mesures prévues pour financer l'aménagement des logements occupés par des travailleurs handicapés. Ces mesures, qui sont inscrites dans l'accord en faveur des personnes en situation de handicap conclu à l'échelle de l'entreprise, figurent au titre des dispositions envisagées pour favoriser le télétravail et faciliter ainsi l'adaptation de la situation de travail à la situation de handicap.

L'exemple de la Poste constitue cependant un cas d'espèce dans lequel il apparaît difficile d'identifier clairement la part de responsabilité des organisations syndicales dans la politique mise en œuvre par l'entreprise en matière de logement. Cette difficulté tient principalement à deux raisons. En premier lieu, la mise en œuvre d'une intervention spécifique sur le logement apparaît comme répondant à l'intérêt bien compris de l'employeur au moins autant qu'elle dénote une capacité de l'action revendicative à peser sur les choix de celui-ci. En effet, l'exemple de La Poste illustre également le cas des entreprises qui ne peuvent se désintéresser totalement de la question du logement de leurs salariés. Combinant surreprésentation d'une main-d'œuvre à bas salaire et nécessité d'assurer un service de proximité, cette entreprise fonde aujourd'hui encore une partie de sa politique sociale sur l'aménagement des conditions d'un accès au logement locatif en centre-ville.

En second lieu, l'action des représentants syndicaux dans une entreprise telle que La Poste apparaît influencée par la culture d'intervention propre à l'entreprise en matière de logement. Le choix de la direction de faire du logement un outil de gestion des ressources humaines ne s'explique en effet pas uniquement au regard de la nécessité de consolider les ingrédients internes de la paix sociale. Il s'interprète également comme la traduction d'un héritage historique, le produit d'une tradition d'intervention en faveur du logement des salariés. Il s'appuie partiellement en cela sur la possibilité de mobiliser des ressources héritées du passé (permanence de structures d'hébergement dédiées aux salariés de l'entreprise, héritage d'un patrimoine offrant diverses possibilités de reconversion ou de valorisation).

[1] Cf. chapitre 2.

2.1.2 Une désaffection aux conséquences multiformes

Au regard des éléments exposés plus haut, il apparaît qu'un espace d'intervention est susceptible d'être investi par l'acteur syndical au sein des grandes entreprises, du moins celles dont le profil – pour une raison ou une autre – justifie en interne l'élaboration de stratégies visant à favoriser le recrutement et/ou la fidélisation de certaines catégories de salariés. Dans ce type de configurations, les organisations syndicales se trouvent virtuellement en position de développer une approche autonome de la question du logement. Elles peuvent également en retirer un bénéfice auprès des salariés, dès lors que leur implication conduit à les identifier comme les instigateurs de nouvelles garanties collectives négociées avec l'employeur.

Ce mécanisme vertueux semble trouver à s'incarner dans l'exemple d'Orange et la transformation de l'équilibre des forces syndicales qui s'est opérée à l'échelle de cette entreprise avec la progression enregistrée par la CFDT au détriment de la CGT lors des élections professionnelles de 2014. Envisagée à l'aune des accords télétravail conclus dans cette entreprise à partir de 2009, cette progression semble en effet attester l'existence d'un lien de causalité entre le fait d'inscrire la prise en charge du logement dans une pratique syndicale réformiste et l'adhésion accrue des salariés aux organisations les plus manifestement engagées dans cette forme de syndicalisme.

Ce tableau idyllique est cependant problématique car il risque de leurrer quant à la réalité de l'implication de l'acteur syndical en matière de logement et à la teneur des bénéfices pouvant être escomptés en retour. L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude montre en effet que la prise en charge syndicale de la question du logement n'aboutit qu'exceptionnellement à la production de résultats tels que ceux décrits ci-avant. Ainsi deux nuances fondamentales méritent-elles selon nous d'être opérées.

D'une part, l'intérêt de l'intervention mise en œuvre par l'acteur syndical dans les entreprises – celles en particulier dans lesquelles il est en capacité de peser sur les décisions de la direction – paraît devoir être relativisé dès lors que l'on s'intéresse aux conséquences de cette intervention à une échelle englobant l'ensemble des entreprises.
D'autre part, dans l'immense majorité des cas, la réalité de la prise en charge syndicale de la question du logement au niveau de l'entreprise ne conduit pas les salariés à identifier l'intervention des organisations syndicales à un vecteur de progrès social, ni même à reconnaître en ceux-ci des interlocuteurs pertinents dans le domaine du logement.

Une tendance à renforcer les inégalités qui s'exercent dans l'accès aux aides d'Action Logement

L'intervention mise en œuvre par l'acteur syndical au sein de l'entreprise peut comporter des effets contreproductifs au regard de la problématique du logement des salariés. Ce constat concerne spécifiquement le cas des entreprises de grande taille, c'est-à-dire celles dans lesquelles l'action revendicative semble *a priori* la plus à même de peser sur les choix de l'employeur en matière de logement. La prise en charge syndicale de la question du logement, en tant qu'elle vise pour une large part à instaurer un rapport de force avec l'employeur, a ainsi pour effet de pousser ce dernier à faire la démonstration de sa capacité à apporter des réponses tangibles aux besoins émanant des salariés de l'entreprise dans ce domaine. Or, dans la plupart des cas, les efforts mis en œuvre en ce sens par les directions des grandes entreprises ne sont pas sans effet sur le niveau des aides que les salariés des autres entreprises, eux-mêmes porteurs de besoins en matière de logement, ont la possibilité de mobiliser auprès d'Action Logement.

L'exemple de La Poste illustre bien cet effet pervers de l'intervention revendicative en matière de logement dès lors qu'elle est mise en œuvre au niveau de l'entreprise en l'absence de toute régulation de l'échelon interprofessionnel.

Les résultats obtenus par cette entreprise sur le terrain du logement ont été mis en exergue par la Cour des Comptes dans un rapport publié au cours de l'été 2015[1]. Sur un plan strictement quantitatif, l'intervention de l'entreprise présente à l'évidence un bilan positif. Elle a permis à environ 24 700 postiers d'accéder à un logement social depuis 2006, ce qui implique un taux de satisfaction des demandes de logements sociaux atteignant 30 à 35 %, soit plus du double de la moyenne nationale établie pendant la même période (15 %). La Cour réagit à ces résultats en délivrant un *satisfecit* à l'entreprise. Notant que « *des progrès réels paraissent avoir été accomplis* », elle ajoute : « *Les enquêtes internes montrent que depuis 2006, le logement n'est plus la première préoccupation des postiers, notamment grâce aux efforts accomplis par La Poste à la suite de tensions sociales internes* »[2].

Cette performance imputable à la politique menée par la Poste n'est cependant pas sans poser question quand on élargit la focale au-delà des frontières de cette entreprise. Cette interrogation se nourrit des données communiquées par la Cour des Comptes concernant l'attitude adoptée par la direction de l'entreprise vis-à-vis des acteurs d'Action Logement. La direction de la Poste a en effet radicalement modifié sa position à l'égard de ce système d'aide au logement au milieu des années 2000. Alors qu'elle avait eu pour pratique pendant dix ans de concentrer le versement de sa collecte sur un collecteur unique – le GIC –, elle a alors fait le choix de mettre celui-ci en concurrence avec cinq autres collecteurs afin de maximiser l'offre de logement social obtenue en contrepartie du versement de la PEEC. En outre, elle a complété cette stratégie de diversification de la répartition de la PEEC par l'exercice d'une pression supplémentaire sur le GIC. Un accord triennal conclu en 2014 avec ce CIL engage celui-ci à atteindre des résultats fermes en zones tendues faute de quoi il s'exposerait à une nouvelle réduction de sa part de collecte. La Cour des Comptes semble se féliciter de ce tour de vis donné par la direction de l'entreprise, estimant qu'elle a produit le résultat escompté. Elle souligne ainsi qu'il « *a permis à La Poste d'accroître sensiblement le nombre de ménages logés par les collecteurs (+41%), en particulier en zones tendues* ». Elle ajoute : « *La pression du SLP sur le GIC et la diversification des collecteurs engagée en 2008 ont permis de maintenir* (le nombre de demandes de logements sociaux satisfaites) *jusqu'en 2013 en dépit de la baisse régulière de la PEEC (- 1,8 M€ entre 2008 et 2013)* ».

L'avis émis par la Cour s'arrête à ces constats chiffrés. Or, l'intérêt de ces données réside précisément dans ce qu'elles révèlent en creux, c'est-à-dire dans les modifications que la stratégie commerciale adoptée par la Poste n'a pas manqué d'engendrer au niveau de la répartition des aides délivrées par Action Logement aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC. En effet, il ne peut échapper aux observateurs avertis du fonctionnement de cette institution que les gains obtenus par la Poste en matière de réservations locatives n'ont pu l'être toutes choses égales par ailleurs. Ils se sont nécessairement opérés au détriment des autres entreprises adhérentes des CIL concernés et en particulier des entreprises de petite taille dépourvues des moyens dont dispose les entreprises de la dimension de la Poste pour faire valoir leurs intérêts auprès des collecteurs.

Envisagée sous cet angle, l'attitude adoptée par la direction de La Poste peut difficilement passer pour autre chose que ce qu'elle est : une stratégie qui, en s'efforçant de maximiser la

[1] Cour des comptes, 2015, *Les activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste. Exercice 2009 à 2013*, Paris, juillet, p. 50-55.
[2] *Ibid.*, p. 50.

satisfaction des besoins des salariés d'une entreprise donnée, contribue à réduire d'autant le nombre de logements sociaux susceptibles d'être attribués aux salariés n'ayant pas la chance de faire partie de cette entreprise.

Dans la mesure où cette politique bénéficie du soutien des représentants syndicaux dans l'entreprise[1], ceux-ci ont également leur part de responsabilité dans ce qui s'apparente à un dysfonctionnement au regard de l'idéal de justice sociale qui sous-tend historiquement la création d'Action Logement. Il apparaît dans l'ordre des choses que les équipes syndicales s'emploient, selon une logique de rapport de force avec la direction de l'entreprise, à accroître le niveau des droits et des avantages sociaux délivrés en faveur de leurs ressortissants. L'absence de contrôle exercé par un niveau d'action supérieur – la branche professionnelle ou l'échelle interprofessionnelle – expose néanmoins la prise en charge syndicale de la question du logement au risque de se résumer à une addition de pratiques uniquement guidées par des égoïsmes locaux. A l'instar des stratégies développées par de multiples entreprises de grande taille – la Poste est évidemment loin d'être la seule en cause –, ce type de pratiques participe ce faisant d'une multiplicité de comportements d'acteurs qui, faute d'une régulation d'ensemble garantissant l'inscription de la gestion d'Action Logement dans une logique de solidarité, conduisent à accentuer les inégalités qui s'exercent au regard de l'accès aux aides de ce dispositif au détriment des salariés des TPE-PME.

Un déficit d'identification des organisations syndicales par les salariés

L'examen de la politique logement de La Poste invite à se pencher sur le cas des entreprises dans lesquelles les équipes syndicales ont la possibilité d'exercer une influence sur les arbitrages opérés par la direction en matière de logement – quitte parfois à soutenir des pratiques contribuant à renforcer le phénomène de distorsion à l'œuvre dans la répartition des aides délivrées par Action Logement. L'analyse de ce cas ne doit cependant pas nous induire en erreur dans notre diagnostic des pratiques revendicatives développées par les militants syndicaux et des implications qu'elles recèlent au niveau de l'action syndicale. En règle générale, tout concourt – moyens mobilisables, hiérarchisation des priorités, etc. – à ce que les militants syndicaux n'accordent qu'une place secondaire à la question du logement dans l'action revendicative qu'ils développent au sein de l'entreprise (voir *supra*).

L'examen des configurations donnant lieu à une réelle prise en charge syndicale de la question du logement laisse entendre que seule une petite minorité d'entreprises tend à réunir les conditions permettant aux organisations syndicales de développer une intervention autonome dans ce domaine. De ce point de vue, le cas de La Poste, entreprise dans laquelle l'adoption d'une politique ambitieuse dans le domaine du logement résulte d'une combinaison de facteurs disparates (climat social dans un contexte de restructuration, caractéristiques de l'activité et politique de rémunération, culture d'intervention sur le logement), représente assurément une exception. Dans l'immense majorité des cas, les militants syndicaux dans les entreprises ne disposent ni des ressources ni des possibilités leur permettant de parvenir à ce type de résultats[2]. Cette limite comporte deux types d'implications sur la nature de la prise en charge syndicale de la question du logement et la relation susceptible de se nouer avec les salariés dans ce cadre.

[1] Le Service Logement de la Poste (SLP) a été créé dans le cadre de l'accord de juillet 2006 par le biais duquel direction et organisations syndicales représentant les salariés ont posé les bases de la politique logement de l'entreprise (voir *supra*).

[2] Tel est le constat dressé par un responsable de F3C au sujet de l'accord négocié sur le logement au sein de la Poste et de son éventuel élargissement à d'autres entreprises adhérentes à cette même fédération : « *je ne comprends pas qu'une telle démarche – et pourtant j'ai essayé – qu'une telle démarche n'ait pas pu être reproduite dans les autres entreprises* » (entretien FB1).

En premier lieu, les organisations syndicales souffrent d'un déficit d'identification par les salariés du rôle qu'ils sont susceptibles de jouer sur la question du logement. Ce manque de discernement se manifeste à plusieurs niveaux. Il concerne d'abord Action Logement et les différents types de prestations mobilisables auprès de ce dispositif d'aide au logement. Dans bon nombre d'entreprises, les positions affichées vis-à-vis de cette institution semblent osciller entre méconnaissance des aides délivrées et dépréciation de leur pertinence au regard des besoins en logement des salariés[1]. Le défaut d'identification du rôle joué par les organisations syndicales en matière de logement se manifeste ensuite à travers le flou qui, aux yeux de certains, entoure la gouvernance du dispositif. A l'instar d'autres champs du paritarisme, l'origine des aides délivrées par Action Logement ne semble perçue que par une partie des salariés. Le risque de confusion qui en découle est résumé en ces termes par une responsable confédérale :

> « *Primo Action Logement n'est pas connu de tous, même des salariés. Et quand ils le connaissent, ils ne savent pas forcément que c'est paritaire. De même que pour l'UNEDIC, un demandeur d'emploi, l'UNEDIC, c'est pas paritaire, c'est l'Etat* »[2].

Le déficit d'identification provient enfin de la méconnaissance des salariés concernant les prérogatives exercées dans le domaine du logement par les instances représentatives du personnel dans l'entreprise. Là encore, ce phénomène est commun à plusieurs champs du paritarisme. Faute de pouvoir cerner les attributions exactes de ces institutions représentatives, les salariés sont maintenus dans une ignorance relative de l'activité concrète développée en leur nom sur un certain nombre de sujets par les organisations syndicales dans l'entreprise :

> « *Peu de gens se doutent que les syndicats* (…) *font quelque chose, peuvent faire quelque chose sur le logement. Parce que les gens n'ont pas forcément en tête que effectivement les organisations syndicales interviennent sur… enfin ils ne savent pas ce que c'est que le 1 % logement, ils ne savent pas évidemment qu'il y a les organisations syndicales qui peuvent être dans ce jeu-là, que là où y a un comité d'entreprise, les délégués dans les comités d'entreprise ont un rôle de suivi de la collecte et de ce qui devient du 1 % logement* »[3].

En second lieu, la prise en charge syndicale de la question du logement pâtit du fait que l'employeur lui-même n'est souvent pas identifié comme interlocuteur sur ce sujet. Ce déficit d'identification, qui est la conséquence logique du processus de désengagement amorcé il y a plusieurs décennies par les employeurs vis-à-vis du logement (voir *supra*), se mesure à travers plusieurs indicateurs, et notamment l'absence de conflictualité sociale sur la question du logement qui s'observe dans la plupart des entreprises. Ce phénomène est pointé par le secrétaire général d'une fédération :

> « *J'ai encore jamais vu de grève pour obtenir d'un employeur qu'il fasse quelque chose sur le logement. Je parle d'un employeur intelligent, qui peut comprendre que s'il fait quelque chose sur ce thème-là, ça va lui rapporter quelque chose. Mais il n'y aura pas une pression inamicale de l'organisation syndicale ou des salariés sur le sujet. Evidemment si l'employeur propose quelque chose d'intelligent, les gens seront contents, les militants syndicaux seront contents, tout le monde applaudira.*

[1] C'est là du moins le diagnostic livré par un autre responsable fédéral : « *Pour* (les salariés), *Action Logement c'est une demande de logement HLM dans le 93, et pas dans les bons coins du 93. Donc c'est une vision presque négative d'un côté. Et de l'autre c'est l'ignorance de ce à quoi on a droit, comment l'obtenir, etc.* » (entretien FB2).
[2] Entretien SC3.
[3] Entretien FB2.

Mais voilà, il n'y a pas une attente, au sein de l'entreprise, sur la question du logement, que ce soit vis-à-vis de l'employeur, ou que ce soit vis-à-vis de l'organisation syndicale »[1].

L'influence de ce facteur se révèle à la lumière de la corrélation qui s'observe dans un certain nombre d'entreprises entre le niveau d'implication de l'employeur et l'intensité de la prise en charge de la question du logement par les équipes syndicales dans l'entreprise. Cette corrélation est évidente dans le cas des grandes entreprises. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la probabilité pour qu'une section syndicale développe une intervention au niveau de l'entreprise est d'autant plus élevée que la direction de l'entreprise a elle-même mis en place une action spécifique sur la question du logement.

L'exemple de la Poste illustre cette corrélation. Dans cette entreprise, l'existence d'une intervention spécifique de l'employeur en matière de logement a mécaniquement pour effet de placer les responsables syndicaux dans un rôle d'information des salariés. Combinée au caractère relativement complexe de la structure de l'entreprise, la réputation de la politique logement de La Poste conduit en effet régulièrement des salariés à interpeller leurs représentants afin d'être orientés vers les interlocuteurs à contacter en interne pour obtenir un logement ou solutionner une difficulté passagère dans ce domaine. Cette prise de contact peut permettre aux militants le cas échéant d'apporter une plus-value syndicale en examinant la situation de leurs interlocuteurs et en orientant ceux-ci vers des dispositifs que ceux-ci n'auraient pas identifiés par eux-mêmes.

L'existence d'une corrélation entre degré d'intervention de l'employeur et propension des élus syndicaux à prendre en charge la question du logement semble également se vérifier dans le cas des petites entreprises. Dans cette catégorie d'entreprises, les employeurs s'impliquant sur la question du logement sont très rares et les responsables syndicaux ne sont sollicités par les salariés que dans une infime minorité de cas. C'est du moins le constat que l'on peut faire à l'aune des appels téléphoniques reçus par le service mis en place par F3C en direction des adhérents ayant un engagement militant dans les entreprises – service qui, de fait, s'adresse plus particulièrement aux salariés des petites entreprises dans la mesure où ils n'ont pas directement accès à un militant syndical sur place.

Le contenu des demandes formulées par ce canal montre un très net déséquilibre entre les questions relatives à la vie professionnelle – et en particulier le thème des contrats de travail et celui des conditions de licenciement qui concentrent à eux seuls la majorité des appels – et l'extraprofessionnel (décès, démarches administratives, divorce) qui font l'objet d'un nombre très limité d'appels. Ce déséquilibre est particulièrement marqué dans le cas du logement puisque sur un total de 160 thèmes référencés, aucun des appels enregistrés depuis la mise en place de cet outil n'a porté sur ce domaine. Ce constat laisse entendre que la question du logement n'occasionne aucune forme de pression exercée sur la direction ou sur les représentants syndicaux dans les entreprises de petite taille. Il doit cependant être relativisé du fait de la division des rôles qui prévaut au sein de l'organisation entre structures professionnelles et structures interprofessionnelles. Au regard de cette répartition des tâches, le logement apparaît comme ayant vocation à être pris en charge par les structures interprofessionnelles, les branches professionnelles étant pour leur part davantage identifiées pour leur expertise sur des questions concernant plus directement le travail et l'emploi (conditions de travail, salaires, etc.).

[1] Entretien FB2.

2.2 La prise en charge du lien emploi-logement par les structures syndicales : une intervention au caractère émietté et cloisonné

La manière dont les structures professionnelles et interprofessionnelles de la CFDT se saisissent du lien emploi-logement corrobore le constat exposé dans les pages précédentes. A l'image de l'action mise en œuvre par les équipes syndicales dans les entreprises, l'intervention de la confédération et des structures intermédiaires témoigne de la place secondaire accordée à la question du logement dans l'action revendicative produite aux différents niveaux de cette organisation. Les mécanismes à l'origine de cette marginalité relative sont sensiblement comparables à ceux identifiés plus haut. Ils tiennent pour une large part à des facteurs internes à l'organisation syndicale, et notamment à la manière dont la prise en charge de la question du logement est répartie à l'intérieur de celle-ci, mais aussi au degré de concordance existant entre le fonctionnement concret de l'organisation et la volonté confédérale d'inscrire le lien emploi-logement dans le projet global de la CFDT. Les pages qui suivent visent à circonscrire ces mécanismes, qui concourent à conférer aux interventions menées par les structures syndicales un caractère à la fois intermittent (2.2.1) et émietté (2.2.2), et empêchent l'émergence de l'approche intersectorielle qu'appelle la traduction du lien emploi-logement en axe revendicatif à part entière (2.2.3).

2.2.1 Une prise en charge intermittente aux différents niveaux de l'organisation

Le traitement de la question du logement au sein des structures de la CFDT se caractérise par un certain éparpillement des interventions engagées sur ce thème. En réaction à l'impression d'émiettement qui émane de ces interventions, l'observateur peu craintif de froisser le désir d'autonomie susceptible d'animer les responsables de structures intermédiaires (fédérations professionnelles, unions territoriales) pourrait estimer que la prise en charge de la question du logement se caractérise par un déficit d'intégration verticale. Il s'agit ici de comprendre les ressorts de cette dispersion manifeste. A cette fin, nous nous intéressons dans un premier temps à la façon dont les structures syndicales se saisissent de la question du logement.

Le thème du logement n'occupe pas la même place dans l'action syndicale selon que l'on se situe du point de vue de l'interprofessionnel national, des structures territoriales que sont les unions régionales interprofessionnelles ou les unions départementales et des branches professionnelles. L'examen des interventions mises en œuvre à chacun de ces niveaux d'intervention suggère pourtant un constat valable à l'échelle de l'organisation dans son ensemble. Quel que soit le niveau auquel on se place, la manière dont la question du logement est prise en charge se signale en effet par son caractère intermittent. Pour s'en convaincre, il convient de se pencher sur l'action mise en œuvre à chacune de ces échelles en matière de logement.

Une difficulté chronique pour la confédération à développer une approche politique du logement

L'action engagée au niveau confédéral se distingue depuis quelques années par la volonté affichée d'inscrire plus résolument le logement dans le projet politique de la CFDT. Les faits récents accréditent l'idée de l'émergence d'une capacité à agir en ce sens. Le rôle joué par la CFDT dans l'élaboration à partir de 2008 d'une série d'accords nationaux interprofessionnels traitant plus ou moins exclusivement de la question du logement indique ainsi de la part de cette organisation – à l'image des autres signataires desdits accords et notamment du MEDEF – une disposition inédite à insérer les questions relatives au logement et au lien emploi-logement dans le cadre de la négociation interprofessionnelle.

Les modifications opérées au début des années 2010 dans la structuration de l'équipe confédérale en charge du dossier semblent également de nature à appuyer cette ambition consistant à reprendre en main la question du logement. Plusieurs décisions adoptées suite à l'arrivée aux responsabilités d'un nouveau ticket confédéral attestent cette idée. Couplé à la volonté d'opérer une distinction nette entre les fonctions de représentation institutionnelle et d'animation de la question du logement en interne, le choix de répartir entre plusieurs militants les mandats de représentation à pourvoir dans les instances nationales d'Action Logement (UESL, APAGL, Association Foncière-Logement) constitue ainsi un choix fort. C'est à l'évidence une traduction en actes de la volonté de rompre avec une organisation qui par le passé avait pu conduire à rabattre la prise en charge de la question du logement sur la gestion politique de cette institution.

Placer la prise en charge de la question du logement au service d'un projet politique, déprendre ce thème revendicatif du rapport de dépendance qui tend à le lier au sort d'Action Logement : la teneur des ambitions affichées témoigne toutefois de l'ampleur de la tâche qui attend l'équipe confédérale en place. Elle révèle en creux les difficultés qu'ont rencontrées les devancières de l'équipe actuelle – difficultés contre lesquelles par définition celle-ci n'est pas immunisée – pour lever les obstacles qui empêchent de faire du logement un axe revendicatif fort tant dans la doctrine de la CFDT. La difficulté des responsables confédéraux à éviter que le contexte de la crise économique ne surdétermine la hiérarchisation des thèmes d'action prioritaires et que la question du logement ne soit systématiquement subordonnée dans le débat interne aux questions relevant du traitement de l'urgence sociale constitue l'un de ces obstacles.

L'impuissance de la CFDT à réguler les dysfonctionnements les plus manifestes dans les interventions d'Action Logement est également de nature à représenter un frein à l'affirmation chez cette organisation d'une capacité à articuler un projet politique autour de la question du logement. En maintenant sa présence au sein d'une institution dont le mode de fonctionnement contribue notamment à renforcer les inégalités qui s'exercent au sein du salariat au regard de l'accès au logement, cette organisation tend – au même titre que ses partenaires associés à la gouvernance du dispositif – à se montrer solidaire d'un système dont certaines dimensions contredisent les objectifs qu'elle prétend défendre par ailleurs. De ce point de vue, obtenir que le mode de gestion d'Action Logement évolue vers une plus grande cohérence avec les finalités censées guider son action représente un enjeu majeur pour l'équipe confédérale actuelle. En l'absence d'une transformation en profondeur des pratiques des acteurs de cette institution – transformation dont on peut raisonnablement penser qu'elle constitue l'un des objectifs collatéraux de la réforme d'Action Logement en cours –, la présence de la CFDT en son sein risquerait en effet d'apparaître comme un choix susceptible de brouiller l'image que cette organisation s'efforce de donner d'elle-même en affirmant vouloir inscrire le logement dans un projet politique bâti sur les notions de justice sociale et de solidarité.

Un déficit d'implication de la plupart des structures territoriales

Le caractère intermittent de la prise en charge syndicale de la question du logement se révèle encore plus nettement dans le cas des structures territoriales – unions régionales interprofessionnelles et unions départementales. La réalisation d'une série d'entretiens auprès de militants et de responsables issus de ces structures permet d'informer la réalité des pratiques qu'elles mettent en œuvre dans le domaine du logement. Si ces entretiens sont loin d'épuiser une question dont on peut penser qu'elle mériterait la réalisation d'une enquête *ad hoc*, ils permettent de faire ressortir deux constats à ce sujet. Le premier renvoie au caractère

généralement secondaire de la place que le logement occupe dans les thèmes revendicatifs dont les structures territoriales sont porteuses. Ce constat se manifeste clairement lorsque l'on se penche sur la manière dont ces structures exercent les prérogatives qui sont les leurs dans le domaine de la vie des salariés.

Les unions territoriales sont supposées développer un certain nombre d'activités en matière de logement. Parmi les responsabilités qui leur incombent, on peut signaler l'information des militants et des adhérents sur les questions plus ou moins directement liées au logement, le soutien aux équipes syndicales susceptibles de développer une action revendicative sur cette question au niveau d'une section d'entreprise ou d'une union locale, la participation à l'animation de la scène du logement à l'échelle du territoire concerné (lien avec les collectivités territoriales, représentation de l'intérêt des salariés dans les instances de dialogue et de concertation traitant de la question du logement), ainsi que la désignation des mandatés – les mandatés siégeant dans les CIL dans le cas les URI, ceux nommés dans les offices publics de l'habitat dans le cas des UD – et les différents aspects relatifs au mandatement (suivi des mandats, information et formation des mandatés, etc.).

Notre enquête indique que certaines unions interprofessionnelles s'emploient à exercer pleinement leurs prérogatives sur la question du logement. L'URI Ile-de-France et l'URI Rhône-Alpes, dans laquelle un chargé de mission dédié au logement a été nommé, comptent parmi les structures dans ce cas. A l'instar de celles-ci, les structures les plus impliquées s'efforcent de dégager des ressources leur permettant de développer des interventions propres[1]. Elles tentent également de mobiliser un certain nombre de moyens dans le but d'imposer le logement comme axe revendicatif effectif aux niveaux inférieurs de l'organisation (diffusion de tracts sur les conditions de vie des salariés lors des élections professionnelles, élaboration d'un guide du logement expliquant le fonctionnement d'Action Logement en direction des équipes syndicales dans les entreprises, etc.).

Les unions territoriales ayant développé des pratiques de ce type semblent cependant constituer une minorité au sein de l'organisation. Selon toute vraisemblance, le logement ne fait en effet pas l'objet d'une réelle prise en charge politique dans la plupart des cas. D'après plusieurs interlocuteurs, ce dossier se caractérise en règle générale par un déficit d'implication flagrant de la part de l'interprofessionnel territorial. Il s'apparente le plus souvent à un domaine d'intervention périphérique au regard des axes revendicatifs perçus comme étant prioritaires à chacun des niveaux d'action concernés – la formation professionnelle et l'emploi dans le cas des URI par exemple. Pour certains de nos interlocuteurs au niveau régional, une partie des secrétaires généraux d'UD ne se préoccupent tout bonnement pas de la question du logement.

Le second constat relatif aux pratiques mises en œuvre par les unions interprofessionnelles en matière de logement affleure dans les paragraphes précédents. Il tient à la diversité qui prévaut malgré tout – et dans une certaine mesure – dans la prise en charge de la question du logement au niveau de ces structures. Ce constat s'impose à la lumière des différences de degré d'implication qui se manifestent d'une structure à l'autre et qui peuvent aller jusqu'à occasionner chez certaines des formes d'investissement spécifiques sur la question du logement des salariés.

[1] A titre d'exemple, l'URI Ile-de-France a développé ces dernières années une action revendicative concernant les effets de la crise du logement sur les conditions d'accès au logement des salariés dans la région (salariés hébergés dans le secteur de l'hébergement d'urgence, salariés dormant dans leurs voitures…).

Deux exemples illustrent la propension de certaines unions territoriales à développer autour de cette question une action revendicative qu'on ne saurait qualifier de négligeable.

L'action mise en œuvre par l'URI Rhône-Alpes en faveur du logement des salariés saisonniers du tourisme constitue l'un d'eux. L'intérêt manifesté par cette structure envers cette question est né dans le contexte des campagnes saisonniers organisées à partir de la fin des années 1990 par la CFDT. Les contacts développés dans ce cadre ont conduit les responsables de l'URI à prendre conscience des problèmes affectant spécifiquement les saisonniers du tourisme – et tout particulièrement ceux travaillant dans les stations de sport d'hiver – dans des domaines tels que le logement, la formation professionnelle ou la santé au travail. Le choix de constituer le logement des saisonniers du tourisme en axe revendicatif à l'échelle régionale résulte également des contacts développés avec les acteurs patronaux du secteur (employeurs, chambres patronales) et aux difficultés mises en avant par ceux-ci concernant la possibilité de recruter des salariés qualifiés et de fidéliser ceux-ci d'une saison sur l'autre.

Un dialogue social territorial s'est ouvert sur cette problématique, sur la base notamment des propositions formulées par l'URI CFDT sur plusieurs axes d'interventions. Il s'est traduit pendant les années 2000 par la conclusion d'une série d'accords interprofessionnels portant sur le logement[1] et sur les conditions d'emploi et de travail des salariés saisonniers du tourisme en général. A titre d'exemple, l'accord sur les emplois saisonniers touristiques mis au point par la Commission paritaire interprofessionnelle et conclu le 21 juin 2006 dans le département des Hautes-Alpes engage les employeurs à respecter la législation du travail en vigueur concernant les conditions de travail et la santé au travail. Il fixe également une série d'« *objectifs de progrès* » dans des domaines tels que le transport, la garde des enfants, l'alimentation ou l'accès aux activités sportives et culturelles.

L'intervention mise en œuvre par l'UD d'Eure-et-Loir en faveur du logement des apprentis constitue un second exemple illustrant la capacité des structures territoriales de la CFDT à se saisir de la question du logement selon une démarche syndicale. Engagée au début des années 2010, cette intervention visait à créer des conditions d'accès au logement facilitées pour cette catégorie de salariés. Elle a consisté pour les responsables de l'UD à démarcher pendant plusieurs mois les principales collectivités locales du département afin de les convaincre d'instaurer un dispositif conçu dans ce but et articulé autour de la GRL. Elle a abouti à la création par les communautés d'agglomération de Chartres et de Dreux de dispositifs dans lesquels la collectivité se porte caution auprès des bailleurs privés souscrivant un contrat d'assurance GRL, en échange de quoi ceux-ci s'engagent à prendre des locataires correspondant à des profils-types[2].

L'intérêt de cette démarche pour l'UD était double. Il s'agissait d'abord d'améliorer les conditions d'accès au logement des apprentis *via* l'adoption d'une politique visant à favoriser une régulation du fonctionnement du parc locatif privé et une ouverture de ce parc à des catégories qui en sont habituellement exclues. De ce point de vue, l'initiative de l'UD a été couronnée de succès, le dialogue avec les collectivités engagées dans le dispositif ayant permis d'élargir la cible à des publics initialement non ciblés par celles-ci (à l'image des salariés en mobilité dans le cas du dispositif mis en place par Dreux Agglomération).

[1] Cf. chapitre 2.
[2] Cf. chapitre 2.

L'intervention mise en œuvre par l'UD visait ensuite à améliorer l'image de la CFDT auprès des salariés afin de contribuer au renforcement de sa position sur la scène syndicale du département. C'est là du moins une source de motivation mise en avant par un responsable de l'UD soulignant la réussite de la démarche en termes d'audience syndicale :

> « *Sur le territoire, je ne suis pas sûr que les 5 organisations syndicales aient porté le projet au même niveau que la CFDT… C'était aussi pour démontrer que localement nous CFDT on était capable de décliner les orientations définies au niveau national dans les organismes paritaires. Et puis voilà, aujourd'hui sur Dreux, avec le résultat des élections fonction publique, c'était un endroit où la CFDT était peu implantée, depuis qu'on fait un peu de boulot comme ça et qu'on communique aussi, c'est quelque chose qui marque aussi. On est en compétition avec les autres organisations syndicales. Donc il faut savoir aussi se démarquer, surtout que dans l'opinion publique les gens ne font pas la différence entre les organisations, c'est rarement dissocié par organisation, donc si on veut se démarquer sur des choses positives, faut essayer de pas passer à côté* »[1].

Le caractère performant syndicalement parlant de l'intervention menée par l'UD d'Eure-et-Loir se mesure également au regard des suites données à cette action. Les tentatives mises en œuvre au niveau de l'URI Centre pour reproduire le dispositif dans d'autres départements ont ainsi échoué les unes après les autres, faute de reposer sur un travail relationnel poussé avec les collectivités. Cet échec souligne en négatif la capacité initiale de l'UD d'Eure-et-Loir de se doter à un moment donné des moyens adéquats pour parvenir à la production d'une avancée significative à son échelle sur le terrain du logement des jeunes et des apprentis.

Des niveaux de prise en charge très disparates selon les fédérations professionnelles

La manière dont les branches professionnelles se saisissent de la question du logement brosse un tableau à la fois comparable et très différent de ce que nous avons pu observer dans le cas des unions interprofessionnelles. D'un côté, les entretiens dévoilent qu'en règle générale, les structures professionnelles manifeste une faible propension à prendre en charge la question du logement, même si une certaine diversité prévaut sur ce plan du fait de l'implication particulière de quelques-unes sur le sujet.

De l'autre, la prise en charge syndicale de la question du logement comporte ceci de singulier dans le cas des branches professionnelles que cette question peut difficilement s'envisager indépendamment des liens qu'elle entretient avec certains intérêts catégoriels. Plusieurs fédérations sont concernées par cette situation dans laquelle le logement croise des intérêts de structure – et notamment ceux du secteur des HLM. Il s'agit de la fédération Interco, qui compte parmi ses adhérents les salariés des offices publics de l'habitat (OPH), de la fédération construction-bois, qui regroupe en son sein les salariés des entreprises sociales de l'habitat (ESH), ainsi que de la fédération générale des transports et de l'équipement, dont on sait qu'elle est habituellement majoritaire au sein de l'administration en charge du logement.

La fédération communication conseil culture (F3C) compte parmi les fédérations CFDT qui s'emploient aujourd'hui à développer une approche autonome de la question du logement. L'investissement de cette branche s'explique en partie au regard de la culture d'intervention sur le logement qui caractérise historiquement les deux entreprises les plus importantes dans les secteurs couverts par la fédération, la Poste et France Télécom-Orange. Les interventions mises en œuvre après-guerre par ces entreprises en réponse aux besoins en logements engendrés par leur propre fonctionnement (recrutements en région parisienne, bas salaires,

[1] Entretien UR8.

horaires atypiques, etc.) ont mécaniquement eu pour effet de pousser les fédérations syndicales à travailler parallèlement sur cette problématique. Cette particularité d'intervention forte sur la question du logement se prolonge aujourd'hui de deux manières dans l'action de F3C.

L'intervention de la fédération vise en premier lieu à obtenir que le logement constitue un axe revendicatif au niveau de l'entreprise. Cette intervention s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec la confédération à l'échelle nationale. Ce partenariat consiste en un échange de ressources entre les deux entités. D'un côté, F3C prend à sa charge une partie des mandats relevant de la confédération dans le secteur du logement. Concrètement, elle met du temps à disposition de la confédération – sous forme de droit syndical ou de salaires portés par ses soins – pour que celle-ci puisse remplir certaines de ses missions[1]. De l'autre, la confédération apporte son soutien à certaines des initiatives que la fédération met en œuvre auprès des militants au niveau de ses syndicats adhérents ou des entreprises.

L'intervention menée par F3C dans ce cadre consiste pour l'essentiel à informer et à mobiliser les militants sur le sujet du logement. Elle vise *in fine* à amener les comités d'entreprise à se saisir de la totalité de leurs prérogatives sur ce sujet de sorte qu'il soit effectivement pris en charge au niveau de l'entreprise et qu'un rapport de force puisse s'instaurer avec la direction[2]. Pour ce faire, F3C produit une information se déclinant sur trois axes organisés selon un principe de gradation. Elle s'efforce d'abord de convaincre les militants que le logement constitue un champ d'action revendicative à investir. Lorsqu'il s'adresse aux militants issus d'entreprises dans lesquelles des accords ont déjà été conclus – à l'instar de La Poste ou d'Orange –, le message consiste également à expliquer le contenu de cet accord (qui n'est pas toujours connu des militants) et à insister sur la nécessité de s'assurer de son application au niveau de l'entreprise.

L'intervention de la fédération consiste ensuite à informer les militants que l'acteur syndical exerce des prérogatives en matière de logement et que son rôle est de se saisir des outils qu'il a le pouvoir de mobiliser au niveau de l'entreprise – par exemple le suivi de la collecte versée par l'entreprise au titre de la PEEC – ne serait-ce que pour être en mesure de répondre à des sollicitations d'adhérents et d'aider ceux-ci à trouver des solutions à leurs problèmes de logement. L'action mise en œuvre en direction des militants peut viser enfin à inciter ceux-ci à élaborer une plateforme revendicative destinée à placer les équipes syndicales en position de négocier un accord sur le logement avec la direction ou, à défaut, à favoriser l'adoption d'un certain nombre de principes d'action permettant une prise en charge syndicale de la question du logement adaptée au profil de l'entreprise.

L'intervention menée par F3C ne vise pas seulement à informer ou à former des militants chargés de créer les conditions d'une action revendicative sur le logement au niveau de l'entreprise. Elle consiste également – c'est le second volet de son action – à exercer un regard sur l'ensemble des activités menées dans le domaine du logement en faveur des ressortissants de la fédération. Dans cette perspective, F3C tente d'assurer un pilotage national dont l'objet est de contrôler les interventions des différents acteurs chargés de développer ces activités. Ainsi, elle observe la manière dont la question du logement est prise en charge au sein des grandes entreprises des secteurs qu'elle couvre, en s'intéressant notamment aux pratiques mises en œuvre au niveau du service logement de l'entreprise et de

[1] Le mandat d'administrateur désigné par la CFDT à l'UESL est ainsi occupé depuis plusieurs années par un responsable de F3C.

[2] Dans le cas de la Poste, entreprise qui ne comporte pas de comité d'entreprise, la fédération se charge elle-même du dialogue avec la direction sur la question du logement.

la commission logement. Elle exerce également un regard sur l'activité des principaux CIL en mesure de délivrer des aides aux adhérents des entreprises concernées. Les informations recueillies sur ce plan peuvent inciter la fédération le cas échéant à exercer une pression sur tel ou tel collecteur de sorte qu'il améliore par ses interventions le niveau de satisfaction des demandes émanant des salariés de la branche ou qu'il consente à résoudre directement des besoins ponctuels. Les collectivités territoriales peuvent également faire l'objet d'interpellations similaires lorsque la problématique logement concerne un nombre important de salariés.

2.2.2 Une coordination déficiente entre les différents échelons de l'organisation

Le caractère dispersé de la prise en charge de la question du logement tient fondamentalement à un déficit de relation et de coordination entre les différents échelons de la CFDT sur ce thème. Ce phénomène, qui à l'évidence nuit à l'efficacité globale de l'action mise en œuvre par cette organisation syndicale sur le lien emploi-logement, s'observe principalement à deux niveaux : la relation entre les militants locaux et les structurelles interprofessionnelles ; l'articulation entre les acteurs confédéraux et les structures intermédiaires sur la question du logement.

Un lien passablement distendu entre élus d'entreprises et structures syndicales

La relation qu'entretiennent les militants dans les entreprises ou les syndicats avec les structures intermédiaires (unions locales, UD, URI et fédérations professionnelles) se définit fondamentalement par son caractère distendu sur le sujet du logement. Cette distension se manifeste au regard des symptômes pointés par certains de nos interlocuteurs lors de l'enquête. Il apparaît ainsi que les élus d'entreprises sollicitent dans l'ensemble très rarement les échelons supérieurs de l'organisation sur ce thème. En règle générale, les informations relatives aux problèmes rencontrés au niveau de l'entreprise ou à la manière dont la question du logement est prise en charge sur le terrain ont tendance en outre à ne remonter que très difficilement vers ces mêmes structures.

Ce manque de visibilité sur les interventions syndicales mises en œuvre dans les entreprises semble enfin s'accompagner d'un hiatus sur le fond. De ce point de vue, la prise en charge de la question du logement par les équipes syndicales doit cependant être considérée pour ce qu'elle est : plus qu'un problème de liaison, c'est peut-être avant tout d'un manque de volonté localement de se saisir syndicalement de la question du logement qu'il s'agit (voir *supra*). Il est manifeste en tout état de cause que la manière dont la question du logement est aujourd'hui problématisée au niveau de la confédération et d'une partie des structures intermédiaires – le « lien emploi-logement », le logement comme élément de la « sécurisation des parcours » – n'occasionne pas de traduction notable en termes d'action revendicative dans les entreprises ou les syndicats.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette forme d'étanchéité des rapports avec la base militante CFDT sur la question du logement. Une raison essentielle réside vraisemblablement dans la faible propension des salariés et des adhérents dans les entreprises à interpeller leurs élus sur ce thème – caractéristique dont on sait qu'elle est une conséquence directe de l'absence d'identification des organisations syndicales comme interlocuteurs pertinents dans ce domaine (voir *supra*). Un autre facteur d'explication possible reviendrait à considérer que les militants d'entreprise ont tendance à intégrer une division des rôles interne à la CFDT qui tendrait à les dispenser de devoir se préoccuper de la problématique du logement en ce sens qu'elle relèverait avant tout à leurs yeux de l'échelon

interprofessionnel. Le faible niveau des échanges suscités par la base semble enfin pouvoir s'interpréter comme une conséquence de la relative méconnaissance qui entoure le rôle et les interventions des structures interprofessionnelles sur le sujet du logement. C'est là en tout cas une hypothèse formulée par un secrétaire général d'URI :

> « *Peut-être que nos élus d'entreprise n'ont pas tout à fait intégré ce que l'interprofessionnel pouvait leur apporter. Là, on est sur l'organisation CFDT hein. Ils font très vite référence à nous car ils ont bien repéré qu'on pouvait les aider sur les questions d'emploi, de formation professionnelle de temps en temps, de questions du travail, santé au travail, etc. Ils font très facilement référence à leurs fédérations sur les questions de métiers, de conventions collectives, etc. Mais l'interprofessionnel, ils savent pas trop ce que l'interprofessionnel fait* »[1].

La déficience du lien avec les militants de terrain constitue une entrave à la prise en charge de la question du logement par les structures intermédiaires. Celle-ci se manifeste de plusieurs manières. L'absence de vision sur l'action des militants dans les entreprises a d'abord pour effet de frustrer les structures syndicales de la matière dans laquelle elles ont vocation à puiser une large part de leur expertise en matière de logement. En plus de bloquer les remontées d'information concernant certains aspects de la prise en charge syndicale de la question du logement (intervention dans les TPE-PME, pratiques innovantes amorcées dans les entreprises…), elle interdit aux structures de renouveler leur réflexion en les privant de tout regard sur la teneur des besoins exprimés par les salariés dans les entreprises. Vu sous cet angle, le manque d'échange avec les militants de terrain s'apparente à un frein puissant à la construction au sein de l'organisation syndicale d'une approche revendicative sur le lien emploi-logement :

> « *Je ne connais pas les élus CFDT dans la région qui sont dans une commission logement. Ça c'est une problématique. Parce que s'ils sont dans la commission logement, c'est pas pour rien, c'est là que se crée justement la relation emploi-logement. C'est eux qui concrètement sont en capacité de capter les difficultés qu'ont les salariés en matière de logement. Et qui sont en capacité de repérer la problématique des mobilités, la problématique du pouvoir d'achat, la problématique… voilà. Et ça ce lien-là malheureusement on l'a pas aujourd'hui* »[2].

Le déficit de lien avec les militants de terrain a ensuite pour conséquence d'empêcher les structures syndicales de jouer pleinement leur rôle d'animation et d'accompagnement des interventions mises en œuvre au niveau des entreprises. En l'absence d'informations remontant de la part des équipes syndicales, les responsables desdites structures ne sont pas en mesure de renforcer les capacités de celles-ci à prendre en charge la question du logement, en s'assurant par exemple que les salariés sont bien informés de leurs droits en matière de logement (et notamment la possibilité d'avoir accès aux aides d'Action Logement).

Là encore, on peut cependant se demander si le problème ne se situe pas davantage dans la disposition limitée des militants d'entreprise à prendre en charge la question du logement que dans un manque de communication interne à l'organisation.

Plusieurs dimensions dans le discours de nos interlocuteurs convergent sur ce constat. Ainsi, lorsque des contacts sont noués avec des équipes syndicales d'entreprise, l'enjeu dans la plupart des cas consiste manifestement moins à aider ces équipes à bâtir un projet revendicatif sur le logement qu'à tenter de les sensibiliser à l'idée que ce sujet constitue un champ d'action

[1] Entretien UR3.
[2] Entretien UR3.

à investir. C'est là une des différences les plus visibles entre la prise en charge de la question du logement et celle de questions perçues comme plus prioritaires dans bon nombre d'entreprises, à l'image par exemple de la formation professionnelle.

D'autres différences peuvent être notées. Ainsi, quand une intervention revendicative voit le jour au sein d'une entreprise, c'est généralement une action ponctuelle et ne portant que sur une dimension partielle de ce que la question du logement recouvre. De manière similaire, les militants ou les adhérents manifestant localement un intérêt envers la question du logement ont bien souvent un horizon qui ne se borne pas au champ syndical. Pour une partie d'entre eux, ils font également partie d'une association dans le cadre de laquelle ils ont déjà été conduits à s'intéresser à ce sujet, voire ils continuent d'y exercer une responsabilité.

Une distance manifeste entre la confédération et les structures syndicales

Les rapports qu'entretient la confédération avec les structures interprofessionnelles et professionnelles sur la question du logement présentent un caractère distendu comparable. Cette distance est visiblement alimentée par un ensemble de pratiques mises en œuvre de part et d'autre. D'un côté, les structures semblent souffrir de ne pas être suffisamment associées à l'élaboration et/ou la mise en œuvre des décisions prises au niveau national. Si cet éloignement procède en l'état de la division des rôles classique qui caractérise le fonctionnement d'organisations complexes telles que la CFDT, il est de nature à produire un certain nombre de hiatus dans la manière dont ces structures se positionnent vis-à-vis des discours et des pratiques développées à l'échelle nationale.

Cette distance se fait d'abord sentir vis-à-vis des décisions prises dans le cadre de la gouvernance d'Action Logement. Les enjeux sous-jacents aux réformes élaborées à l'échelle nationale, dont on sait qu'ils renvoient souvent avant tout au jeu d'acteurs qui s'exerce autour de la gestion politique de cette institution, échappent parfois aux acteurs territoriaux à tel point que ceux-ci se retrouvent en porte-à-faux quand il s'agit d'expliquer les tenants et les aboutissants des réformes aux militants de terrain. Le secrétaire général d'une URI souligne ainsi :

> « *Quelquefois on est interpellés sur des aspects, des décisions à prendre. Par exemple il y a la question de la fusion* (des CIL) *sur laquelle on a eu un retour… Mais moi honnêtement je suis incapable de dire si c'est bien ou pas bien, j'ai pas le niveau d'expertise suffisant, les mandatés non plus d'ailleurs. On est je pense aussi peut-être sur des opérations de type économies d'échelles qui sont plus de l'ordre de la gestion de l'organisme lui-même que du projet politique entre guillemets. Ceci dit réduire, les frais généraux, en soi c'est pas inintéressant, ça veut dire que les moyens sont plus utilisés pour autre chose, mais après mesurer quel effet ça peut avoir en termes de service au public, de présence territoriale, c'est quand même des choses qu'on a un peu plus de mal à gérer régionale*ment »[1].

Dans certains cas, le sentiment d'éloignement atteint un degré tel qu'il peut pousser certains militants territoriaux à opérer une distinction en termes d'approche syndicale entre l'intervention mise en œuvre par l'organisation syndicale dans le cadre de cette institution et la prise en charge de la question du logement sur le terrain. Tel est du moins le sentiment formulé par un responsable d'UD en référence à un épisode récent ayant vu les instances d'Action Logement s'opposer au fait que la CFDT soit signataire d'un accord conclu avec une collectivité locale – accord auquel l'action mise en œuvre localement par l'UD avait

[1] Entretien UR2.

grandement contribué – au prétexte que cette organisation est déjà partie prenante de l'accord au titre de sa participation à la gouvernance d'Action Logement :

> « *Notre action c'était la réalité locale de l'action syndicale, alors qu'Action Logement c'est quelque chose d'assez national, c'est paritaire mais au niveau national* »[1].

L'existence d'une distance avec les pratiques mises en œuvre à l'échelle nationale se manifeste également au sujet des interventions développées au sein de la CFDT en tant que telle. Dans ce cas, le sentiment d'éloignement animant les militants des structures syndicales peut se traduire chez eux par l'adoption d'une relative prudence quant au sens à accorder à certaines des orientations définies par la confédération. Cette difficulté à s'approprier les thèmes revendicatifs élaborés aux niveaux supérieurs de l'organisation se manifeste ainsi à travers la position affichée par un militant d'URI vis-à-vis de l'articulation esquissée par les acteurs confédéraux entre le logement et la sécurisation des parcours professionnels :

> « *Moi je vois ça plutôt comme le fait de dire que le logement est une partie intégrante, d'abord parce que le coût du logement a singulièrement augmenté, donc il me semble que c'est une partie intégrante de la sécurisation des parcours professionnels. Que si un type, voilà, donc il faut se battre sur la mobilité, voilà. Maintenant, ce que ça recouvre exactement, on a un peu du mal à le savoir parce que c'est un peu neuf cette approche* »[2].

Le sentiment d'éloignement n'est cependant en rien le monopole des militants se saisissant de la question du logement dans les structures professionnelles et interprofessionnelles. Il se manifeste également chez plusieurs acteurs confédéraux. Pour ceux-ci, la prise en charge de la question du logement par les structures syndicales se caractérise chez la majorité d'entre elles par une faible propension à s'impliquer sur ce sujet. L'un d'eux en veut pour preuve la composition des publics participant aux formations organisées par la confédération :

> « *C'est aussi amplifié par le fait que dans ces réunions assistent essentiellement des mandatés. Alors qu'auraient également vocation à participer des militants qui dans les fédérations portent ce dossier, qui dans les régions portent ce dossier… on se rend compte que finalement ce dossier est peu porté à ces deux niveaux* »[3].

2.2.3 Une tendance persistante au cloisonnement du logement vis-à-vis des autres domaines de l'action syndicale

La prise en charge syndicale de la question du logement se caractérise également par un certain cloisonnement au regard des autres champs d'intervention de la CFDT. Si l'implication de cette organisation lui a progressivement permis de tisser des relations étroites sur la scène du logement, elle ne s'est en effet à ce jour traduit qu'à la marge par l'émergence d'une capacité à appréhender le logement sous l'angle des liens qu'il entretient avec d'autres domaines de l'action syndicale. Il s'agit ici de prendre la mesure de ce défaut d'intégration horizontale et des effets qu'il engendre sur la pertinence de l'action mise en œuvre par la CFDT sur la question du logement.

L'affirmation d'une capacité à s'intégrer sur la scène du logement

L'intervention de la CFDT en matière de logement conduit cette organisation à développer des relations avec les différents acteurs de la scène du logement. Cette forme d'intégration

[1] Entretien UR8.
[2] Entretien MC6.
[3] Entretien FB1.

s'opère par définition dans le cadre du paritarisme d'Action Logement, qui confère à la CFDT un regard et une influence sur le gouvernement des organismes dépendant de cette institution (organismes collecteurs, SA d'HLM). Elle se produit également à travers l'exercice des mandats de représentation détenus par la CFDT dans un certain nombre d'instances de dialogue et de concertation traitant plus ou moins exclusivement de la question du logement.

A l'échelle régionale, sa participation à des instances telles que les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ou les Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) permet ainsi à cette organisation de mobiliser différents types de ressources. Elle lui offre d'abord la possibilité d'exercer une influence sur les modalités de production de l'action publique. Cette influence résulte notamment de la participation de l'organisation syndicale à des travaux ayant trait à la question du logement (développement territorial, logement des jeunes, etc.) et débouchant sur des avis susceptibles d'être pris en compte par l'exécutif régional. Elle provient également des débats qui se déroulent au sein de ces assemblées et qui, en offrant la possibilité à chacun d'exposer les problématiques dont il est porteur, peuvent conduire à ce que certains membres modifient partiellement leur approche sur tel ou tel aspect de la question du logement[1].

La présence de la CFDT dans les institutions permet également à celle-ci de nouer des liens sur la scène du logement. Au-delà des échanges d'idées, cette proximité avec les acteurs qui siègent dans les mêmes instances – patronat, collectivités territoriales, associations – peuvent déboucher sur le développement de dynamiques coopératives. Celles-ci peuvent se déployer dans le cadre de l'institution, dans les cas par exemple où la CFDT tente de faire avancer des positions de concert avec d'autres organisations syndicales ou d'autres acteurs[2]. Elles peuvent également se développer hors de ces enceintes. Le processus coopératif est dès lors susceptible de prendre plusieurs formes. Il peut consister pour la CFDT à appuyer les initiatives innovantes dont elle prend connaissance du fait de son intégration à la scène du logement et qui lui semblent de nature à servir les objectifs qu'elle défend. A titre d'exemple, sa présence dans la gouvernance d'Action Logement offre à la CFDT un accès à des organismes financeurs et/ou constructeurs qu'elle peut décider de mettre à profit pour les entrepreneurs dont les projets lui semblent dignes d'être soutenus[3].

Les dynamiques coopératives nées de la proximité avec d'autres acteurs dans les institutions peuvent également se déployer dans la sphère revendicative. La socialisation engagée avec les représentants du mouvement associatif du logement (Fondation Abbé Pierre, FAPIL, FNARS) dans le cadre du CRHH Ile-de-France a ainsi conduit la CFDT à construire des opérations communes avec ces acteurs. L'organisation au printemps 2014 d'un rassemblement sur le thème de l'accès au logement – et la mise en évidence d'évolutions telles que l'accroissement de la part des salariés logés dans des foyers dédiés aux personnes en réinsertion – illustre pleinement cette logique consistant à élaborer des actions revendicatives communes avec le mouvement associatif.

[1] C'est semble-t-il ce type de mécanismes qui a conduit il y a quelques années les élus régionaux et locaux siégeant au sein du CESER région Centre à prendre conscience des problèmes spécifiques des jeunes en formation tels que problématisés par plusieurs membres dont l'URI CFDT (déplacements domicile-travail, accès au logement, accès aux allocations-logement, etc.).

[2] A l'instar de la question du logement des apprentis portée conjointement ces dernières années avec les acteurs du monde de l'entreprise – et notamment la Chambre régionale des métiers – dans la région Centre.

[3] Tel est du moins le choix réalisé dernièrement par les responsables de l'URI Rhône-Alpes dans le but d'appuyer le projet de construction de logements modulaires conçu par un entrepreneur de la région lyonnaise à l'intention des jeunes salariés (cf. chapitre 2).

Une difficulté à s'affranchir des logiques sectorielles qui pèsent sur l'action syndicale et le dialogue social

Si la présence dans les institutions offre à la CFDT la possibilité de tisser des liens étroits sur la scène du logement, elle ne favorise pas pour autant la construction de passerelles entre le logement et les autres champs de l'action revendicative. D'une manière générale, l'intervention de cette organisation reste en effet fortement marquée par les logiques sectorielles qui pèsent sur l'action syndicale et le dialogue social en France. Certes, plusieurs évolutions à l'œuvre dans les territoires indiquent que l'acteur syndical est en capacité, dans un contexte donné, d'articuler la question du logement à l'intérieur d'une réflexion incluant plusieurs autres domaines de l'action syndicale. Plusieurs exemples en témoignent : la volonté des membres du CESER Bretagne, dans le cadre d'une étude consacrée à l'articulation entre emploi et logement, d'élargir leur approche à une politique territoriale incluant les services et les transports (Divay, Morvant, 2013), la mise en place par la région Centre de la « plateforme e-logement des apprenants » destinée à favoriser l'accès des personnes en formation à une offre d'hébergement temporaire sur la base d'un constat réalisé par les acteurs des politiques de formation réunis au sein du CPRDFP (voir *supra*), ainsi que la prise de conscience plus globale des acteurs de la formation dans certaines régions de la nécessité d'intégrer la question du logement dans leurs réflexion.

A travers ces exemples, on voit que les organisations syndicales sont tout à fait en mesure de mettre en œuvre des interventions liant la question du logement à d'autres domaines de l'action syndicale. En l'état actuel des choses, force est cependant de constater que ces interventions sont minoritaires au regard de la masse de réflexions et de pratiques revendicatives demeurant redevables d'une approche strictement cantonnée au secteur du logement. Le poids qu'exercent les logiques sectorielles sur la manière dont la question du logement est traitée d'un point de vue syndical mérite une attention particulière. Si cette caractéristique ne constitue en rien une fatalité, elle n'en comporte pas moins une incidence forte aujourd'hui sur la prise en charge de cette question à l'échelle des organisations syndicales – et notamment de la CFDT. Elle se manifeste ainsi à plusieurs niveaux de cette organisation. Censé constituer l'espace de mise en cohérence des interventions menées dans divers champs d'action revendicative, l'échelon interprofessionnel est concerné au premier chef par cette difficulté des acteurs à insérer la prise en charge du logement dans une approche intersectorielle.

Cette difficulté se manifeste clairement au niveau de la confédération. Elle transparaît dans le fonctionnement habituel des services dont tout indique qu'ils peinent à transcender les limites relevant de leur inscription dans des champs distincts. Dans le cadre de notre enquête, certains responsables confédéraux ont ainsi estimé que la gestion de certains dossiers mériterait dans l'idéal un temps de recul permettant d'identifier les zones de recoupement avec des dossiers relevant d'autres secteurs, mais qu'en règle générale le fonctionnement de l'organisation – et en particulier les contraintes de temps qui pèsent sur les responsables en charge des dossiers confédéraux – n'autorisent que partiellement ce temps de réflexion. La présence de l'acteur syndical dans les institutions n'est pas étrangère à cette situation. En accaparant une partie du temps disponible de ces responsables, ce type d'engagement apparaît de nature à entamer leur capacité à faire le travail indispensable d'identification des liens unissant le dossier dont ils ont la responsabilité en interne avec d'autres domaines pris en charge par l'organisation. L'aptitude de l'organisation à concilier présence dans les institutions et élaboration d'une approche revendicative sur une question donnée dépend dès lors en partie des moyens mis en œuvre en interne pour dégager les responsables confédéraux d'un investissement trop chronophage en matière de représentation institutionnelle.

La prise en charge du dossier du logement ne semble pas épargnée par ce type de mécanismes. La prédominance des contraintes d'ordre institutionnel est renforcée dans ce cas précis par le contexte d'Action Logement, les transformations incessantes dans l'organisation de cette institution depuis la fin des années 2000 ayant tendance à percuter la manière dont ce dossier est géré politiquement au niveau confédéral. Tout porte à croire que la contrainte comporte également une dimension structurelle. La participation à la gouvernance d'une institution paritaire telle qu'Action Logement recèle en effet une série d'obligations – l'animation du réseau des mandataires, la gestion politique de l'institution avec les partenaires sociaux et avec l'Etat – qui tendent mécaniquement à jouer contre l'affirmation en interne d'une capacité à réactualiser l'approche de l'organisation en croisant les regards portés sur des dossiers contingents. Cette forme de résistance, qui résulte de l'intégration institutionnelle, est mise en avant par une secrétaire confédérale :

> « *On est encore malheureusement, mais ça on le trouve aussi ailleurs sur d'autres dossiers, on est,* (le secrétaire confédéral chargé du logement) *fonctionne avec son réseau de militants bien identifiés logement, et moi je fonctionne avec mon réseau de militants bien identifiés chômage. De là à faire rencontrer les militants des deux réseaux, po-po-pop…* »[1].

La difficulté des acteurs confédéraux à inscrire la question du logement dans une logique intersectorielle se manifeste également dans le cadre de l'élaboration des négociations interprofessionnelles ayant un lien avec la question du logement. Alors que la position adoptée par la CFDT dans ce cadre est guidée depuis le milieu des années 2000 par la volonté de rebâtir un système de garanties sociales fondé sur la notion de sécurisation des transitions professionnelles, les acteurs confédéraux semblent peiner à articuler le dossier logement à l'intérieur de ce projet intégrateur.

Or, cette difficulté n'est pas sans incidence sur le processus d'élaboration d'une plateforme revendicative chargée d'expliciter les positions de l'organisation dans la négociation. En l'absence d'une réflexion permettant de mettre en évidence les liens existant entre l'approche syndicale de la question du logement et le projet global de l'organisation, ce processus se heurte ainsi à un obstacle dans le travail d'identification des nouvelles garanties sociales à promouvoir.

Cette contrainte est soulignée par un responsable confédéral ayant été en première ligne dans la négociation de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 (dit « ANI jeunes ») :

> « *On a mis des coins, pour autant, alors je sais pas où on en est aujourd'hui, mais y compris à l'interne ça n'a pas été si facile que ça. Pour faire simple, dans la négo sur les jeunes, etc., on a dû batailler pour qu'on nous donne des billes, pour qu'on nous donne des idées, pour qu'on nous donne des pistes, etc. C'est un monde* (le monde du logement) *à la fin des années 2000 qui est assez hermétique* (…) *très technique, etc., donc on a eu politiquement beaucoup de mal y compris à identifier quels étaient les espaces d'autonomie possibles, réels, les formes que ça pourrait prendre, puisqu'à un moment dans un accord il faut pouvoir formaliser la décision qu'on porte, mettre le principe qui fait que, sinon ça n'a pas d'utilité. Donc on a fait, moi je pense qu'on a encore largement des marges de progrès encore là-dessus. Qui tient de ce point de vue-là à un recentrage du paritarisme logement, enfin ça c'est moi qui le dis, qui est aujourd'hui trop satellitaire encore, même s'il y a des marges de progrès qui ont été effectuées, pour les réintégrer plus dans l'ensemble de ces chantiers* »[2].

[1] Entretien SC3.
[2] Entretien SC5.

Une difficulté similaire à s'affranchir des logiques sectorielles se signale dans la manière dont la question du logement est prise en charge au niveau des unions territoriales. Cette difficulté apparaît liée en premier lieu à la façon dont le dossier du logement – entre autres dossiers – est pris en charge au sein des structures interprofessionnelles. Elle se manifeste au niveau des UD. Alors que des dispositifs visant à faire se rencontrer les mandataires du secteur du logement avec ceux de la protection sociale – et notamment les caisses d'allocations familiales – ont été mis en place dans certains départements, il apparaît que les réunions regroupant les militants indépendamment de leur réseau d'appartenance peinent à faire émerger des réflexions permettant une articulation des thématiques dont chaque réseau est porteur. Une difficulté comparable se signale à l'échelle des URI. Le déficit d'échanges qui prévaut à ce niveau ne concerne pas uniquement les mandataires désignés par la CFDT pour porter l'intérêt des salariés dans divers secteurs du paritarisme. Il s'observe également à l'échelle des permanents de l'URI chargés d'animer les thèmes revendicatifs identifiés comme prioritaires[1].

La difficulté à inscrire le logement dans une approche transversale tient en second lieu aux modalités de fonctionnement du dialogue social territorial. Cet aspect mériterait une investigation plus poussée, mais à la lumière de l'enquête menée dans les territoires, deux constats peuvent être mis en avant à ce sujet. Le premier renvoie à l'existence d'une fragmentation des intérêts représentés dans les instances de dialogue et de concertation dédiées au logement. La composition de ces instances tend en effet pour une large part à privilégier des acteurs représentant chacun un segment de la question du logement ainsi qu'un public spécifique (logement des jeunes, logement des personnes défavorisées, logement des familles, etc.). Si cette structuration favorise une représentation des intérêts à même de faire remonter les problèmes spécifiques à chaque groupe, elle recèle également un mécanisme de mise en concurrence des intérêts en présence autour de la répartition des possibilités d'interpellation des pouvoirs publics. A l'instar des dynamiques qui s'observent à l'échelle nationale, un tel mécanisme peut s'avérer défavorable à l'émergence d'une approche liant emploi et logement. En effet, les configurations de ce type tendent à imposer une conception dans laquelle la question du logement renvoie avant toute chose au problème du logement des exclus. Dans ce contexte, toute approche désireuse de s'affranchir de cette vision partielle du problème – étant entendu que la problématique de l'exclusion se nourrit pour une large part des transformations à l'œuvre dans le rapport salarial depuis deux décennies – apparaît rapidement suspecte de chercher à distraire une partie des efforts que la collectivité consacre à résorber ce problème.

Le second constat renvoie à l'existence d'une segmentation comparable au niveau des instances de concertation mises en place dans divers champs de l'action publique territoriale et à l'obstacle que cette structuration représente pour l'émergence d'une approche articulant emploi et logement. Ce mécanisme est illustré par l'exemple du Conseil de développement économique et social du Pays et de la Métropole de Rennes (CODESPAR). Agréée comité de bassin d'emploi par l'Etat, cette instance de concertation regroupant acteurs socioéconomiques et élus locaux et dont la vocation est d'émettre des préconisations sur les enjeux de développement territorial du bassin de vie de Rennes a été scindée au début des années 2010 de l'agence d'urbanisme de Rennes (AUDIAR) à laquelle elle était historiquement rattachée.

[1] Tel est le constat dressé par un chargé de mission logement au sein d'une URI : « *Au niveau de l'URI, on se réunit fréquemment avec d'autres chargés de mission, qui s'occupent de la santé au travail, de l'Agepiph, etc. Mais ce sont des liens de collègues, on n'a pas vraiment d'échanges sur le fond de la question du logement* » (entretien MC6).

Or, le choix de confier l'animation du CODESPAR à l'AUDIAR présentait des vertus certaines au regard de l'affirmation d'une approche prenant en compte le lien emploi-logement : elle permettait au premier d'être alimenté en continu par la diversité des problématiques relatives au développement territorial, tout en favorisant l'élargissement du champ de réflexion de la seconde au développement économique[1]. De ce point de vue, la clarification opérée entre ces deux instances apparaît de nature à estomper un réflexe consistant pour les acteurs à lier systématiquement les enjeux du développement territorial et ceux du développement économique, au risque de cantonner les réflexions produites dans chaque instance aux champs d'actions auxquels elles sont circonscrites sur le plan institutionnel.

Le risque d'une approche partiellement déconnectée du projet global de la CFDT

La difficulté de l'acteur syndical à développer une prise en charge transversale de la question du logement comporte un certain nombre de conséquences dont on peut penser qu'elles sont de nature à amoindrir la pertinence de ses interventions dans ce domaine. Trois types de conséquences peuvent être exposés brièvement ici. Le cloisonnement à l'œuvre dans la manière dont la CFDT se saisit du thème du logement apparaît d'abord propre à restreindre la portée de l'action revendicative développée autour des enjeux d'habitat. En empêchant l'organisation syndicale de percevoir le logement sous l'angle des liens qu'il entretient avec les autres dimensions de la vie sociale, il conduit ainsi à produire une vision partiellement tronquée de la réalité et restreint les possibilités pour l'organisation de bâtir une approche rendant compte des situations telles qu'elles sont vécues par les salariés.

Envisagé sous cet angle, le caractère compartimenté de la prise en charge du logement semble même de nature à exposer la CFDT – à l'image de l'ensemble des acteurs de la scène syndicale – à une remise en cause à terme de l'une des propriétés justifiant sa présence dans les institutions. En renonçant à son aptitude à faire le lien entre les différents aspects de la vie des salariés, l'acteur syndical tend en effet à se départir d'une aptitude qui fondent historiquement sa légitimité auprès des pouvoirs publics, c'est-à-dire sa capacité présumée à capter la complexité de la réalité sociale et à en livrer une traduction susceptible d'alimenter les réflexions préfigurant l'élaboration de l'action publique.

De manière plus immédiate, cette tendance au cloisonnement apparaît de nature à entamer la légitimité de la prise en charge syndicale de la question du logement. C'est là une des conséquences du poids qu'exercent les enjeux liés à la gestion d'Action Logement sur l'intervention de la CFDT dans ce domaine. En perpétuant une approche limitée aux frontières de ce thème revendicatif, l'absence de prise en charge intersectorielle de la question du logement revient à cultiver une configuration dans laquelle celle-ci est débattue essentiellement par les militants détenteurs de mandats dans les institutions – et en particulier dans les diverses instances liées à Action Logement. Alors que la capacité de l'acteur syndical à bâtir une démarche revendicative repose notamment sur sa propension à s'affranchir d'une logique se limitant à la présence dans les institutions, le cantonnement de l'action syndicale dans ce type de configurations ne peut que nuire à la construction d'une approche autonome, c'est-à-dire à même de saisir la réalité des besoins en logements dans ses aspects les plus concrets et de construire l'intérêt des salariés sur la base des multiples dimensions qu'il revêt dans ce domaine.

[1] Guy C., « La fabrique du territoire », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 15 mai 2012, consulté le 26 avril 2016. URL : http://tem.revues.org/660

Cette préoccupation sous-tend le souhait formulé par une responsable confédérale à ce sujet :

> « (Je voudrais) *qu'on n'ait pas comme interlocuteur que les mandatés dans les structures…* (Je voudrais qu'on puisse) *élargir un peu notre spectre sur ça, au niveau de l'action syndicale, de façon à être revendicatif mais sur des choses plus concrètes* »[1].

Le cloisonnement caractéristique de l'action syndicale a ensuite pour effet de priver la CFDT d'un accès aux moyens favorisant l'inscription de l'intervention sur le logement dans une logique débouchant sur la production de nouvelles garanties collectives. Faute d'envisager la question du logement sous l'angle des multiples interactions qu'elle entretient avec plusieurs autres domaines de l'action syndicale, les acteurs en charge du dossier se coupent ainsi de ressources dont on peut penser qu'elles pourraient s'avérer mobilisables par des acteurs faisant montre d'une capacité à rompre avec une approche strictement sectorielle. La question du lien avec l'intervention de la branche famille de la sécurité sociale permet d'illustrer cette idée.

Plusieurs outils ont été conçus par les acteurs CFDT en charge des dossiers famille et protection sociale de façon à sécuriser les parcours des individus. Parmi ces aides visant à protéger les ruptures *via* la solvabilisation des personnes, on compte notamment les allocations logement délivrées par les CAF selon une logique de couverture des impayés de loyers. Tout porte à croire que les aides de ce type auraient toute leur place dans un système de protection issu de la volonté de créer de nouvelles garanties sociales autour du logement. Pour peu que l'on se place dans cette perspective, on peut estimer que des formes d'articulation avec les aides délivrées par Action Logement pourraient être mises en œuvre dans le but de répondre aux besoins d'intervention identifiés au croisement de la politique familiale et du logement des salariés. Une telle évolution aurait pour effet d'inscrire plus résolument l'intervention sur le logement dans une logique de sécurisation des parcours. En l'absence d'un dialogue véritablement formalisé avec les acteurs de la branche famille, il semble cependant qu'aucune évolution de cette nature ne soit actuellement amorcée. Dès lors, la prise en charge syndicale de la question du logement se révèle frustrée des points d'appui et autres leviers d'action auxquels la construction d'une dynamique partenariale avec la branche famille – entre autres domaines de l'action syndicale – pourrait lui permettre d'avoir accès.

La troisième conséquence imputable au caractère compartimenté de l'intervention sur le logement est une résultante directe de la précédente. Elle tient dans l'idée selon laquelle la prédominance d'une approche segmentée joue pour l'heure contre l'inscription de la question du logement dans le projet global de la CFDT. Cette idée peut se décliner de la manière suivante. L'incapacité actuelle des acteurs à développer une approche à même de mettre en évidence les formes d'interdépendances rattachant le logement à diverses dimensions de la vie sociale n'a pas seulement pour effet de limiter la pertinence de leur réflexion ou d'affaiblir leur capacité à élaborer une approche représentative de l'intérêt des salariés dans ce domaine. Elle se manifeste également par une difficulté des acteurs en charge du dossier d'inscrire la question du logement dans une logique de sécurisation des parcours. Ce faisant, le caractère cloisonné de l'intervention sur le logement expose le traitement de ce dossier à la critique d'un manque de cohérence avec l'évolution imprimée depuis plusieurs années aux autres domaines de l'action syndicale. Il conduit à ce que le logement soit identifié, du fait de ses modalités de prise en charge, comme un dossier situé à la périphérie d'un processus conçu comme devant conférer à l'acteur syndical une capacité à jouer un rôle dans la refonte du système français de protection sociale. Cet éloignement vis-à-vis de la dynamique

[1] Entretien SN1.

d'ensemble, dont tout porte à croire en l'état actuel des choses qu'il condamne le logement à demeurer relégué à un rang subalterne dans la définition des priorités de l'action syndicale, est mis en évidence par un responsable confédéral

> « *Globalement moi je pense qu'on devrait arriver dans les prochaines années un peu à ce qu'on vient de faire sur la formation professionnelle, c'est-à-dire ne plus considérer que la problématique du logement est une problématique distincte de l'ensemble du chantier. On est sur cette voie mais on est loin du compte* »[1].

2.3 Une réelle difficulté à peser fortement sur la gestion d'Action Logement

La manière dont la question du logement est prise en charge aux différents niveaux de la CFDT conduit à ce que cette organisation se révèle aujourd'hui dans l'incapacité de peser significativement sur la gestion d'Action Logement. Cette incapacité, qui est commune à l'ensemble des organisations syndicales, constitue une constante dans l'histoire de cette institution, même si cette histoire montre également que la CFDT a pu à certaines périodes surmonter cette difficulté et exercer une influence sur le processus de transformation du 1 % logement[2]. Les facteurs mis en évidence dans les pages précédentes – la place secondaire de la question du logement dans l'action revendicative, le caractère fondamentalement émietté et cloisonné de la prise en charge syndicale de cette question – engendrent une configuration dans laquelle les mandataires désignés par cette organisation sont peu à même d'exercer leurs prérogatives au sein des instances d'Action Logement. Ils sont également le révélateur de caractéristiques propres au positionnement de la CFDT et qui conduisent à consolider cette configuration dans laquelle la volonté de l'acteur syndical de peser effectivement sur les destinées de cette institution se heurte à de nombreux obstacles.

Il s'agit ici de cerner les manifestations de cette impuissance à influer sur la gestion d'Action Logement ainsi que d'affiner notre analyse des mécanismes à l'origine de ce phénomène. Dans un contexte où la CFDT semble vouloir inscrire la question du logement dans le projet global qu'elle a articulé autour de la notion de sécurisation des transitions professionnelles, il apparaît en effet opportun de saisir aussi précisément que possible ces mécanismes dont on peut penser qu'ils constituent un sérieux handicap au regard des ambitions que l'organisation syndicale nourrit en matière de prise en charge de la question du logement.
Pour ce faire, nous nous intéressons aux modalités d'exercice des mandats de représentation confiés à des militants dans les organismes collecteurs d'Action Logement et dans les organismes constructeurs de logements sociaux ainsi qu'aux limites caractéristiques de cet exercice (2.3.1). Puis nous essayons de montrer en quoi l'incapacité de la CFDT à enrayer les dysfonctionnements à l'œuvre dans la gestion d'Action Logement s'explique par divers traits caractéristiques de la manière dont elle prend en charge la question du logement dans sa globalité (2.3.2).

2.3.1 Les limites de l'action des mandataires dans les organismes collecteurs et constructeurs

Le rôle des militants désignés par la CFDT pour représenter l'intérêt des salariés dans un organisme logement – collecteur d'Action Logement, bailleur social – est double. Ceux-ci ont

[1] Entretien SC2.
[2] Cette capacité à s'affranchir des obstacles qui empêchent les organisations syndicales d'influer réellement sur le gouvernement de cette institution s'est vérifiée en particulier dans la seconde moitié des années 1990 avec la création de l'UESL et les réformes successives ayant permis de modifier en profondeur l'utilisation des fonds issus de la PEEC. Sur cet épisode et le rôle joué par la CFDT dans ce cadre, voir Meunier, J., 2013, *op. cit.*

pour mission de porter la politique définie par la confédération en matière de logement et de veiller à ce que les orientations adoptées localement au niveau du conseil d'administration de l'organisme soient conformes à celles définies à l'échelle nationale par l'organisation. Dans le même temps, ils doivent également faire en sorte que ces orientations tiennent compte dans leur application des réalités des territoires et puissent être adaptées aux particularités de chacun.

Le rôle dévolu aux mandataires recèle ce faisant une dimension fondamentalement politique. Les pratiques qu'ils mettent en œuvre dans les organismes dénotent cependant une difficulté chez la plupart à jouer pleinement ce rôle. Les pages qui suivent visent à identifier ces pratiques et à cerner les facteurs qui, parce qu'ils influent sur les comportements des mandataires CFDT, participent des raisons à l'origine de la difficulté manifeste de ceux-ci à exercer pleinement leurs prérogatives dans les organismes au sein desquels ils siègent.

Une difficulté à porter une approche revendicative au sein de l'institution

L'exercice d'un mandat de représentation dans une institution paritaire tend invariablement à poser la question de la tension à l'œuvre entre deux registres d'action distincts : la « gestion » (ou le « technique ») et le « politique ». Le paritarisme du logement n'échappe pas à la règle. L'enquête le montre : quand la question relative à l'action du mandataire dans un CIL ou un organisme d'HLM était abordée lors d'un entretien, il était fréquent que le thème de l'opposition entre la « gestion » et le « politique » pointe dans le discours de l'interlocuteur. Bien que cette opposition apparaisse consacrée par les acteurs, elle ne semble pas en mesure d'informer la réalité des pratiques mises en œuvre par les mandataires dans les institutions paritaires. D'une part, les positions adoptées par ces militants dans ces instances, loin de se résumer à une alternative aussi binaire, se caractérisent par une certaine diversité. D'autre part, la signification relativement lâche de ces notions conduit à ce que le sens dont elles sont porteuses soit largement chargé de la subjectivité du locuteur.

C'est précisément ce caractère polysémique qui nous incite à partir malgré tout de cette tension entre « gestion » et « politique » pour évoquer la manière dont les mandataires se positionnent au sein des instances paritaires. A défaut d'informer directement la réalité des pratiques mises en œuvre à l'intérieur de celles-ci, le recours à cette opposition renseigne sur la manière dont l'exercice du mandat est conçu au sein de l'organisation syndicale et sur la teneur des interprétations qui prévalent sur ce point. Il contribue par exemple à révéler la diversité des significations que nos interlocuteurs confèrent à la notion de « gestion ». Il permet en outre d'identifier à travers les discours une ligne de partage entre deux lectures : l'une relativement tranchée dans laquelle le registre gestionnaire tend à s'opposer au politique – lecture largement répandue chez les acteurs de l'interprofessionnel – et l'autre plus malléable qui relativise l'antinomie entre les deux positionnements (ou qui ne la perçoit tout simplement pas) et dont l'enquête indique qu'elle est ancrée chez un certain nombre de mandataires.

L'option consistant à examiner l'exercice des mandats sous l'angle de cette tension entre registres « gestionnaire » et « politique » apparaît dès lors constituer une grille d'analyse pertinente en ce sens qu'elle permet de faire ressortir des conceptions assez différentes du rôle incombant aux mandataires désignés dans les institutions paritaires. L'intérêt d'une telle grille se situe également dans le fait de percevoir en creux, sur la base des considérations livrées par nos interlocuteurs, certaines des pratiques mises en œuvre par ces mêmes mandataires au sein des instances dans lesquelles ils siègent.

Ainsi, l'enquête montre que le positionnement adopté par les mandataires dans ces institutions se caractérise par une grande diversité. D'un côté, plusieurs administrateurs ont manifestement tendance à voir dans le mandat qui leur a été confié une incitation à se couler dans un rôle de « gestionnaire ». Si la nécessité d'investir ce rôle est généralement évoquée avec une pointe de dépit – les militants sont parfaitement conscients de leur incapacité à élever leurs compétences en matière de gestion ou de comptabilité au niveau de celles des dirigeants des organismes – elle est accréditée par des discours enclins à établir un lien entre la capacité du mandataire à tenir son rang au sein d'un conseil d'administration et sa propension à maîtriser un certain nombre d'outils techniques relatifs à la gestion de l'organisme.

De l'autre, plusieurs mandataires prennent soin de se démarquer du rôle de « gestionnaire ». Ils établissent pour ce faire une distinction très nette entre ce qui leur apparaît constitutif de leurs prérogatives politiques et un registre impliquant à leurs yeux de faire prévaloir en toutes circonstances les aspects comptables et financiers au détriment de l'utilité sociale dans les décisions qu'ils ont à prendre. L'un d'eux, pointant dans la composition des conseils d'administration de CIL et de SA d'HLM une surreprésentation des membres issus du secteur bancaire, déplore ce qu'il perçoit comme une tendance de la « gestion » à prendre le pas sur le « politique » dans les décisions prises au sein de ces instances :

> « *Moi à chaque fois j'ai été dans une ESH, j'avais deux banquiers en face de moi, et qui essentiellement ont repoussé deux opérations parce qu'à la fin des 40 ans on faisait pas de… y avait pas un plus, quoi ! Donc faut faire attention à la problématique, si on est là pour faire du fric ou si on est là pour construire et qu'on équilibre sûrement les comptes parce qu'on peut pas, on n'est pas là pour rentabiliser les opérations !* (…) *On n'est pas toujours obligé d'acheter des terrains au bord des voies* (de chemin de fer), *ils* (les salariés) *ont peut-être besoin aussi de terrains plus calmes au sein de la ville, et même si ça demande un petit effort financier parce que ça vaut plus, eh bien on va regarder, vous voyez ? ça je le retrouve pas, on est loin de tout ça* »[1].

Certains mandataires affichent sur la question une position plus nuancée, même si elle n'est pas dépourvue d'une certaine ambivalence quant à la place de la gestion dans l'exercice des mandats de représentation. S'ils refusent toute confusion avec le rôle de gestionnaire, ils ont en effet tendance à estimer que les mandataires doivent en passer par là et se former sur un certain nombre d'outils de gestion, au risque dans le cas contraire de laisser le pouvoir de décision se déplacer vers la technostructure. Dans cette perspective, la notion de gestion revêt une signification différente de celle prévalant dans le cas précédent. Elle ne désigne pas une culture professionnelle induisant de la part des mandataires qu'ils intègrent une approche dominée par la primauté des critères financiers et la quête de rentabilité, mais un champ de compétences à mobiliser de sorte que l'administrateur se trouve doté d'une capacité à participer pleinement au gouvernement de la structure.

Envisagée sous cet angle, la question de la maîtrise des outils de gestion constitue un enjeu de premier plan qui justifie de placer celle-ci au cœur de la réflexion sur le contenu des formations délivrées à l'intention des mandataires. C'est du moins ce dont témoigne la réflexion d'un militant cumulant la fonction d'administrateur dans un CIL et celle de chargé de mission logement au sein d'une URI. Selon cet interlocuteur, l'offre de formation dispensée à l'intention des mandataires siégeant dans les instances politiques d'un CIL ou d'un organisme d'HLM a vocation à être réactualisée de façon à orienter plus nettement celle-ci vers la dimension politique des mandats. Pour ce faire, l'enjeu consiste à identifier les

[1] Entretien MC1.

aspects sur lesquels les mandataires ont besoin d'une formation spécifique afin de pouvoir exercer réellement leurs prérogatives. Ce travail, qui était déjà amorcé au sein de l'URI concernée lors de l'entretien, a mis en évidence la nécessite de favoriser l'apprentissage d'outils de gestion permettant de faire ressortir plus clairement les enjeux politiques. Une telle évolution comporterait l'intérêt, aux yeux de ce responsable, d'opérer une clarification des rôles. Elle placerait les mandataires CFDT en position de discerner les éléments de décision relevant de la gestion pure – qui ne ressortent pas de leur responsabilité et sont susceptibles de faire écran au reste – et les éléments politiques qu'ils ont vocation au contraire à inclure dans leur appréciation des interventions envisagées par la technostructure. Il en va ainsi de la programmation des logements neufs financés par des CIL et de la capacité des outils techniques de faire ressortir la dimension proprement politique qui sous-tend l'intervention d'Action Logement dans ce domaine (localisation des programmes, choix des publics destinataires en relation avec le type de financement mobilisé) :

> « *On peut vous balancer tous les bilans chiffrés, ça peut être une technique où on va noyer l'administrateur sous un monceau de documents et de chiffres, et puis l'administrateur, soit il n'aura pas le temps de tout analyser, si on lui communique ça huit jours avant c'est pas évident, et par contre il pourra passer à côté de choses qui sont essentielles.* (…) (Il nous faut donc) *donner des axes et dire ''voilà les outils dont vous avez besoin et que vous devez, s'ils n'existent pas, obtenir de la part du CIL ou de l'ESH''.* (…) *Par exemple voilà, pour moi ça c'est quelque chose d'essentiel : le tableau de suivi de la programmation de la construction.* (…) *d'un côté on va avoir un nombre de programmes, où on peut voir si l'entité est la filiale concernée, si le programme est dans une zone prioritaire* (du CIL). *Et en fonction de ça, ce que* (le CIL) *va avoir de logements réservés par type de logement : PLAI, PLS, etc. Pour moi ça c'est un des documents essentiels. Parce qu'on voit où, alors on est dans la programmation, on n'est pas encore dans la décision de, mais on peut vérifier que ça correspond bien. Après les discussions elles vont être à l'intérieur de la programmation : faut-il plus de PLAI, plus de PLS etc. C'est là où on rentre plus dans le politique* »[1].

La question de la nature du rôle du mandataire et de la place incombant à la gestion dans celui-ci suscite des positions plus catégoriques chez les acteurs interprofessionnels (confédération, structures territoriales). La plupart des acteurs interrogés lors de l'enquête déplorent ce qu'ils considèrent être une place disproportionnée accordée aux aspects comptables et gestionnaires dans l'action des administrateurs CFDT. A l'échelle de la confédération, cette caractéristique est perçue comme un obstacle à l'affirmation d'une capacité à appréhender la problématique du logement du point de vue des aspects concrets qu'elle revêt sur le terrain. Au niveau des unions territoriales, elle est vue de manière similaire comme un facteur empêchant la prise en charge de la question du logement sous l'angle des liens qu'elle entretient avec le développement territorial et le projet élaboré par les acteurs interprofessionnels dans ce domaine. Le problème posé par la prédominance de la « gestion » renvoie dans ce cas précis à la place qu'occupe la gestion politique d'Action Logement dans les débats qui ont lieu au sein du réseau des mandataires ainsi qu'au décalage qui en résulte par rapport aux préoccupations des acteurs de l'interprofession. Ce décalage peut se trouver accentué par le contexte de cette institution, à l'instar de la période actuelle marquée par l'élaboration d'une réforme qui contribue à mettre l'accent avant tout sur des enjeux de structure.

[1] Entretien UR1.

Telle est l'opinion du secrétaire général d'un URI interrogé sur ce sujet et qui fait part des interpellations en provenance des mandataires sur le sujet :

> « (…) *la question de la gestion de la structure par elle-même on en est un peu éloigné.* (…) *c'est vrai aussi qu'on n'est pas en capacité d'avoir une réflexion assez mûre là-dessus. Mais c'est vrai que ce qui nous apparaissait le plus important, c'était notamment la question de l'accès aux droits, pour avancer. Après on est sur d'autres questions qui sont plutôt des questions de principes autour de questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de formation, qui sont dans une logique politique au sens noble, quelle région on veut, et qui du coup échappent aux mandatés logement. Enfin, qui n'est plus de leur seul ressort. D'un autre côté, au détour de certaines conversations que j'avais eues avec des gens dans les OPHLM, quelquefois on est plus, je comprends ils sont sollicités c'est compliqué, sur des aspects de gestion de boutique qui n'ont plus grand chose à voir avec des ambitions politiques qu'on peut avoir, en tout cas des principes qu'on veut mettre en avant en termes syndicaux. Ça c'est un peu compliqué quand même, cet équilibre entre la gestion de la boutique et l'approche syndicale* »[1].

Estimant que la place accordée à la gestion des structures constitue un risque de dévoiement de l'exercice des mandats délivrés dans le champ du logement, plusieurs acteurs interprofessionnels s'efforcent de rappeler aux mandataires les ressorts avant tout politiques de la légitimité qui est la leur. C'est le cas notamment au niveau des structures territoriales. Certains responsables d'URI développent à cette fin un discours visant à sensibiliser les administrateurs sur l'importance de ne pas cantonner leurs réflexions et leurs pratiques à l'intérieur d'une logique strictement gestionnaire. Ils soulignent la nécessité pour ces acteurs d'inscrire leurs interventions dans une approche véritablement syndicale, c'est-à-dire à même d'articuler les revendications élaborées par l'organisation et la réalité des situations vécues par les salariés (capter l'expression des besoins en logement, apprécier les décisions mises en débat dans les conseils d'administration du point de vue des effets qu'elles peuvent engendrer au regard de ces besoins). Cette préoccupation est formulée en ces termes par le secrétaire général d'une URI :

> « *Tous les mandatés sont autour d'Action Logement ou dans des organismes d'HLM. Pour moi, peu importe le statut, il faut qu'on rentre dans les conseils d'administration où on peut rentrer pour y porter les revendications. Et on demande donc à nos mandatés dans la région depuis quelques temps de faire ce lien dans leurs revendications, toutes les positions qu'ils ont à tenir ils doivent les tenir d'abord parce qu'ils sont syndicalistes, et pas uniquement gestionnaires d'un CIL* (…). *Ils n'ont pas qu'à gérer un budget, et à faire en fonction d'un budget, ou à faire en fonction de décisions nationales qui viendraient… Ils doivent prendre en considération ce qui se passe localement pour avoir une politique adaptée lorsqu'ils sont dans leurs conseils d'administration* »[2].

La préoccupation nourrie par les acteurs confédéraux en charge du dossier logement n'est pas différente. Pour ces responsables, l'action des mandataires doit s'affranchir d'une conception gestionnaire inhérente à leur présence dans les institutions au profit d'un contact retrouvé avec la réalité des besoins en logement telle qu'elle émane des salariés localement.

C'est là le vœu formulé par une responsable confédérale :

> « *Moi je veux qu'on reprenne les clefs sur le terrain. On pourra pas apporter des réponses à tous les problèmes, mais au moins que… Et puis je pense que nos*

[1] Entretien UR2.
[2] Entretien UR3.

administrateurs (il faut) *les remettre un peu dans le réel. Ça veut pas dire qu'ils ne font pas bien leur boulot en termes de gestionnaires et tout ça, mais on n'est pas des gestionnaires* »[1].

La conséquence d'un lien défaillant avec les militants dans les entreprises…

L'exercice d'un mandat de représentation dans une institution paritaire fait souvent écho à un second thème qui – à l'instar de la tension s'exerçant entre la « gestion » et le « politique » dans les pratiques des mandataires – tend à former une constante dans la littérature et les discours produits sur le paritarisme. Ce thème désigne la coupure qui prévaut entre l'espace de l'entreprise, implicitement conçu comme espace permettant à l'acteur syndical de capter les besoins émanant des salariés et d'y puiser matière à élaborer des revendications sociales, et l'espace de l'interprofessionnel, au sein duquel ce même acteur participe à la gestion d'institutions censées fournir un débouché politique à ces revendications en favorisant la production de nouvelles garanties sociales. Il trouve à s'incarner – pour reprendre la formulation employée par l'un de nos interlocuteurs – dans la figure de « *l'administrateur très éloigné de l'entreprise et faisant son truc à part* »[2].

Lorsque l'on s'intéresse aux pratiques mises en œuvre autour d'Action Logement par les mandataires CFDT, on est amené à constater que cette figure n'est pas démentie par les faits tels qu'ils se donnent à voir dans le cadre de cette institution. Dans la majorité des cas, ces pratiques semblent en effet se caractériser par une quasi-absence de relations directes avec des militants d'entreprises, les contacts qui s'opèrent avec ces derniers ne se produisant qu'exceptionnellement en dehors de la sphère paritaire. La réalisation d'entretiens auprès de mandataires permet d'établir clairement ce point. Tel mandataire soulignera être en relation avec un responsable de commission logement qui s'avère siéger dans le même conseil d'administration que lui. Tel autre mettra en avant sa tendance à conserver un lien avec l'entreprise *via* les échanges qu'il développe avec des directeurs de ressources humaines et autres représentants d'employeurs siégeant comme lui dans le comité territorial de bassin d'emploi (CTBE) dont dépend le CIL au sein duquel il siège. Pour bon nombre d'entre eux, les mandataires ne sont apparemment pas sollicités ni même identifiés par les élus d'entreprise et ils ne semblent pas chercher à susciter de rencontres avec ceux-ci.

L'enquête montre cependant qu'une partie des mandataires échappe à la règle. C'est par exemple le cas des mandataires qui sont également militants dans les structures syndicales (fédérations professionnelles et unions interprofessionnelles). A ce titre, ceux-ci ont généralement la possibilité de participer à des rencontres ou formations organisées à l'intention d'élus d'entreprises – quand ils ne les mettent pas eux-mêmes en place (voir *infra*). Ils peuvent également être identifiés comme référents logement au sein de leur structure et, en tant que tels, faire périodiquement l'objet de sollicitations en provenance des adhérents de cette structure. C'est également le cas des mandataires qui sont encore en âge d'être salariés et plus particulièrement de ceux qui ont un engagement militant dans leur entreprise. La question du lien avec les équipes syndicales d'entreprise ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes pour ces acteurs qui ont un pied dans l'entreprise et un autre dans l'espace interprofessionnel.

Tout indique toutefois que ces mandataires conduits à avoir des relations avec les élus d'entreprise constituent l'exception qui confirme la règle. Plusieurs types de facteurs sont à l'origine de l'éloignement qui caractérise la position d'une majorité de mandataires vis-à-vis

[1] Entretien SN1.
[2] Entretien MC3.

de l'entreprise. Le premier tient aux modalités de la prise en charge syndicale de la question du logement au niveau de l'entreprise. Ainsi que certains mandataires l'ont souligné, il est relativement malaisé pour eux de susciter des contacts sur la question du logement lorsqu'aucun élu ne s'est saisi un tant soit peu de cette question. Cette difficulté survient souvent dans le cas des PME/TPE qui disposent d'instances représentatives peu développées (voir *supra*). Elle se manifeste également dans les cas – nombreux selon nos interlocuteurs – où l'exercice des prérogatives du comité d'entreprise en matière de logement est délégué de fait à l'assistante sociale ou au service des ressources humaines[1]. Dans ce type de configurations, le rôle des mandataires – notamment lorsqu'ils ont une responsabilité au sein de l'URI et cherchent à susciter des contacts avec des équipes syndicales d'entreprises – peut consister à encourager l'émergence d'entités susceptibles d'être un interlocuteur en interne sur le dossier logement (par exemple *via* la création d'une commission logement dans les entreprises de plus de 300 salariés).

D'autres facteurs tiennent plus spécifiquement au profil des mandataires. Deux caractéristiques apparaissent de nature à expliquer leur éloignement vis-à-vis de l'entreprise. La surreprésentation des retraités parmi les administrateurs de CIL constitue l'une d'elles. Cette caractéristique, pointée à juste titre par plusieurs de nos interlocuteurs dans l'espace interprofessionnel, apparaît problématique au sens où elle ne prédispose pas les personnes concernées à être en phase avec les transformations à l'œuvre dans les champs du travail et de l'emploi. Il semble cependant qu'il faille relativiser – dans une certaine mesure – la portée du problème posé à l'organisation par la moyenne d'âge élevée des mandataires.

Tout d'abord, l'appartenance au groupe des retraités n'est pas le seul trait constitutif du profil-type du mandataire : en règle générale, celui-ci est également un homme et un individu blanc. Au regard d'une telle homogénéité – qui correspond plus largement au profil-type du militant syndical dans ce pays – c'est la question de la correspondance du profil des mandataires avec celui de la population salariée dans sa globalité qui est posée. Cette question est soulevée par la secrétaire générale d'une URI :

> « *Le problème avec nos mandatés c'est que beaucoup sont préretraités ou retraités, et que quand on veut faire le lien emploi-logement pour eux il y a une déconnexion avec les évolutions du travail. Donc là il faut qu'on revoie aussi ça et qu'on fasse un peu d'évolutions sur nos publics mandatés. Il faut qu'on soit beaucoup plus mixtes, au niveau du genre, actifs-retraités, au niveau de la diversité aussi, ça me semble pas être inintéressant non plus, parce que les approches, sans vouloir faire du communautarisme, loin de moi cette pensée, il faut qu'on fasse de la cohésion sociale en considérant que chacun* (…) *amène ces regards-là, sinon on n'est pas bons* »[2].

Ensuite, on peut raisonnablement penser que le fait d'être à la retraite n'induit pas systématiquement une perte de contact avec les réalités de l'entreprise. C'est en tout cas un constat que l'on peut être tenté de faire en référence aux entretiens menés auprès de certains mandataires.

[1] On peut faire l'hypothèse qu'un tel choix constitue dans certains cas une manière pour les élus du comité d'entreprise de prendre acte du caractère limité des prérogatives de cette instance en matière de logement. Dans cette perspective, le refus tacite de prendre en charge la question du logement pourrait s'interpréter de la part de ces acteurs comme une forme de pragmatisme, c'est-à-dire la mise en pratique d'une logique de rationalisation de leurs engagements consistant à privilégier les champs revendicatifs dans lesquels ils disposent véritablement d'un espace de négociation à investir au sein de l'entreprise.

[2] Entretien UR3.

Parce qu'ils conservent un haut degré de sociabilité militante ou qu'ils ont développé une sensibilité particulière à la question du logement au cours de leur vie professionnelle[1], ceux-ci ne semblent pas frappés d'une forme d'incapacité par essence les empêchant de contribuer chacun à leur niveau à la mise en œuvre d'un projet élaboré par la CFDT sur le lien emploi-logement.

Le profil des mandataires comporte une seconde caractéristique de nature à contribuer à leur éloignement de l'entreprise. Il s'agit de la proportion élevée parmi les administrateurs de personnes ayant un profil dit de « technicien ». Cette spécificité est perçue par certains de nos interlocuteurs comme ayant une incidence sur la manière dont les processus de décision se déroulent dans les conseils d'administration. Elle semble en effet loin d'être anodine, notamment dans la région parisienne où la composition des conseils d'administration de plusieurs CIL dits nationaux, du fait de la structure de l'actionnariat hérité dans ces organismes, confère aujourd'hui une place importante aux représentants patronaux issus du secteur bancaire dans la gouvernance desdits organismes et de leurs filiales immobilières.

Or, on peut estimer qu'en confiant des mandats de représentation à des salariés ressortant du même secteur, les organisations syndicales s'exposent au risque de renforcer le déficit de prise en charge politique qu'elles dénoncent par ailleurs (voir *supra*). Même s'il faut se garder de tout procès d'intention, le choix de déléguer le pouvoir d'apprécier la pertinence des stratégies définies au niveau des CIL ou des organismes d'HLM à des cadres issus du secteur bancaire pose en effet nécessairement question. On peut légitimement craindre que ce choix ne contribue, en écho à la culture professionnelle des administrateurs concernés, à faire des aspects financiers les critères prépondérants des décisions à prendre au détriment d'une approche fondée sur l'expression des besoins émanant des salariés. Tel est en tout état de cause le sentiment nourri par un mandataire francilien :

> « *Moi ce que je vois c'est que tous les partenaires et collègues, la plupart hein, je ne dis pas tous, mais la plupart, même les organisations syndicales de salariés, c'est tous des banquiers. Moi je suis le seul peut-être à être issu d'un autre milieu, qui parle vraiment un peu de* (…) *je ne trouve pas beaucoup de gens qui sont issus, qui sont des salariés d'entreprises, qui parlent de la vie sociale, d'un logement, voilà !* »[2].

Plusieurs remèdes sont conçus par les structures interprofessionnelles pour réduire la distance existant entre les élus d'entreprises et les mandataires. Ils prennent la forme de réunions organisées à l'intention des premiers et incluant la participation des seconds. L'objet de ces réunions est de permettre que des relations se nouent et de contribuer à faire connaître les avantages et les droits auxquels les salariés peuvent avoir accès par le biais d'Action Logement. Des formations peuvent également être organisées en direction des équipes syndicales d'entreprise. Le but de ces formations peut varier selon les cas : permettre à des adhérents prenant des responsabilités dans un comité d'entreprise ou une commission logement d'être en capacité d'intervenir sur les aspects relatifs au logement, inciter les élus à se saisir de cette question dans les entreprises où le logement constitue une « chasse gardée » de la direction, former les équipes à des techniques leur permettant de connaître les besoins en logement des salariés et d'interpeller les CIL afin d'évaluer l'efficacité de leurs

[1] Tel est le cas notamment d'un mandataire qui, en plus d'être sensible aux enjeux de gestion du parc d'HLM pour y avoir été logé toute sa vie, a très tôt identifié l'existence d'une problématique liant emploi et logement à partir de son expérience professionnelle : « *Moi, en tant que chemino, c'est un sujet sur lequel j'ai tout de suite bondi car je voyais les gens faire le trajet tous les jours, qui faisaient le trajet domicile-travail, donc une problématique* » (entretien MC1).

[2] Entretien MC1.

interventions[1]. Des formations peuvent également être organisées à l'intention de militants actifs dans les structures professionnelles ou leurs déclinaisons territoriales (comités régionaux, etc.). Leur finalité consiste notamment dans ce cas à créer les conditions d'une amélioration de la prise en charge de la question du logement dans les PME/TPE.

Dans les régions où de telles rencontres sont organisées, celles-ci ont incontestablement pour effet de favoriser le rapprochement entre militants d'entreprise et mandataires. Elles peuvent également être le lieu de comportements témoignant de la méconnaissance qui prévaut fondamentalement entre ces deux catégories de militants. Ainsi les syndicalistes de terrain sont-ils parfois susceptibles de réagir d'une manière révélatrice de l'idée qu'ils se font du paritarisme et des mandataires désignés par l'organisation pour siéger dans les institutions. Un ancien responsable d'URI se souvient à ce propos de réflexions de participants à des formations dans lesquelles on peut voir un symptôme de ces représentations nées de l'éloignement de la sphère paritaire : « *Les militants étaient parfois surpris à la première réunion : ''J'imaginais des gens en costards cravates''* »[2].

Une autre attitude témoigne de la distance existant entre les acteurs paritaires et ceux de l'entreprise. Elle est liée à la crainte que nourriraient une partie des mandataires – non sans raison apparemment – à l'idée d'être l'objet d'une demande de logement ou de service lors de formations organisées avec des militants de terrain. S'il s'avérait réel, un tel sentiment aurait au moins le mérite d'expliquer la réserve, voire la réaction défensive, que l'hypothèse d'un renforcement des liens avec les équipes syndicales d'entreprises provoque chez certains des interlocuteurs interrogés lors de l'enquête. La tension latente dont ce type de réactions semble être le révélateur s'explique en grande partie par la configuration des réunions, qui organisent un face à face entre des représentants porteurs de l'expression d'un besoin et des mandataires siégeant dans des organismes capables de répondre à ce besoin. Une telle tension, qui est alimentée également par le contexte du marché du logement et l'accroissement des difficultés rencontrées par les salariés pour se loger dans les secteurs tendus, participe des mécanismes à l'origine de la distance existant entre les militants de la sphère paritaire et ceux de la sphère de l'entreprise[3].

… ainsi qu'avec les unions interprofessionnelles qui délivrent les mandats.

L'intensité du lien entre les mandataires et les structures interprofessionnelles délivrant les mandats – les URI et les UD pour l'essentiel – varie sensiblement d'un territoire à l'autre. Ce lien apparaît relativement resserré dans quelques régions, à l'instar de l'Ile de France ou de Rhône-Alpes. Selon toute vraisemblance, la proximité qui se manifeste dans ces territoires résulte en partie des efforts mis en œuvre par les mandants pour maintenir un contact fréquent avec les mandataires. Dans les unions régionales concernées, des référents logement ont ainsi

[1] Cet aspect est évoqué par un militant en charge du logement au sein d'une URI : « *On leur demande s'ils connaissent les besoins en logement des salariés dans les entreprises. En fait ils ne les connaissent pas, ou de façon un peu empirique. Donc notre boulot c'est de leur donner une méthodologie : ''Faites un questionnaire, cernez les besoins des salariés, et à partir de là vous en tant qu'élus vous avez le droit de contacter les CIL, de leur demander des comptes afin de vérifier que les aides accordées par le CIL aux salariés des entreprises sont véritablement conformes à''* » (entretien UR1).

[2] Entretien MC3.

[3] Les formations organisées à l'intention des militants d'entreprise peuvent s'interpréter comme un cadre propice à une régulation de cette tension. Il y a fort à parier que celle-ci est au moins présente à l'esprit des organisateurs, ainsi qu'en témoigne ce souvenir mis en avant par le même interlocuteur au sujet du message adressé aux participants des formations : « *Mais j'étais clair sur le fait que l'administrateur n'est pas le délégué syndical, c'est pas lui qui va résoudre les problèmes d'une entreprise qui est couverte, c'est pas lui qui va permettre d'avoir un logement comme ça d'un seul coup par un coup de fil. Parce qu'on refuse cette démarche-là* » (entretien MC3).

été désignés de façon à mettre en œuvre un certain nombre de pratiques participant de l'animation du réseau des mandataires : organisation de visites dans les départements afin d'aller à la rencontres des mandataires, mise en place de formations à l'échelle régionale, organisation de rencontres avec les responsables confédéraux en charge du logement, etc.

La tenue régulière de séances de formation constitue visiblement un élément central de cette animation. Ces formations remplissent en effet plusieurs fonctions destinées aussi bien à favoriser l'apprentissage des mandataires qu'à créer un sentiment d'appartenance au sein du réseau dont ils sont membres. Elles doivent permettre aux mandataires de faire part de leurs expériences au sein des organismes dans lesquels ils siègent et de signaler les difficultés auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés dans ce cadre. L'organisation de formations au niveau interprofessionnel a également vocation à favoriser la mise à niveau des connaissances des mandataires sur des questions d'ordre général (actualité du logement à l'échelle du territoire, analyse d'un projet de loi…) ou thématiques (explication du fonctionnement de tel ou tel outil de gestion). Ces formations ont enfin pour but de permettre aux mandants d'exposer la position de l'organisation et de rappeler aux mandataires que leur rôle consiste notamment à s'assurer de la bonne mise en œuvre au niveau des organismes – CIL et SA d'HLM en particulier – des politiques définies au niveau national, *a fortiori* celles élaborées dans le cadre de l'UESL avec le concours de la CFDT.

L'outil formation a également pour vertu de renforcer le lien entre mandants et mandataires quand il s'agit d'associer ces derniers à la mise en œuvre de formations organisées à l'intention des élus d'entreprise (voir *supra*). Plusieurs structures territoriales ont manifestement recours à ce type de dispositifs. C'est le cas notamment en Ile-de-France, territoire dans lequel les mandataires logement sont régulièrement conviés à participer à des formations organisées sous l'égide de l'URI. Dans certaines circonstances, il semble que les mandataires franciliens soient même susceptibles d'intervenir dans des formations assurées conjointement par des cadres de l'URI et des responsables nationaux[1].

D'autres caractéristiques paraissent propres à renforcer l'intégration des mandataires franciliens dans les structures interprofessionnelles. L'une d'elles se situe dans le nombre élevé d'administrateurs siégeant dans un collecteur d'Action Logement, conséquence de l'implantation en Ile-de-France des CIL dits nationaux. Cette dimension se traduit par un degré d'interconnaissance élevé entre les mandataires, l'animation du réseau mise en œuvre à l'échelle régionale ne faisant en l'espèce qu'ajouter des possibilités de rencontres à celles existant dans la sphère institutionnelle[2]. Une autre caractéristique réside dans la proximité existant entre l'échelon régional et les responsables logement au niveau de la confédération. Tout porte à croire qu'une telle proximité peut conduire dans certains cas à ce que des mandataires soient ponctuellement associés aux réflexions menées au niveau de la confédération pour définir la stratégie de la CFDT sur tel ou tel sujet.

Le lien entre les mandataires et les structures qui délivrent les mandats n'est cependant pas toujours aussi étroit. Dans un certain nombre de régions, il semble ainsi sensiblement plus lâche que dans les exemples évoqués plus haut. L'action des URI en matière de logement se caractérise dès lors par un certain nombre de difficultés : difficulté à pourvoir les mandats faute de candidats, difficulté à suivre l'action des mandataires dans les organismes faute de

[1] Ce type d'attelages s'observe notamment lors des formations mises en place à l'intention des militants d'une fédération professionnelle ou de son comité régional.

[2] Le témoignage d'un mandataire francilien étaye ce constat : « *Les administrateurs franciliens se voient régulièrement, on est 7-8. On se rencontre aussi dans les manifestations organisées sous l'égide d'Action Logement. Ou au moment du Congrès HLM, dans les CTBE, etc. Je les vois régulièrement* » (entretien MC1).

moyens. Le secrétaire général d'une URI explicite les contraintes auxquelles son organisation se heurte dans ce domaine :

> « *Pour être tout à fait honnête c'est un peu compliqué pour nous de suivre ce qui s'y fait, de coordonner.* (…) *Chaque structure a un peu sa logique, il y a parfois des modes de fonctionnement un peu différents. Sur les différents champs, on a des différences sociologiques entre les territoires qui font que les priorités ne sont pas les mêmes. Mais bon la raison principale c'est que nous on est une petite URI, avec des moyens limités, donc suivre et coordonner c'est un peu compliqué pour nous* »[1].

Dans les régions concernées, le travail d'animation du réseau des mandataires a tendance à se réduire à un nombre réduit d'interventions. Le rythme des formations s'avère généralement peu élevé en comparaison de ce que l'on observe dans les régions les plus dynamiques. De la même manière, le cadrage des mandats revient moins à exposer aux nouveaux mandataires les orientations constitutives de la position de l'interprofessionnel régional sur la question du logement qu'à délivrer une série de conseils génériques.

Ce type de difficultés n'épargne cependant aucune région. C'est là un des résultats mis en évidence par l'enquête, à telle enseigne qu'au premier constat relatif au suivi des mandats délivrés par les structures interprofessionnelles – l'existence de niveaux d'implication très variables selon les structures – peut être associé un second constat mettant davantage l'accent sur ce que ces structures ont en commun, c'est-à-dire une difficulté à suivre l'intégralité des mandats délivrés dans le secteur du logement. Loin de concerner uniquement les régions faiblement dotées en moyens permettant une animation dynamique du réseau des mandataires, la difficulté du mandant à avoir une visibilité sur l'ensemble des mandataires siégeant dans des organismes où la question du logement est abordée constitue un phénomène qui s'observe également dans des régions telles que l'Ile-de-France ou Rhône-Alpes.

Cette limite intrinsèque au suivi des mandats résulte d'une série de facteurs. Elle s'explique d'abord au regard du système de délivrance des mandats prévalant au niveau de la CFDT et de la difficulté que ce système engendre du point de vue de la capacité de l'URI d'avoir un regard sur les mandats délivrés par les unions territoriales de niveau inférieur. Ce type de difficultés tient notamment à l'hétérogénéité de la prise en charge de la question du logement au niveau des UD. Il s'observe en particulier dans le cas des mandats délivrés dans les offices publics de l'habitat (OPH). Le fait que le mandat soit délivré par l'UD, associé au caractère parfois très lâche du suivi des mandats tel qu'il est pratiqué à ce niveau, complique en effet singulièrement la tâche de l'URI quand celle-ci souhaite inclure cette catégorie de militants dans le réseau de mandataires logement dont elle s'efforce d'assurer l'animation.

La distension du lien avec les mandataires provient ensuite du nombre élevé d'organismes ou d'institutions traitant de la question du logement et dans lesquels la CFDT dispose de mandats de représentation à pourvoir. Dans certaines de ces enceintes, le logement ne constitue en effet qu'une question parmi d'autres, ce qui a parfois pour effet de placer l'exercice du mandat hors de portée du regard des référents logement au niveau de l'URI. Ce phénomène s'observe notamment dans les Conseils de développement mis en place par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il arrive en effet que les instances de ce type, pourtant régulièrement amenées à se prononcer sur des aspects relatifs à la question du logement, ne fassent l'objet d'aucun suivi spécifique, cette situation pouvant se traduire *in fine* par une dissolution du lien avec les mandataires siégeant en leur sein.

[1] Entretien UR2.

Tel est le mécanisme décrit par un responsable de l'URI Ile-de-France :

> « *On a un nombre très important de mandatés locaux, que pour certains on ne connaît pas, on n'a pas de relation avec eux, et donc on ne connaît pas les positions, quand pour avis la collectivité va saisir le Conseil de développement. Il n'y a pas de lien au niveau de l'URI, on ne sait pas qui siège ni où. Ils sont nommés par l'union locale ou par l'union départementale, qui ne savent pas toujours qu'elles ont des représentants. Dans ces conditions, il peut arriver que le mandaté n'ait pas de lien avec la structure* »[1].

Un autre facteur propice à l'érosion du lien entre les structures syndicales et les mandataires concerne plus spécifiquement la sphère d'Action Logement. Il provient de la difficulté qu'éprouvent les responsables interprofessionnels – et en premier lieu les acteurs confédéraux – à doser les informations à communiquer au réseau des mandataires lors des négociations engagées avec les partenaires associés à la gouvernance de cette institution. Certains responsables peuvent ainsi être tentés de maintenir un certain nombre d'informations confidentielles par crainte de laisser filtrer des positions stratégiques internes à la CFDT et de voir celles-ci diffusées en dehors du réseau jusqu'à parvenir aux autres organisations[2]. Telle qu'elle est perçue par certains mandataires, une telle pratique est susceptible de pousser ceux-ci à se sentir partiellement exclus du processus de prise de décision et, par voie de conséquence, à s'estimer relégués au rang de faire-valoir dans la gestion politique d'Action Logement.

Le caractère distendu du lien avec les structures territoriales délivrant les mandats a pour effet d'accentuer la tendance à l'autonomisation qui peut s'observer au sein du réseau des mandataires. Cette tendance est cependant déjà à l'œuvre indépendamment de la nature du suivi exercé par les mandants, du fait de l'organisation du système de délivrance des mandats de représentation dans les SA d'HLM à la gouvernance desquelles Action Logement est associé. Depuis la réforme de 2003, la composition du conseil d'administration reflète en effet la structure de l'actionnariat particulière à chacun de ces organisme, ce qui se traduit par une configuration dans laquelle les mandataires chargés de siéger dans les instances politiques des SA d'HLM tiennent leur mandat du CIL et non pas de leur organisation.

Une telle configuration contribue aujourd'hui à engendrer une certaine confusion autour de l'identification des structures auprès desquelles les mandataires sont supposés rendre compte de leur mandat. Cette confusion apparaît problématique dans les cas où les décisions sur lesquelles les mandataires sont amenés à statuer au sein du conseil d'administration d'une SA d'HLM renvoie à une appréciation différente selon que l'on se place du point de vue du CIL ou de celui de l'organisation syndicale.

---

[1] Entretien UR1.

[2] Une crainte similaire peut être nourrie concernant la confidentialité des débats qui ont lieu au sein des assemblées paritaires. Elle est explicitée par un responsable national réagissant à l'hypothèse relative à la réinstauration d'une lettre confédérale d'information des militants telle que diffusée par le secteur « cadre de vie » de la CFDT pendant les années 1990 : « *Oui il faut réfléchir à un nouvel outil comme ça, avec le danger de la chose qui est la rapidité de diffusion de l'information, qui est invraisemblable. Avec les mails, inévitablement ça se retrouvera en dehors de la CFDT, donc se pose la question ''qu'est-ce qu'on met dedans ?''. Or, pour dire certaines choses, une certaine consanguinité syndicale est nécessaire. Par exemple à l'UESL il faut faire gaffe à tout ce qu'on dit, sachant que l'administrateur de (telle organisation) diffuse à l'ensemble de son réseau le compte rendu du Conseil de surveillance, qui est circonstancié avec ''Mr untel a dit que''. Une telle attitude* (…) *prive le débat de la liberté de parole nécessaire* » (entretien FB1).

Ce type de situations peut se produire par exemple au sujet de l'élaboration de la politique des loyers, ainsi que le souligne un mandataire siégeant dans plusieurs organismes d'HLM :

> « *Pour les ESH et les OPH, quand je représente la CFDT, c'est pas un problème. J'ai un peu un problème à* (telle SA d'HLM) *parce que là j'ai été désigné par le CIL. Donc oui c'est pas tout à fait la même chose. Par exemple, voilà, je suis lié par les positions du CIL, par exemple on vote pour les augmentations de loyer qui sont pratiquées… Mais par contre c'est un lieu d'information important. Mais c'est vrai que c'est pas tout à fait la même chose* »[1].

La marge de manœuvre des structures interprofessionnelles face à ce risque de conflits d'intérêts apparaît relativement étroite. Elle se résume pour l'essentiel à des rappels adressés aux mandataires concernant la raison première du mandat qu'ils exercent : « *Dans ces cas-là le militant représente le CIL, mais il ne faut pas qu'il soit en grand écart non plus* »[2]. Dans ces conditions, la gestion du risque repose avant tout sur les individus concernés, qui élaborent dès lors des stratégies plus ou moins conscientes pour en maîtriser les effets. L'inconfort d'une telle position peut ainsi conduire ceux-ci, dans l'exercice du mandat qu'ils détiennent au sein d'un organisme d'HLM, à subordonner la parole de leur organisation ou leur ressenti personnel à l'existence d'un consensus avec les autres représentants désignés par le CIL. Cette forme de positionnement, qui a été évoquée à plusieurs reprises dans les entretiens réalisés avec des mandataires, est généralement justifiée par les intéressés au nom de la nécessité consistant à savoir faire preuve parfois de « discipline » dans l'exercice du mandat. La position inconfortable qui est celle des mandataires amenés à représenter le CIL au conseil d'administration d'une SA d'HM peut également inciter ceux-ci à minorer le caractère incommode de la situation. Ce discours, qui recèle une rationalisation *ex post* visant à permettre au mandataire de réguler à ses propres yeux l'embarras causé par la situation, peut aussi s'interpréter comme l'expression de la relative dépolitisation de la question du logement qui prévaut dans les instances politiques des CIL. Il transparaît dans le propos d'un mandataire francilien :

> « *Il faut une certaine finesse des fois, c'est clair. Parce qu'on peut pas, il y a deux mandants, on peut jamais complètement se détacher et de l'un et de l'autre* (…) *Maintenant le problème, il se gère à* (tel CIL) *on est bien d'accord. C'est-à-dire qu'à partir du moment où on a une position commune, et en général, depuis que j'y suis en tout cas, il n'y a jamais eu, sur un sujet majeur, stratégique, de divergence de fond entre les collèges qu'ils soient employeur ou salarié. Donc c'est plus facile aussi, c'est quand même plus simple, à partir de ce moment-là, une fois qu'on adhère et qu'on a défini une stratégie donnée, c'est plus simple d'aller la porter au sein d'une ESH* »[3].

Un autre symptôme du caractère relativement lâche du lien unissant mandants et mandataires se manifeste au niveau d'Action Logement. Il provient du hiatus susceptible de se produire entre les attendus de la gestion politique de cette institution et les interventions mises en œuvre par les structures interprofessionnelles afin de faire vivre la question du logement au niveau des territoires. Il s'est manifesté il y a quelques années dans le cadre des accords négociés par Action Logement avec plusieurs collectivités territoriales dans le but d'acter des engagements réciproques sur un certain nombre d'enjeux communs à l'échelle des territoires.

[1] Entretien MC6.
[2] Entretien UR3.
[3] Entretien UR1.

Tout indique en effet que ces « conventions cadres de territoire » ont alors été élaborées pour une partie d'entre elles en l'absence de toute association des militants présents dans les territoires au titre de leur implication dans les structures interprofessionnelles – union locale, départementale ou régionale.

Dans ce cas de figure, la négociation de l'accord reposait sur les acteurs confédéraux ainsi que sur les mandataires désignés par l'organisation pour siéger dans les comités territoriaux de bassin d'emploi (CTBE), structures mises en place en 2013 par les partenaires sociaux de l'UESL précisément afin de favoriser la négociation d'accords contractuels avec les collectivités locales. Or, cette configuration avait pour effet de placer les membres syndicaux des CTBE en porte à faux vis-à-vis de leurs *alter ego* militant dans les territoires concernés.

Cette tension constitue assurément un témoignage supplémentaire de la déconnexion à l'œuvre entre l'exercice des mandats délivrés dans le secteur du logement – et plus largement la gestion politique d'une institution paritaire telle qu'Action Logement – et l'action mise en œuvre au quotidien par les structures interprofessionnelles au niveau des territoires. La position incommode dans laquelle elle place les mandataires est explicitée par un administrateur analysant les implications de son rôle de vice-président d'un CTBE au moment de la conclusion de la convention-cadre de territoire :

> « *Ce qui me gêne, c'est que j'interviens sur les territoires sans lien avec les acteurs CFDT du territoire. Les UD, l'URI, etc. Il n'y a pas de contact au départ, de mise en place. Il faudrait le construire.* (…) *J'ai signé la convention* (sur tel territoire)*, je l'ai fait, à la demande de la confédération, c'était la première convention de ce type et il fallait montrer l'exemple, qu'elle soit signée avant le conseil de surveillance de l'UESL. J'étais invité, je n'y suis pas allé* (…) *il aurait fallu que je m'exprime sans que les gens du territoire soient au courant qu'il y a un mec de la CFDT qui signe des conventions.* (…) *Il ne faut pas que ça repose sur un seul individu, moi je veux* (…) *bien défendre l'approche politique et technique dans une commission, dans une réunion, si on a estimé que j'avais les compétences, mais après je peux pas aller faire le job politique de l'organisation pour faire valoir nos prestations et notre boulot* »[1].

2.3.2 Des dysfonctionnements imputables au positionnement de l'organisation syndicale dans son ensemble

La difficulté qu'éprouvent les mandataires pour porter une approche revendicative dans les institutions ne peut leur être imputée en totalité. Les mécanismes à l'origine de cette difficulté relèvent pour une grande part du fonctionnement de la CFDT et de la manière dont cette organisation syndicale se positionne sur la question du logement. Il s'agit ici de saisir ces mécanismes qui jouent contre l'affirmation au sein de la CFDT d'une approche autonome dans le domaine du logement et empêchent les mandataires désignés pour siéger dans les instances d'Action Logement de peser réellement sur la gouvernance de cette institution – ce dont témoigne en particulier leur impuissance à en réguler les principaux dysfonctionnements. L'examen des mécanismes à l'origine des limites de la prise en charge syndicale de la question du logement révèle *in fine* qu'ils reposent sur l'existence d'un débat non tranché au sein de l'organisation concernant la finalité de l'intervention sur le logement et le sens à donner aux interventions d'Action Logement.

[1] Entretien MC1.

Une difficulté de longue date de l'organisation à définir une approche autonome

Les limites auxquelles les administrateurs se heurtent dans l'exercice de leurs mandats sont la conséquence pour une large part de la difficulté de la CFDT à définir une approche autonome dans le domaine du logement – c'est-à-dire une approche représentative de ce que serait l'intérêt des salariés et des habitants de la cité dans ce secteur de la vie sociale. Plusieurs facteurs peuvent être mis en avant pour tenter de saisir les ressorts d'une telle difficulté. La question des moyens a été invoquée à plusieurs reprises par nos interlocuteurs lors de l'enquête. Cette question se pose au niveau local, la prise de mandat s'accompagnant invariablement d'une incertitude entourant les moyens mis en œuvre pour permettre l'exercice du mandat dans des conditions optimales, surtout dans le cas des actifs[1]. Elle se pose également à l'échelon national, la somme des engagements incombant aux mandataires désignés dans les instances nationales d'Action Logement – qui sont généralement aussi des responsables associés à l'animation du réseau des mandataires dans les territoires – ayant généralement pour effet de réduire le temps qu'ils sont en capacité de consacrer aux autres aspects de leur mission[2].

L'absence de support périodique destiné à informer régulièrement les mandataires de l'actualité logement – à l'instar de la « Lettre aux responsables » diffusée par le secteur « cadre de vie » pendant les années 1990 – s'explique selon toute vraisemblance par le manque de ressources mobilisables au niveau de la confédération pour mettre en œuvre ce type d'intervention dans la durée. Faute d'un tel outil, dont on sait l'importance qu'il a pu avoir par le passé dans la capacité de la confédération à expliquer ses positions et à entretenir le lien avec les mandataires, l'animation confédérale du réseau des mandataires repose essentiellement sur l'organisation de réunions avec les mandataires (formations mises en place à l'échelle nationale, déplacements en régions des responsables confédéraux en charge du dossier).

Si la question des moyens a nécessairement une incidence sur la teneur de l'action syndicale, d'autres mécanismes semblent jouer un rôle plus fondamental dans la difficulté que rencontre la CFDT pour définir un projet clair dans le domaine du logement. Ces mécanismes, qui ont déjà été évoqués plus haut au sujet de la coordination entre les différents niveaux de l'organisation, renvoient au déficit d'intégration verticale et horizontale qui caractérise selon nous la prise en charge syndicale de la question du logement (voir *supra*). Ce trait caractéristique du fonctionnement de la CFDT exerce en effet une influence décisive sur l'animation du réseau des mandataires en ce sens qu'il explique pour une large part les difficultés auxquelles se heurtent les mandants – et en tout premier lieu la confédération – pour élaborer une doctrine véritablement formalisée dans le domaine du logement et transmettre les éléments constitutifs de celles-ci aux mandataires.

L'existence d'un déficit d'intégration verticale dans la prise en charge syndicale de la question du logement a déjà été mise en évidence à deux niveaux distincts : les relations entre les producteurs de doctrine (confédération, URI, fédérations professionnelles) et les capteurs de terrain (UL, syndicats, élus d'entreprises), ainsi que les rapports entre l'échelon confédéral et les structures sectorielles et territoriales de la CFDT. La relation entre mandants et

[1] Le temps investi par le mandataire peut en effet être supporté sous plusieurs formes : bénévolat, heures de délégation, temps pris en charge par le CIL.

[2] Cette contrainte est mise en évidence par l'un de ces responsables : « *Depuis un an, je suis plus impliqué, y compris en lien avec la confédération, et en fait je me rends compte qu'on passe notre temps en réunion, en discussions, en intersyndicale, et que faire vivre le réseau à côté de tout ça demande beaucoup d'énergie et que c'est pas simple* » (entretien FB1).

mandataires constitue un troisième niveau auquel se manifeste un défaut d'interaction dont tout indique qu'il est préjudiciable à l'efficacité de l'intervention de cette organisation. Cette insuffisance se révèle notamment dans les relations avec l'échelon confédéral – échelon qui, s'il ne délivre pas de mandat en propre, exerce un suivi sur une partie des mandats délivrés dans le domaine du logement dans le cadre de sa politique d'animation des mandataires liés à Action Logement. Elle se traduit par le décalage qui s'observe entre les pratiques – ou non pratiques – mises en œuvre au niveau confédéral et les attentes ou le ressenti des mandataires, décalage dont on peut estimer qu'il consolide une configuration dans laquelle les mandataires peinent à percevoir l'existence d'une ligne directrice guidant l'intervention de la confédération – et donc celle de l'organisation dans son ensemble – en matière de logement.

Ce décalage entre les positions adoptées à l'échelle nationale et le ressenti des mandataires se manifeste sur plusieurs terrains. Il peut apparaître au sujet de la définition des emplois d'Action Logement. Dans ce domaine, il arrive que certaines politiques adoptées au niveau de l'UESL avec le concours actif de la CFDT laissent les mandataires songeurs au vu des difficultés occasionnées par la mise en œuvre desdites politiques sur le terrain[1]. Un décalage peut également ressortir sur les aspects de gouvernance des CIL. Ce phénomène peut se produire par exemple lorsque les décisions adoptées au niveau de l'UESL sur des projets de regroupement de collecteurs ne sont pas comprises des mandataires siégeant dans les organismes concernés. Dans ce cas de figure, l'échange avec la confédération n'est pas toujours de nature à éclairer les mandataires. L'un d'eux, se rappelant des interrogations suscitées chez lui par le refus de l'UESL de valider tout projet de regroupement impliquant le CIL dont il était administrateur, souligne avoir tenté à plusieurs reprises de susciter un échange de fond sur ce sujet avec ses interlocuteurs confédéraux sans jamais obtenir satisfaction.

L'absence de réponse claire des acteurs confédéraux peut aller jusqu'à alimenter chez les mandataires le sentiment d'être laissés à eux-mêmes pour apprécier certains aspects de l'exercice de leur mandat. Ce sentiment a manifestement gagné l'un de nos interlocuteurs mandataires quand, après avoir sollicité en vain l'avis de son mandant sur l'attitude à adopter au sujet d'une manifestation organisée par le CIL dont il est vice-président, a été amené à devoir faire un choix sans savoir s'il était conforme à la volonté confédérale ou non. Ce type d'épisodes, dont tout porte à croire qu'il ne porte pas toujours sur des sujets cruciaux ni qu'il soit représentatif de l'attitude adoptée par les acteurs confédéraux face aux sollicitations dont ils sont l'objet, apparaît cependant problématique en ce sens qu'il est susceptible de fragiliser ponctuellement le militant dans l'exercice de son mandat. Il apparaît également symptomatique d'une organisation qui, faute d'avoir toujours une vision claire de l'approche qu'elle défend dans le domaine du logement, semble parfois se trouver en difficulté pour faire face aux interpellations provenant de ses mandataires sur tel ou tel sujet.

Le déficit d'intégration horizontale qui caractérise la prise en charge de la question du logement (voir *supra*) s'observe logiquement au niveau des institutions dans lesquelles la CFDT dispose de mandats à pourvoir. Il peut s'interpréter ce faisant comme un symptôme

[1] C'est le cas par exemple du soutien financier apporté au développement de la colocation en vue d'améliorer les possibilités d'accès au logement de jeunes. Un responsable fédéral s'interroge sur le discernement à l'œuvre dans la décision de la CFDT lorsque elle apporte son soutien à cette orientation : « *La colocation par exemple, qui est d'ailleurs portée par la CFDT, on peut quand même s'interroger, au-delà du principe de la colocation, qui bénéficie d'une enveloppe phénoménale, l'équivalent de 200 millions, quand on voit que, et encore en balbutiant, on a dépensé 30 millions. Donc à un moment donné* (…) *essayons de voir ce qui marche, parce que c'est forcément au détriment d'autre chose qui peut-être aura plus d'efficacité. Moi j'ai rien contre la colocation, mais j'ai quand même un doute sur le fait que ce soit à la fois l'alpha et l'oméga pour résoudre la question du logement des jeunes* » (entretien FB1).

supplémentaire de la difficulté rencontrée par cette organisation pour élaborer une approche autonome dans ce domaine. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que si la CFDT était en mesure d'intégrer la question du logement dans un projet plus global, cette capacité s'accompagnerait d'une aptitude à articuler les interventions des mandataires présents dans les différentes institutions traitant de cette question. A l'inverse, on peut estimer que toute manifestation d'une tendance au cloisonnement des interventions de chacun aurait pour effet d'accréditer l'image d'une organisation éprouvant des difficultés pour placer son action au service d'un projet politique transcendant les logiques propres à chaque institution.

L'intervention de la CFDT en matière de logement fait directement écho à cette seconde hypothèse. Le déficit d'articulation entre la gestion politique d'Action Logement et celle des CAF illustre ce point. Ce défaut d'articulation se manifeste à la lumière des relations existant entre les mandataires siégeant dans chaque institution. Il semble pour l'heure que, dans la plupart des territoires, cette relation n'existe pas faute de dispositifs organisés afin de favoriser une rencontre des membres issus des deux réseaux. Dans les rares cas où une possibilité d'échange est aménagée, il apparaît également que les mandataires ne sont pas nécessairement porteurs de la même conception du logement ni des objectifs qu'il leur revient de défendre dans le cadre de leurs mandats respectifs. La question de la définition des publics bénéficiaires des aides en particulier semble constituer un point de clivage. C'est du moins ce qui est apparu lors d'une série de réunions organisées sous l'égide d'une URI à l'intention de mandataires issus d'Action Logement et des CAF. Lors de ces réunions, les premiers se sont notamment vus reprocher par les seconds de cautionner une approche dans laquelle l'accès aux aides délivrées par l'institution paritaire se limite aux seuls salariés au détriment des autres catégories de la population. Un mandataire se souvient du reproche émanant des mandataires siégeant dans les CAF à cette occasion : « *L'image transmise par les militants CFDT des CAF dans ces réunions-là, c'était ''salariés-salariés, uniquement salariés… Vous ne vous occupez pas du reste !''* »[1].

Le déficit de liens avec les mandants et les difficultés rencontrées par les responsables confédéraux pour inscrire la question du logement dans le projet global de l'organisation ont pour effet de réduire les possibilités pour les mandataires de faire le lien entre l'exercice de leur mandat et l'approche défendue par la CFDT dans le domaine du logement. En partie orphelins de leur organisation au moment d'identifier les positions qu'ils sont supposés tenir à l'intérieur des institutions, les mandataires ont dès lors tendance à développer des pratiques qui peuvent s'interpréter comme un symptôme de l'absence d'approche autonome de la question du logement au sein de la CFDT. L'une de ces pratiques consiste à rabattre la question du logement sur celle relative à Action Logement. Cette attitude, accentuée à partir de la réforme de 2009 par l'incertitude pesant sur l'avenir de l'institution, s'est manifestée pendant les années suivantes dans le cadre des réunions organisées par la confédération à l'intention des mandataires, gagnant jusque dans les rangs des responsables nationaux en charge du dossier. Un responsable fédéral se souvient de la dynamique interne à ces réunions :

> « *A un moment donné on avait des réunions d'administrateurs où on abordait le logement uniquement à travers deux choses : la GRL, qu'il fallait contre vents et marées pouvoir développer, parce que c'était la CFDT* (…) *et le modèle économique, c'est-à-dire comment l'UESL allait pouvoir survivre* (…). *Et finalement ne se posait pas ce qui selon moi était le débat essentiel pour les organisations syndicales, qui était de dire : le logement ne peut se réduire à Action Logement, et il faut qu'on puisse avoir… il faut qu'on puisse réfléchir à : ''Qu'est-ce que veut la CFDT pour le logement ?''* »[2].

[1] Entretien MC3.
[2] Entretien FB1.

L'exercice du mandat est directement affecté par l'incapacité de l'organisation syndicale à définir un projet autonome sur la question du logement. Les mandataires développent plusieurs types de comportements ou de pratiques dans les institutions qui sont autant d'indices témoignant de la difficulté consistant pour eux à percevoir le projet défendu par leur propre organisation. Une typologie de ces attitudes – qui ne sont pas exclusives les unes des autres – peut être esquissée pour rendre compte des pratiques susceptibles de voir le jour dans ce type de configurations. Quatre attitudes-types sont identifiables chez les mandataires. Le désœuvrement constitue l'une d'elles. Ce comportement tend à gagner les mandataires qui, faute de pouvoir identifier clairement le projet qu'ils sont supposés défendre, perdent progressivement de vue l'idée d'œuvre à laquelle ils ont vocation à contribuer et finissent par ne plus prendre part à la délibération.

Une autre attitude consiste pour les mandataires à puiser dans les idées mobilisables au sein de l'institution celles qui de leur point de vue méritent d'être défendues à défaut d'être clairement portées par leur organisation. Cette disposition peut conduire les militants concernés à s'aligner sur les thèses du MEDEF, seule organisation interprofessionnelle ayant réussi au moment de l'enquête à conceptualiser une approche de la question du logement. Ainsi, le thème des difficultés d'accès au logement comme facteur à l'origine du phénomène dit des « emplois non pourvus » est apparu à plusieurs reprises dans le discours de nos interlocuteurs lors des entretiens. La pénétration de ce thème dans les esprits – qui s'observe aussi bien au niveau des territoires qu'à l'échelle nationale – peut s'interpréter à ce titre comme une conséquence du déficit d'expertise à même de placer la CFDT en position de livrer sa propre interprétation du lien emploi-logement.

L'absence de projet syndical identifiable en matière de logement peut amener les mandataires à endosser une troisième attitude-type qui consiste à épouser la cause de l'institution. L'enquête montre ainsi que certains mandataires ont parfois tendance à céder à la tentation d'identifier l'exercice de leur mandat à la défense de l'institution dans laquelle ils siègent. Ce type d'attitudes se manifeste à plusieurs signes. Elle s'ancre d'abord dans des éléments de langage : évocation de l'action mise en œuvre sous l'égide de l'institution à la première personne du pluriel, propension à rabattre les questions relatives au rôle du mandataire dans l'institution sur des aspects relatifs à la gestion de l'organisme ou à des enjeux de structures (inscription du CIL dans des projets de regroupement, stratégie de construction de groupes immobiliers, etc.). L'identification à la structure peut également conduire le mandataire à perdre de vue l'origine du mandat qu'il exerce au sein de l'institution ainsi que les objectifs qu'il est supposé défendre. Ce processus prend parfois la forme d'une absence de distance critique vis-à-vis de l'action de l'organisme, quand il n'évolue pas vers une confusion de plus en plus marquée entre le sens de l'exercice du mandat et l'intérêt du CIL. Dans ce cas de figure, la défense de l'institution accède parfois à un niveau de priorité tel dans l'esprit du mandataire qu'il peut conduire celui-ci à faire primer cet enjeu sur les orientations adoptées à l'échelle nationale par les organisations représentant l'intérêt des salariés.

Le quatrième registre qui nous semble pouvoir être investi par les mandataires en mal de projet émanant de leur organisation revient à passer outre ses propres différences d'appréciation au nom de la préservation du consensus perçu comme étant nécessaire à la bonne gouvernance de l'organisme. Dans ce cas de figure qui a déjà été identifié plus haut, les mandataires sont conscients des divergences à l'œuvre entre l'intérêt du CIL ou de l'organisme d'HLM et l'approche qu'ils sont supposés porter. A l'inverse de l'attitude précédente, ils ne s'identifient pas à l'institution et soumettent les interventions menées sous l'égide de celle-ci à l'exercice de leur esprit critique. Toutefois, ils accordent une grande

importance au maintien de l'entente qui règne à l'intérieur des instances politiques de l'organisme, au point parfois de taire les désaccords qu'une décision suscite chez eux par crainte de remettre en cause la cohésion du conseil d'administration vis-à-vis duquel ils éprouvent un sentiment d'appartenance.

Ce type d'arbitrage est évoqué par un mandataire siégeant dans un CIL en référence à un projet dont il ne pressentait initialement pas l'utilité :

> « *Là je pensais pouvoir entraîner les deux autres administrateurs salariés, mais ça n'a pas été le cas. C'était pour une vente en bloc de logements sociaux dans (tel département), et moi j'étais pas pour car il me semblait qu'on n'avait pas intégré dans nos coûts les loyers qu'on percevait. Mais bon voilà, j'étais tout seul, donc j'ai fait preuve de discipline. Si les trois administrateurs salariés avaient été en désaccord je suis sûr que même en étant minoritaire le directeur ne l'aurait pas proposé* »[1].

Une difficulté réelle à réguler les dysfonctionnements de l'institution

La difficulté à laquelle se heurte l'organisation syndicale pour définir une approche autonome de la question du logement a des incidences sur la manière dont les mandataires se positionnent au sein des organismes dans lesquels ils siègent. Au-delà des différences susceptibles d'exister entre les attitudes de chacun, plusieurs constantes se manifestent à ce niveau, qui toutes participent d'une réduction de l'influence que les mandataires sont en mesure d'exercer sur la gestion des organismes.

Cette caractéristique s'observe d'abord lorsque l'on s'intéresse aux activités développées par les organismes et aux stratégies adoptées dans ce domaine. D'une manière générale, les administrateurs semblent dotés d'une capacité limitée à peser sur des décisions dont la paternité relève avant tout des équipes dirigeant des organismes. Le cas des pratiques innovantes mises en œuvre au sein des CIL en matière d'emploi des fonds illustre cet état de fait, ainsi qu'en témoigne le financement de la colocation. Si le choix de développer cette intervention fait en partie écho dans certains CIL à une demande émanant du conseil d'administration (en référence à une mesure inscrite dans l'ANI relatif au logement des jeunes des jeunes), les initiatives les plus innovantes dans ce domaine proviennent rarement d'une impulsion des assemblées paritaires. A titre d'exemple, l'action développée par le CIL Logéo en faveur du logement des intérimaires est à mettre sur le compte, non pas d'un choix stratégique élaboré au niveau du conseil d'administration, mais des relations développées avec l'équipe dirigeante du FASTT et de la dynamique partenariale qui s'est progressivement déployée entre les deux organismes.

La définition de l'utilisation des fonds versés par les entreprises contribue également à mettre en évidence la difficulté qu'éprouvent parfois les mandataires à se positionner dans les instances politiques des CIL du fait de l'absence de projet politique clair défini par leur organisation sur la question du logement. Cette difficulté se manifeste au sujet du financement de la construction d'HLM, domaine dans lequel l'orientation consistant à réserver les concours d'Action Logement aux opérations programmées dans les secteurs tendus suscite des sentiments variés auprès des mandataires.

Alors que certains y voient un moyen de renforcer la capacité des salariés à accéder au logement social dans les bassins d'emploi dynamiques, d'autres se montrent plus circonspects, qui s'inquiétant des effets qu'une telle politique ne manquera pas à leurs yeux

[1] Entretien FB1, l'expression étant soulignée par nous.

d'engendrer dans les territoires ruraux[1], qui s'interrogeant sur les contradictions à l'œuvre selon eux avec certaines des positions que la CFDT leur semble défendre par ailleurs[2].

La difficulté des mandataires à prendre position sur les politiques d'emploi des fonds issus de la PEEC se manifeste également au sujet du financement de l'accession à la propriété. Dans ce domaine, la ligne de clivage suscitée par la question du maintien par Action Logement d'un volant de prêts complémentaires délivrés aux salariés accédants est relativement atténuée du fait du consensus qui tend à se dessiner en faveur d'une réduction de l'enveloppe financière consacrée à cet emploi.

L'impact de l'absence de projet formalisé par l'organisation en matière de logement semble s'exercer pour l'essentiel à un autre niveau. Il se révèle à travers le comportement de mandataires qui, bien que convaincus de la faible efficacité sociale de cet emploi, s'interdisent de remettre en cause l'opportunité de conserver celui-ci dans l'offre des prestations des CIL. Cette attitude renvoie en l'occurrence au jeu d'acteur consubstantiel au dialogue social et qui contraint les représentants CFDT à prendre en compte les équilibres de forces en présence – *a fortiori* sur une question où la CFDT apparaît isolée sur la scène paritaire[3]. On peut cependant estimer qu'il serait plus aisé aux mandataires CFDT de faire valoir leur point de vue – sinon d'emporter gain de cause – sur une question de ce type s'ils étaient dotés dans l'exercice de leur mandat d'un projet politique articulant emploi et logement et leur permettant de démontrer l'importance mineure de la politique de soutien à l'accession à la propriété au regard d'un tel projet.

L'influence réduite des mandataires se mesure également au regard de leur incapacité manifeste à réguler les dysfonctionnements les plus flagrants des institutions dans lesquelles ils sont présents. Cette caractéristique se manifeste à nouveau clairement dans le cas de la gestion des CIL. Elle transparaît notamment au sujet des pratiques élaborées dans un certain nombre d'organismes collecteurs dans le but de satisfaire des intérêts particuliers ou des intérêts de structure. Faute de pouvoir adosser ses interventions sur une approche autonome de la question du logement, l'acteur syndical n'est généralement pas en mesure d'aller à l'encontre de ce type de pratiques. Il en va ainsi des projets de regroupement conçus à partir de 2010 dans un certain nombre d'organismes collecteurs, projets auxquels les mandataires ont généralement apporté leur soutien – avec l'aval de la confédération dans la plupart des cas – sans que l'on soit véritablement en mesure d'apprécier l'effet de ce types d'opérations en termes de plus-value sociale et d'amélioration du logement des salariés.

Un autre exemple illustre l'incapacité actuelle des mandataires à juguler les dysfonctionnements propres à Action Logement. Il concerne la manière dont les aides sont

[1] Les mandataires soulevant ce point – dont on peut observer qu'ils exercent souvent leur mandat dans des CIL implantés hors de l'Ile-de-France ou des métropoles de province – mettent en avant le rôle social du parc d'HLM ainsi que la fonction qu'il remplit en matière d'aménagement du territoire dans les territoires ruraux ou interstitiels.

[2] Certains administrateurs estiment ainsi que, compte tenu de l'opposition d'une partie des communes à l'idée d'accueillir des programmes de construction d'HLM, le recentrage des concours financiers des CIL sur les secteurs tendus risque d'accentuer la concentration des logements locatifs sociaux sur une partie du territoire urbain et de se révéler au bout du compte préjudiciable à la mise en œuvre de la mixité sociale dans l'habitat.

[3] La nécessité d'intégrer les positions et les intérêts des autres acteurs du paritarisme est explicitée par un responsable fédéral : « *C'est toute la difficulté du dialogue social* (…) *on n'a jamais totalement sa liberté d'agir, parce qu'on doit tenir compte de la position des autres, et parfois il est préférable, si on a défini un objectif donné, de dire : ''bon ben là-dessus je mets un peu mon mouchoir et avançons pas à pas, parce que si je fais ça je vais…''. Par exemple remettre en cause l'accession telle qu'elle est actuellement, c'est avoir à peu près tout le monde contre soi. Est-ce qu'aujourd'hui, alors qu'il y a d'autres enjeux, c'est opportun, sachant aussi que pour la FFB c'est important, ils ont un intérêt direct : plus on construit de logements…* » (entretien FB1).

délivrées aux salariés des entreprises et les choix que les CIL sont amenés à opérer dans ce cadre entre les candidats à l'accès à telle ou telle aide (attribution d'un logement locatif social, délivrance d'un prêt complémentaire pour l'accession à la propriété, etc.). Nul n'ignore que l'un des tout premiers critères orientant le choix des collecteurs est la taille de l'entreprise dont le candidat est issu. La liberté laissée aux entreprises de verser leur collecte au CIL de leur choix a en effet eu pour conséquence après 1953 de créer à l'échelle du territoire national un marché de la collecte de la PEEC, marché dont on sait qu'il agit sur les collecteurs comme une incitation à concentrer leurs aides sur les salariés des grandes entreprises de façon à majorer la proportion desdites entreprises parmi leurs adhérents et à accroître ainsi leur part de collecte.

La tendance des CIL à privilégier certains profils de salariés dans la répartition des aides constitue ce faisant un mécanisme dont on peut estimer qu'il a en quelque sorte été induit par le choix initial du législateur d'instaurer un régime libéral de la PEEC. L'histoire du 1 % logement montre que l'acteur syndical n'a jamais été en mesure de faire obstacle à ce mécanisme, quand il n'a pas eu tendance lui-même à normaliser celui-ci – la notion de « salaire différée n'est pas sans lien avec l'idée d'une équivalence entre la somme versée au titre de la PEEC par une entreprise et le niveau des aides délivrées en contrepartie aux salariés de celle-ci. Aujourd'hui encore, cette absence de régulation apparaît dommageable compte tenu du caractère discriminatoire qu'une telle logique produit au regard de l'accès aux aides d'Action Logement.

La responsabilité des organisations syndicales dans la production des inégalités qui s'opèrent à ce niveau ne procède cependant pas uniquement d'une forme de passivité complice dans les instances politiques des CIL. Elle provient également de leur mode de fonctionnement et des différences que ce mode de fonctionnement induit dans leur propension à prendre en charge les revendications des salariés selon l'entreprise ou le secteur dont ils sont issus. Vue sous cet angle, la tendance d'Action Logement à servir en priorité les salariés des grandes entreprises ne résulte pas uniquement des intérêts de structure qui sous-tendent les choix opérés au niveau des CIL. Elle est aussi une conséquence de la structuration des organisations syndicales représentant les salariés – mais aussi de celle des organisations patronales – et de la manière dont ces organisations se positionnent au sein du groupe des salariés.

Ainsi l'offre de représentation élaborée par les organisations syndicales – sur la question du logement comme sur les autres domaines de l'action syndicale – est-elle plus adaptée aux grandes entreprises qui concentrent une part prépondérante des salariés qui militent ou adhèrent à ces organisations. De ce point de vue, la distorsion qui s'opère dans l'accès aux aides d'Action Logement ne disconvient fondamentalement pas aux organisations syndicales de salariés dans la mesure où elle se surimpose pour partie à la vision déformée du salariat que l'acte de représentation syndicale a tendance à produire dans les faits. Ce faisant, toute réflexion visant à identifier des moyens de combattre les inégalités s'exerçant à l'intérieur du salariat apparaît de nature à heurter l'intérêt de l'acteur syndical en ce sens qu'elle est susceptible de remettre en cause des systèmes bénéficiant aux salariés dont il est le plus proche.

Tout indique que ce mécanisme participe des raisons pour lesquelles les organisations syndicales de salariés ne sont pas toujours très impliqués dans la lutte contre les inégalités qui s'opèrent au détriment des salariés des PME/TPE au regard de l'accès à un certain nombre de garanties sociales. De fait, il transparaît dans l'attitude adoptée par la CFDT – entre autres organisations syndicales – au sein d'Action Logement. De toute évidence, il fait partie des facteurs à l'origine du faible entrain manifesté concrètement par cette organisation pour

identifier des dispositifs susceptibles de favoriser une meilleure équité dans la répartition des aides d'Action Logement au bénéfice des salariés des PME/TPE – par exemple en inscrivant la question du logement parmi les objets du dialogue social territorial. Un cadre fédéral explicite cette contradiction manifeste entre les objectifs affichés par l'organisation – lutter contre les inégalités dont les salariés des PME/TPE sont l'objet, lier le logement et l'emploi dont on sait qu'il se développe prioritairement dans cette catégorie d'entreprises – et les pratiques que cette organisation renferme du fait de la structure des intérêts présents en son sein :

> « *Il faut savoir aussi avoir l'honnêteté de dire que, compte tenu du contexte où les ressources d'Action Logement diminue, si on faisait un travail qui tendait à faire prendre en charge beaucoup plus fortement ce dossier au sein des entreprises, donc beaucoup plus d'exigences vis-à-vis des CIL, bah le gâteau y va pas grossir, il sera juste un peu mieux partagé, donc ce sera au détriment d'entreprises genre La Poste ou Air France* »[1].

L'existence d'un débat non tranché au sein de l'organisation

Le déficit d'influence des mandataires sur la gestion des institutions dans lesquelles ils siègent est la résultante des limites caractéristiques de la prise en charge de la question du logement au sein de la CFDT. Ces limites sont liées à l'incapacité de l'échelon interprofessionnel d'inscrire cette question dans le projet global de l'organisation (voir *supra*). Deux dimensions sont constitutives de cette incapacité en ce sens qu'elles ôtent à cette organisation – à l'instar des autres organisations syndicales – une part essentielle des ressources qui lui permettraient d'élaborer une approche autonome de la question du logement. Elles occupent une place importante dans les facteurs à l'origine des difficultés rencontrées par l'acteur syndical pour peser sur la gestion d'Action Logement.

La première dimension concerne l'absence d'évaluation par les structures syndicales des interventions ou dispositifs innovants en matière de logement. L'étude des différentes expérimentations et autres interventions innovantes sur le lien emploi-logement montre que, dans certains cas, les organisations syndicales sont associées à leur mise en œuvre – quand elles n'en sont pas à l'origine[2]. Les entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête montrent cependant qu'en règle générale aucune forme de suivi n'est prévue autour de ces interventions pour tenter d'en apprécier les effets. Cette caractéristique n'est pas sans incidence sur la capacité de l'acteur syndical à jouer un rôle dans la production de la politique du logement *via* l'action qu'il mène au sein des institutions dans lesquelles il est présent – à commencer par Action Logement.

En l'absence de tout dispositif de suivi, cet acteur se prive en effet d'un outil qui lui permettrait de saisir les contraintes ou les freins participant des limites des dispositifs qu'il a contribué à mettre en place. Ce faisant, il renonce à se doter d'une expertise lui permettant, par tâtonnements successifs, de cerner les modalités d'intervention susceptibles de répondre au plus près des besoins en logement des salariés tout en étant en phase avec les dispositions des acteurs des marchés de l'habitat.

Ce renoncement reflète un choix de l'organisation syndicale qui revient à placer les mandataires dans une position ne leur permettant pas d'exercer pleinement leurs prérogatives à l'intérieur des CIL. La manière dont les politiques d'emploi des fonds sont élaborées au sein des organismes collecteurs indiquent en effet qu'une telle expertise fait défaut aux

[1] Entretien FB1.
[2] Cf. chapitre 2.

administrateurs salariés et qu'en l'état actuel des choses ceux-ci se révèlent généralement incapables de faire valoir une vision représentative de l'intérêt des salariés et à même d'infléchir les orientations tracées par la technostructure en matière d'utilisation des fonds.

L'incapacité actuelle de l'acteur syndical à élaborer un projet politique clairement identifiable sur la question du logement renvoie à une seconde dimension constitutive de l'action qu'il met en œuvre dans ce domaine. Cette dimension se situe dans l'existence d'un débat non tranché au sein de la CFDT entre une politique de solidarité et une politique de service aux salariés des entreprises. Ce débat, qui structure la réflexion de cette organisation sur l'évolution du système de protection sociale et, en tant que tel, déborde les frontières de la question du logement *stricto sensu*, résulte de la confrontation de deux approches distinctes. La politique de solidarité repose sur une approche universaliste. Elle renvoie à l'ambition des pères fondateurs de la Sécurité sociale en 1945 qui consistait à bâtir un système de protection sociale ayant vocation à protéger tout un chacun quel que soit son niveau de revenus. Dans ce système, la protection sociale apparaît comme un garant de la citoyenneté et de la cohésion sociale, l'acteur syndical constituant pour sa part un pilier de la démocratie sociale et puisant sa légitimité dans sa capacité à être porteur d'un intérêt collectif.

La politique de service aux salariés des entreprises induit une approche axée sur l'entreprise. Une telle approche sous-tend la volonté manifestée depuis plusieurs années par une partie des organisations syndicales et patronales de recentrer leur action sur l'espace de l'entreprise. Au regard de la réalité du lien de représentation syndical, elle recèle la perspective d'un recentrage des acteurs paritaires sur les entreprises dans lesquelles ils sont implantés, c'est-à-dire principalement les grandes entreprises, dont la caractéristique est d'être généralement moins touchée par la crise économique et d'avoir les moyens de financer leurs propres mesures d'accompagnement des difficultés rencontrées par les salariés. Poussée au bout de sa logique, cette approche apparaît de nature à engendrer une protection sociale à deux vitesses, c'est-à-dire un système dans lequel les salariés bénéficiant des interventions mises en œuvre par l'entreprise afin de pallier le recul de l'Etat social se limitent à un cercle restreint, la majorité des salariés – en particulier les salariés précaires, les jeunes et les chômeurs – bénéficiant pour leur part d'une couverture sociale *a minima* en l'absence d'un volant de sécurisation équivalent.

Le logement apparaît comme l'un des domaines dans lequel la CFDT peine à enclencher un débat à même d'aboutir à un projet politique permettant une prise en compte équitable de l'intérêt de ses adhérents et de l'intérêt collectif. Deux exemples illustre cette difficulté. Le premier renvoie à la manière dont la question du logement est prise en charge dans le secteur public – secteur dont on sait que la CFDT, au même titre que les autres organisations syndicales, y est particulièrement bien représentée. La caractéristique de la question du logement dans ce secteur est d'avoir occasionné historiquement une implication forte de la part des employeurs, implication dont on a pu mesurer à travers l'exemple de La Poste qu'elle a souvent été maintenue jusqu'à aujourd'hui tout en évoluant dans ses modalités[1].

Ces politiques d'entreprises questionnent cependant quant à leur capacité à répondre aux besoins des salariés tels que ceux-ci se reformulent au gré des transformations à l'œuvre depuis quelques décennies dans les champs du travail et de l'emploi. Cette interrogation porte en particulier sur le caractère égalitaire de l'accès aux aides mises en place par l'employeur étant donné la diversité des profils des salariés présents dans l'entreprise. Elle se focalise sur la question des logements de fonction, la particularité de l'intervention sur le logement dans ces entreprises étant de favoriser l'accès des agents à des garanties échappant au droit

[1] Cf. chapitre 2.

commun, en permettant notamment à ceux-ci de se loger dans des logements constituant un accessoire au contrat de travail. Le problème de ce type de dispositifs se situe dans sa propension à instaurer des pratiques discriminatoires au regard de l'accès aux garanties procurées par l'employeur, dans la mesure où une partie des salariés de l'entreprise – les jeunes en particulier – n'ont pas la possibilité d'un point de vue statutaire de mobiliser celles-ci.

Le positionnement des organisations syndicales face à cette question se caractérise par une certaine ambivalence. La CFDT ne semble pas échapper à la règle. Alors qu'au niveau national, les acteurs confédéraux font de la lutte contre les inégalités en matière d'accès aux droits un thème structurant leur discours sur la question du logement, les équipes syndicales dans les entreprises sont susceptibles de défendre une position de nature à perpétuer les inégalités en question. L'attitude adoptée par les organisations syndicales implantées au sein d'EDF – entreprise dans laquelle la CFDT n'est pas majoritaire – permet d'illustrer l'obstacle qui peut résulter de l'approche défendue par les élus d'entreprises. Cet obstacle se révèle à la lumière des hypothèses qui peuvent être envisagées dans le but de favoriser l'accès des jeunes – salariés recrutés, apprentis – aux logements mis à disposition des salariés de l'entreprise sous forme de logements de fonction.

Ces hypothèses sont conçues toutes deux comme étant de nature à lutter contre l'inégalité dont les jeunes sont victimes au regard de l'accès à cet avantage en nature. La première, qui consiste à faire passer ces logements dans le droit commun, semble à même de servir le but recherché dans la mesure notamment où elle ouvre la possibilité d'une solvabilisation des locataires *via* l'aide à la personne et favorise ainsi l'accès à un logement à coût abordable. Elle suscite pourtant l'opposition de la direction, au motif qu'elle aurait pour effet de remettre en cause le contrat social conçu après-guerre, alors même que la préservation de ce contrat, qui demeure le socle de la politique sociale mise en œuvre par l'entreprise, est perçue comme une condition du bon déroulement du dialogue social avec les organisations syndicales.

L'autre hypothèse, qui suppose d'ouvrir l'accès des jeunes à des logements de fonction identifiés comme tels, est également rejetée au nom de la défense du modèle social de l'entreprise. Tel est le constat auquel le directeur d'une association de résidences sociales a abouti au terme d'un échange visant à tester cette hypothèse auprès de responsables de l'entreprise :

> « *A EDF, les jeunes qu'ils font rentrer pendant un an ou les apprentis, ils n'ont pas le statut ! J'ai dit ''aller banco !''. Mon vice-président, c'était un ancien CFDT d'EDF. On s'est dit ''Ouaih c'est bon''.* (rire) *Echec ! Parce que bon… la position en face c'était : ''On a une politique du logement, mais c'est pour nos agents ! Et eux y sont pas agents !''* (…) *Donc j'ai arrêté, j'ai lâché mes ambitions sur le sujet* »[1].

Faute de consentir à l'une ou l'autre de ces hypothèses, les organisations syndicales implantées dans cette entreprise adoptent une attitude qui les apparente *de facto* à des *veto players*. Cette étiquette, qui correspond à l'image dépréciée des organisations syndicales que véhicule une certaine approche libérale hostile à l'idée même de corps intermédiaires, désigne des acteurs enclins à bloquer toute évolution dans la répartition des garanties sociales délivrées par l'employeur dès lors qu'ils perçoivent dans ce type d'évolutions le risque d'une remise en cause des intérêts de leurs adhérents ou de la représentation qu'ils en ont.

[1] Entretien RS1.

La position adoptée par la CFDT sur la question de l'accession à la propriété offre une seconde illustration des difficultés rencontrées par cette organisation pour élaborer un projet à même de prendre en compte équitablement l'intérêt de ses adhérents et celui de la collectivité en matière de logement. Cette question se pose en relation avec la gestion politique d'Action Logement. Elle renvoie à l'opportunité de maintenir une enveloppe conséquente pour financer les projets d'accession des salariés, emploi dont on sait qu'il expose depuis plusieurs décennies cette institution aux critiques dénonçant l'effet d'aubaine attaché à la délivrance par les CIL de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété. Elle compte parmi les questions relatives au logement sur lesquelles la CFDT se trouve en difficulté, dans la mesure où elle place cette organisation en position de devoir gérer une contradiction interne liée à l'existence du phénomène de dualisation du salariat.

Le débat autour du financement de l'accession à la propriété donne lieu au niveau de cette organisation syndicale à un affrontement entre deux approches antagonistes. La première, qui est largement portée au niveau de la confédération, revient à considérer qu'Action Logement ne doit plus financer cet emploi dont l'utilité sociale n'est pas avérée et que les sommes afférentes doivent être réorientées de façon à financer de nouvelles garanties collectives donnant corps à la volonté d'inscrire le logement dans une logique de sécurisation des parcours. Conçue en référence à la nécessité de placer les interventions d'Action Logement au service de l'intérêt collectif, elle vise en particulier à améliorer les conditions d'accès et de maintien dans le logement des salariés précaires.

La seconde approche s'inscrit pour sa part dans une logique de service aux salariés des entreprises. Défendue en priorité par les équipes syndicales dans les entreprises, elle s'appuie sur le constat selon lequel la volonté d'accéder à la propriété reste une aspiration fondamentale chez les militants et les adhérents des organisations syndicales. Cette préférence s'explique au regard de plusieurs facteurs. Elle se dessine d'abord en relation avec les caractéristiques démographiques et économiques des membres de ce groupe qui, du fait de leur moyenne d'âge et de leur niveau de revenus, sont davantage prédisposés à nourrir des projets d'accession à la propriété que ne le sont les jeunes ou les salariés précaires.

Elle renvoie ensuite à la manière dont le contexte économique actuel – crise économique, précarisation de l'emploi salarié – engendre une peur du déclassement chez une partie des salariés dits « intégrés », et plus particulièrement la frange de ces *insiders* disposant des revenus les moins élevés et/ou travaillant dans les secteurs d'activités les plus exposés au risque du chômage. Les pratiques et choix résidentiels mis en œuvre sur la base d'une telle peur ont déjà été mentionnés plus haut[1]. Ces arbitrages ne sont *a priori* pas étrangers aux adhérents et aux militants syndicaux, dont on peut penser qu'ils comptent pour une partie d'entre eux parmi les personnes auprès desquelles la dégradation du rapport salarial agit comme une incitation à recourir à des stratégies individuelles de protection et à fonder celle-ci en particulier sur l'accès à la propriété du logement.

Un ancien responsable confédéral établit clairement ce point en se remémorant les propos tenus à la fin des années 1990, dans le cadre d'une session de formation organisée sous l'égide de l'URI Nord-Pas-de-Calais, par les membres d'une section syndicale d'entreprise issue du secteur de la vente par correspondance :

> « *''Nous avec nos salaires on pourra jamais accéder à la propriété et c'est* (…) *ce qui nous pèse le plus. On ne transmettra rien à nos enfants et nos enfants ne comprennent pas la faiblesse de nos revenus''. Voilà donc se préoccuper de l'accès au locatif, c'est*

[1] Cf. chapitre 1.

bien, mais se préoccuper des salariés à bas revenu qui ne peuvent pas réaliser un rêve, c'est aussi la mission… (…) *J'ai toujours eu tendance à considérer que l'accession à la propriété ne devait pas être une priorité d'Action Logement, il reste que confronté à ce type de réalités ça interpelle* (…) *Aujourd'hui le désir d'accession c'est aussi le désir de se constituer une garantie ultérieure* »[1].

L'existence d'une contradiction interne à la CFDT sur la question de l'accession à la propriété est révélatrice du défi auquel cette organisation est plus généralement confrontée. Contrainte dans plusieurs domaines de son action à devoir gérer cette contradiction entre la priorité sociale et l'attente d'une partie de sa base militante, elle doit s'efforcer de traiter simultanément les deux approches en présence. D'un côté, le fait de vouloir prendre en charge syndicalement la question du logement et donc de poser cette question au regard de la précarisation de l'emploi salarié place la CFDT en porte-à-faux vis-à-vis de ses ressortissants. Cela oblige en effet cette organisation à faire des choix en termes de priorités d'action dont on sait qu'ils sont structurellement de nature à aller à l'encontre des préoccupations de la majorité de la population adhérente – la proportion de salariés syndiqués étant relativement faible chez les salariés précaires.

De l'autre, la CFDT est également confrontée à la nécessité de prendre en compte les aspirations émanant de sa base. Cette nécessité se fonde sur deux motifs principaux. Tout d'abord, le désir d'accession émanant des couches populaires du salariat apparaît d'un point de vue syndical comme un désir légitime, ne serait-ce que parce qu'il renvoie à un domaine – le patrimoine détenu par les personnes physiques – dont on sait qu'il est celui dans lequel le niveau des inégalités est le plus élevé. Ensuite, l'acteur syndical est naturellement fondé à estimer qu'il est de sa responsabilité de répondre à la demande de prise en compte émanant des salariés. De ce point de vue, le rôle de la CFDT semble être de prendre en considération le désir d'accession formulé par une partie des ménages salariés, dans la mesure où ce désir est l'expression chez les personnes concernées d'une volonté de sortir d'une condition perçue comme renfermant un risque de relégation. Faute de prendre en compte cette aspiration, l'acteur syndical s'expose au risque d'accentuer ce sentiment de relégation en donnant l'impression d'accorder plus d'importance à d'autres composantes du salariat. Ce risque est pointé par le même interlocuteur poursuivant son analyse rétrospective :

« *Se préoccuper des précaires que sont les salariés en CDD ne doit pas faire oublier qu'une partie du salariat est rémunéré à des très bas revenus et qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes, alors que eux cotisent ou que leurs salaires génèrent… Donc le militant d'entreprise, c'était une expression directe : ''Vous voulez que je me préoccupe des précaires ? Alors que moi et mes collègues…''* »[2].

Face à cette contradiction, le rôle d'une organisation syndicale comme la CFDT est probablement de faire en sorte que la question du logement soit définie et traitée dans toutes ses dimensions. Face à une tentation qui consisterait à privilégier une problématique au détriment de l'autre, sa responsabilité semble bien plutôt consister à définir un équilibre dans les priorités qu'elle définit en matière de logement, de façon à composer l'intérêt de ses adhérents et l'intérêt collectif dans ce domaine.

Or, la tendance de la CFDT – ainsi que des autres organisations syndicales et patronales – à envisager la question du logement sous l'angle avant tout de la gestion politique d'Action Logement prive cette organisation d'une part important des moyens lui permettant d'exercer cette responsabilité. En focalisant sa réflexion sur la question de l'avenir de cette institution et

[1] Entretien SC6.
[2] Entretien SC6.

des stratégies à mettre en œuvre pour préserver celui-ci, elle s'empêche de concentrer ses efforts sur la question essentielle, c'est-à-dire la définition des priorités entre la politique de solidarité et la politique de services aux salariés des entreprises qui apparaissent toutes deux constitutives de la prise en charge syndicale de la question du logement.

CONCLUSION – VINGT PROPOSITIONS POUR UNE PRISE EN CHARGE DU LOGEMENT COMME INSTRUMENT DE LA SECURISATION DES PARCOURS

Cette conclusion est conçue de façon à mettre en avant une série de propositions élaborées dans le but d'alimenter la réflexion et le débat interne à la CFDT sur le lien emploi-logement. A travers ces vingt propositions, il s'agit de placer cette organisation en position d'apporter une contribution significative sur deux dimensions fondamentales : l'efficacité de la politique du logement, dont tout indique qu'elle passe aujourd'hui par une prise en compte accrue des besoins émergents au carrefour de l'emploi et du logement, et la présence de l'acteur syndical sur la scène du logement, qui expose périodiquement celui-ci à des interrogations quant à sa légitimité – interrogations qu'il a lui-même tendance à intégrer concernant sa capacité à prendre en charge une question telle que le logement.

Ces propositions sont le produit de l'analyse exposée dans les chapitres précédents. Elles sont issues en particulier du croisement des chapitres 2 et 3. D'une part, elles comportent une série de préconisations dont l'objet est d'inciter la CFDT à amorcer un certain nombre d'évolutions de sorte qu'elle puisse mettre en œuvre une action véritablement à la hauteur des enjeux tels qu'ils ont été réactualisés par l'émergence du lien emploi-logement. En cela, ces préconisations sont conçues comme devant permettre à cette organisation syndicale de dépasser les limites propres à son fonctionnement et à diverses pratiques induites par celui-ci. D'autre part, ces préconisations s'emploient à remobiliser une partie des interventions mises en œuvre autour du lien emploi-logement dans le but de mettre en évidence le potentiel d'innovation ressortant de ces interventions. Ce faisant, elle visent à établir l'intérêt consistant pour la CFDT à en prendre connaissance et à y puiser matière à nourrir sa propre réflexion.

Les propositions, qui pour un grand nombre nous ont été soufflées par nos interlocuteurs lors de l'enquête, sont classées en quatre thèmes : la prise en charge syndicale de la question du logement, la place du logement dans le dialogue social, le rôle que la CFDT est en mesure de jouer sur la scène du logement et la réforme d'Action Logement. Elles comportent généralement des précisions relatives aux outils susceptibles de soutenir leur mise en œuvre et aux angles qui pourraient être privilégiés pour en favoriser l'application. Elles ciblent la CFDT et plus largement les organisations syndicales – conformément à la commande – étant bien entendu que les limites actuelles des interventions mises en œuvre sur le lien emploi-logement sont imputables pour une bonne part à des pratiques d'acteurs ne figurant pas dans le paysage syndical (organisations patronales, Etat, élus locaux, technostructure d'Action Logement et des organismes d'HLM sous actionnariat).

La focalisation sur le cas de la CFDT a néanmoins ceci d'intéressant qu'en termes d'enquête elle a donné à voir – et à entendre – une grande variété de positionnements et de discours à l'intérieur de l'organisation. En termes de résultats, elle place l'analyste en position de prodiguer des conseils – avec toutes les limites qu'un tel exercice comporte – censés aiguiller une organisation syndicale dans la manière dont elle se saisit d'une question dont on sait qu'elle revêt une importance centrale pour une part significative de la population, mais qui paradoxalement demeure fondamentalement un domaine périphérique de l'action revendicative au regard de ce qui constitue le cœur de la réflexion et des pratiques syndicales.

Afin d'apporter notre contribution à la régulation de ce paradoxe, nous nous efforçons dans les pages qui suivent d'esquisser les contours d'une doctrine reposant sur une interprétation du lien emploi-logement sensiblement différente de celle opérée par le MEDEF il y a quelques années. Cette ébauche de doctrine se distingue en effet fondamentalement des analyses en vigueur depuis le début des années 2010 sur le lien emploi-logement sur deux points essentiels. D'une part, elle aménage une place de premier plan au risque de précarité résidentielle liée à la précarisation de l'emploi. D'autre part, elle fonde les possibilités d'accès ou de retour à l'emploi, non pas sur une mise en mobilité à marche forcée des individus, mais sur l'instauration d'un ensemble de garanties sociales œuvrant en faveur de la sécurisation des parcours et participant à la promotion du parcours de vie de qualité.

1. Créer les conditions d'une prise en charge véritablement politique de la question du logement

Les propositions réunies dans ce premier groupe partent toutes de l'idée selon laquelle les organisations syndicales souffrent d'un déficit de légitimité dans le secteur du logement et que cette légitimité pourrait être conquise *via* l'affirmation au sein de ces organisations d'une capacité à connaître les besoins en logement. Cela supposerait que les militants au contact des salariés (dans les sections d'entreprise, les syndicats, les unions locales) puissent s'organiser de façon à capter l'expression des besoins qui émanent de la base, comprendre ce besoin dans sa diversité et le discuter, en faire la synthèse avant de le faire remonter vers les structures professionnelles et interprofessionnelles de niveau supérieur, de sorte que ces échelons puissent engager un travail similaire d'analyse du besoin puis progressivement de structuration politique d'un discours sur le dossier logement. A travers une telle dynamique, il s'agirait de faire du logement un sujet politique ainsi qu'un champ d'investissement syndical, en redonnant un pouvoir d'agir politiquement et collectivement à des niveaux d'action le plus souvent désinvestis aujourd'hui sur la question du logement.

Le gain de légitimité pour l'acteur syndical proviendrait de ce que il ne soit plus uniquement identifié pour sa participation à la gestion d'Action Logement, participation dont on peut estimer qu'elle a pu avoir pour effet de produire une image institutionnalisée du dossier logement auprès d'une partie des militants de terrain et de décourager les volontés d'agir de se porter vers ce domaine de l'action revendicative. Ce gain de légitimité procéderait d'une forme de reconnaissance émanant des salariés, les efforts mis en œuvre pour écouter et prendre la mesure des besoins individuels, puis le cas échéant traduire cette expression en action revendicative, s'apparentant en l'occurrence au travail permettant quel que soit le domaine à l'acteur syndical de tisser un lien de représentation avec le groupe qu'il aspire à représenter.

La légitimité conquise dans le secteur du logement proviendrait aussi de l'attitude des partenaires de la CFDT (employeurs, organisations patronales, pouvoirs publics). L'émergence d'une capacité à rendre compte de la vie sociale, à dire le besoin et à articuler celui-ci dans une approche au service de la justice sociale constituerait de ce point de vue une évolution à même d'établir le bien-fondé de la présence de l'acteur syndical sur la scène de la politique du logement. Une telle évolution aurait pour effet de conduire les organisations syndicales à renouer avec ce qui constitue le fondement de leur légitimité, c'est-à-dire prendre en charge les conséquences du fonctionnement de l'entreprise dans les différents domaines de la vie sociale (en l'occurrence ici les effets de la précarisation de l'emploi sur les conditions d'accès et de maintien dans le logement des salariés). Elle constituerait un antidote efficace à une dérive qui s'observe dans l'ensemble des domaines de la protection sociale et qui a conduit l'acteur syndical à estimer que sa présence dans les institutions paritaires est légitime, non pas pour les raisons susmentionnées, mais pour des raisons qui ne renvoient en réalité à rien d'autre que des choix de gouvernance (le fait que les organisations syndicales ont été placées à la tête de ces institutions dans le contexte politique de l'après-guerre) et de financement du système (le fait que l'argent géré par le paritarisme provient de l'entreprise).

Le rôle de la confédération est double dans cette perspective. Elle a vocation à créer les conditions d'une mobilisation des différents niveaux de l'organisation pour les sensibiliser à un sujet dont toutes les enquêtes de société indiquent qu'il constitue l'un des tout premiers sujets de préoccupations des Français. Son rôle dans cette perspective est d'inciter ces structures à se saisir de la question du logement sous l'angle des besoins sociaux qu'il recèle,

en mettant en avant le cas échéant les gains susceptibles de résulter d'une telle initiative d'un point de vue syndical dans les entreprises. Elle a vocation en outre à animer les échanges et les débats qui doivent permettre à l'organisation de structurer politiquement un discours sur la question du logement et de se positionner en faisant un certain nombre de choix débouchant sur l'élaboration d'une plateforme revendicative. Les propositions qui suivent visent à alimenter les réflexions de la confédération au regard de la fonction d'impulsion qu'il lui revient d'assurer dans le cadre de cette refondation partielle de la prise en charge de la question du logement.

Proposition n° 1 : Rendre compte du besoin en logement et des interventions mises en œuvre sur le sujet auprès des salariés dans les entreprises

Objectif : faire que la CFDT soit identifiée comme étant dotée d'une expertise et d'une capacité d'agir sur ce dossier.

Outil/procédé : réalisation d'« enquêtes Flash[1] » sur la question du logement.

Proposition n° 2 : Mobiliser les militants dans les sections, les syndicats et l'interprofessionnel

Objectif : accroître la proportion de militants intéressés pour prendre en charge la question du logement et jouer le rôle de capteurs des besoins en logement.

Outils/procédés :
- élaboration de guides pour aider les militants à prendre en charge la question du logement et à être en capacité de répondre aux questions des salariés.
- organisation de formations ou de réunions d'informations fonctionnant sur le principe d'un échange dans les deux sens (de façon notamment à favoriser la remontée de l'expression des besoins en logement).
- renforcement du régime d'incitation financière visant à pousser les structures syndicales à se saisir de la question du logement dans le cadre des conventions passées par la confédération avec ces mêmes structures.
- désignation dans les UD de référents logement dont le rôle serait d'être des relais d'information et de conseil auprès des adhérents et des sections syndicales sur le dossier logement.
- mise en place au niveau des UD et UL de dispositifs permettant de recevoir des salariés (accueil, permanence juridique) et visant *in fine* à faire travailler les militants sur des projets territoriaux incluant la question du logement.

[1] L'enquête Flash est un outil CFDT consistant pour les militants d'entreprise à rencontrer les salariés afin de prendre la mesure de leur réalité et de leurs besoins, puis à élaborer sur cette base des revendications conçues comme devant aboutir à des résultats concrets.

Proposition n° 3 : Redéfinir le cadre du mandat de représentation dans les instances paritaires

Objectif : renforcer le lien entre le mandataire et les structures syndicales qui délivrent le mandat *via* la réactualisation de la « charte des mandatés » qui fixe les engagements de chacun.

Outil/procédé : mise en place d'un groupe de travail composé de responsables confédéraux, de responsables de structures territoriales (UD et URI) et de mandataires et chargé de réécrire la charte des mandatés.

Pistes de réflexion :
- Outre les engagements déjà inscrits dans la charte (rendre compte de l'exercice de son mandat, engagement à suivre le cycle de formation organisé par la confédération, etc.), ce document aurait vocation à préciser le rôle des mandataires au regard de l'orientation consistant à faire émerger au sein de la CFDT une capacité à connaître les besoins en logement. Elle pourrait prévoir par exemple l'organisation au niveau national ou au niveau des territoires de réunions régulières associant les mandataires et les équipes syndicales dans les entreprises.
- En contrepartie, la charte conduirait la confédération à prendre un certain nombre d'engagements supplémentaires identifiés comme étant susceptibles d'aider les mandataires dans l'exercice de leur mandat. Ces engagements pourraient notamment consister à informer les mandataires des évolutions nationales susceptibles d'éclairer leur expertise des besoins en logement émanant des salariés au niveau des entreprises et des territoires. Ils pourraient prendre par exemple la forme d'une page internet (ou d'un lien logement sur le site de la confédération) délivrant régulièrement des informations généralistes sur le logement (projets de lois, rapports officiels, études statistiques, recherches) et rendant compte des interventions innovantes sur le lien emploi-logement au niveau des territoires – qu'elles proviennent d'Action Logement ou d'autres acteurs (cf. la création d'un observatoire national sur le lien emploi-logement suggérée dans la proposition n° 5). Les engagements pris par la confédération pourraient également concerner la question de la diffusion en temps réel – dans une certaine mesure – d'informations relatives aux négociations en cours avec les partenaires sociaux d'Action Logement et les pouvoirs publics, en incluant toutefois une règle à définir collectivement afin de réserver à la confédération la possibilité de ne pas diffuser les informations ayant un caractère confidentiel.

Proposition n° 4 : Tisser des liens entre le logement et les autres domaines de l'action syndicale

Objectif : lutter contre le cloisonnement propre à la prise en charge syndicale de la question du logement en créant les conditions d'une prise en compte des thématiques connexes à ce dossier (transports, garde des enfants, santé, vieillesse).

Outils/procédés :
- convier systématiquement les mandatés CAF – ou autres mandataires dans des institutions ayant des connexions plus ou moins étroites avec la question du logement – dans les réunions logement organisées par la confédération.
- élaborer d'une feuille de route visant à cadrer le mandat délivré aux mandatés CAF sur les aspects logement.

Proposition n° 5 : Contribuer à l'amélioration de la connaissance en matière de besoins émergents au croisement de l'emploi et du logement

Objectif : favoriser la production de connaissances destinées à éclairer l'expertise accumulée au sein de l'organisation et à contribuer à l'affirmation d'une capacité à connaître les besoins en logement.

Outils/procédés :
- mettre en œuvre des enquêtes visant à informer la réalité du lien emploi-logement à l'échelle de certaines régions : besoins émergents au regard de l'accès et du maintien dans le logement, arbitrages des ménages en matière de choix résidentiels, interventions innovantes au regard desquelles le logement s'apparente à un élément de la sécurisation des parcours résidentiels et professionnels.
- mettre en place un observatoire national alimenté par les informations recueillies au niveau des territoires ou des entreprises et dont le rôle serait d'être un centre de ressources pour tous les militants logement et au-delà ainsi qu'un lieu d'impulsion et d'animation de débats internes à l'organisation sur le lien emploi-logement et la question du logement en général.

2. Inscrire le lien emploi-logement comme objet à part entière du dialogue social

Le lien emploi-logement n'a pas attendu d'émerger dans le discours des partenaires sociaux d'Action Logement pour devenir un objet du dialogue social. En témoigne le dispositif amorcé en Région-Alpes dès le début des années 2000 sur la question du logement des salariés saisonniers du tourisme[1]. Issus d'un compromis fondé sur un échange de concessions réciproques – assouplissement de l'exercice du droit au logement vs. ouverture d'un accès à des logements garantissant l'autonomie et l'intimité du salarié – plusieurs accords interprofessionnels ont alors manifesté la capacité des partenaires sociaux à s'accorder pour financer la production de logements caractérisés par des normes de qualité supérieures à celle prévalant dans le code du travail concernant l'hébergement par l'employeur.

Plusieurs autres interventions mentionnées dans le chapitre 2 laissent entendre que le lien emploi-logement constitue un objet propice au dialogue social étant donné les attributs attachés à ce mode de production de normes sociales ou de dynamiques de projets. Certaines d'entre elles indiquent ainsi que la prise en charge du lien emploi-logement est de nature à susciter des dynamiques partenariales participant d'une promotion de l'intersectorialité dans la production de l'action publique. Les divers dispositifs territoriaux reposant sur des partenariats entre acteurs de la formation professionnelle et acteurs du logement – en région Centre par exemple – illustrent cette dimension.

D'autres interventions montrent que le lien emploi-logement est un thème qui s'accorde pleinement avec une logique de coopération entre les acteurs économiques et sociaux et les collectivités territoriales ainsi que les associations. Cette dimension représente aujourd'hui une des pistes d'amélioration du dialogue social *via* le développement du dialogue social tripartite ou quadripartite dans plusieurs instances de l'action publique territoriale ou du paritarisme. Elle semble se développer également autour de la question du lien emploi-logement à travers la mise en place de plusieurs dispositifs à des échelles territoriales différentes. Parmi ces dispositifs, on peut mentionner l'Association départementale pour le logement des travailleurs saisonniers des Hautes-Pyrénées créée conjointement par les partenaires sociaux et les collectivités locales, ainsi que l'opération New-Deal Auvergne autour de laquelle un partenariat s'est noué avec Pôle emploi il y a quelques années.

Au regard de ces multiples correspondances, le lien emploi-logement semble constituer un objet ayant vocation à être discuté dans le cadre du dialogue social. Les propositions suivantes déclinent ce postulat aux différents niveaux auxquels la CFDT est en capacité d'inscrire son action dans ce cadre.

[1] Cf. chapitre 2.

Proposition n° 6 : Contribuer à faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social dans l'entreprise

Objectif : imposer le logement comme élément de la responsabilité sociale de l'entreprise et favoriser l'essor des négociations sur l'articulation habitat-travail (accords de mobilité interne et externe, etc.) permettant notamment le développement des formes de relocalisation de salariés au sein de l'entreprise (*co-working*, télétravail, etc.).

Outil/procédé : œuvrer en faveur de la prise en compte de la question du logement à travers l'une des thématiques abordées dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (qualité de vie au travail ou gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).

Proposition n° 7 : Contribuer à faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social territorial

Objectif :
- produire une interprétation du lien emploi logement propre à chaque territoire (structuration, fonctionnement).
- favoriser la prise en compte de cette question dans les projets élaborés dans le cadre du dialogue social territorial.

Piste de réflexion : privilégier autant que possible l'échelle régionale au vu des multiples ressources mobilisables à cet échelon : possibilité d'articulation facilitée avec les politiques d'emploi et de formation professionnelle, atténuation des effets de frontières propres à l'intervention publique élaborée au niveau des EPCI, propension à favoriser la désectorialisation de l'action publique, correspondance avec la nouvelle architecture institutionnelle d'Action Logement.

Proposition n° 8 : Contribuer à faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social de branche

Objectifs :
- permettre la prise en compte du lien emploi-logement au regard des formes spécifiques que cette question revêt dans certains secteurs d'activités ou professions.
- favoriser la production de garanties ciblées sur les ressortissants d'un secteur d'activité en particulier (à l'image du dispositif d'aides mis en place par le FASTT en faveur des intérimaires).
- atténuer les inégalités d'accès aux droits sociaux qui s'exercent au sein du salariat en favorisant le développement d'un niveau de négociation dépassant le cadre de l'entreprise.

Outil/procédé : extension au niveau de la branche des accords d'entreprises conclus sur la question du logement.

Proposition n° 9 : Faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social interprofessionnel

Objectif : produire des garanties sociales permettant de sécuriser les parcours professionnels et résidentiels contre les risques émergents au croisement de l'emploi et du logement.

Outil/procédé : inscrire le lien emploi-logement, voire le logement comme élément de la sécurisation des parcours, dans l'agenda du dialogue social interprofessionnel.

Piste de réflexion : travailler l'hypothèse d'une inscription du logement dans une logique de compte social, en s'interrogeant notamment sur les garanties qui pourraient être mises en place de façon à sécuriser le maintien dans le logement suite à un licenciement et à la perte de revenus afférente (locataires, accédants à la propriété ou propriétaires).

Proposition n° 10 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité de porter des revendications hors de la sphère d'Action Logement

Objectif : traiter la question des risques émergents au croisement de l'emploi et du logement sans limiter la réflexion aux frontières des entreprises des secteurs assujettis à la PEEC.

Pistes de réflexion :
- prendre en charge la question de l'accès au logement des bénéficiaires du RSA
- prendre en charge la question de l'accès au logement des agents de la fonction publique.

Outil/procédé : contribuer à la mise en place d'une forme de PEEC à l'échelle de la fonction publique afin de mutualiser les moyens que chaque branche (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) investit dans le secteur du logement, de favoriser l'accès au logement en zones tendues des fonctionnaires à bas revenus et de lutter contre les inégalités de traitement qui touchent une partie des fonctionnaires.

3. S’appuyer sur le lien emploi-logement pour se doter d’une capacité à peser sur la production de l’action publique

L’affirmation d’une capacité à connaître les besoins en logement aurait également pour finalité de permettre à la CFDT d’être identifiée comme un acteur ayant toute sa place sur la scène de la politique du logement. Se doter d’une expertise spécifique sur le lien emploi-logement apparaît de ce point de vue comme un moyen pour l’acteur syndical d’être associé à la production de l’action publique et d’être en mesure de peser sur l’orientation de celle-ci. La plupart des besoins d’intervention qui s’affirment au croisement de l’emploi et du logement ont en effet pour propriété d’interpeler les pouvoirs publics au même titre que les employeurs et les partenaires sociaux. L’hypothèse d’un éventuel essor des déplacements pendulaires en relation avec le développement du télétravail fait partie des exemples illustrant cette propriété. Elle interroge en effet à la fois la politique du logement (Quelle offre de logement mettre en place pour accueillir des salariés se rendant sur leur lieu de travail deux ou trois jours par semaine ?) et la politique d’aménagement du territoire (Dans quelle mesure cette transformation de la vie au travail pourrait-elle avoir un impact en termes de redynamisation des villes petites et moyennes ou des espaces ruraux ? etc.).

Une plus grande implication de la CFDT dans la production de la politique du logement impliquerait une présence accrue dans un certain nombre d’instances au sein desquelles cette organisation est déjà représentée. Elle s’opérerait à l’échelle nationale, niveau auquel l’approche que la CFDT est susceptible de développer serait de nature à éclairer un certain nombre de débats (comment concilier mixité sociale et accès au logement ? etc.). Elle aurait également vocation à se produire au niveau des territoires. On a pu s’apercevoir à travers certaines des interventions innovantes exposées dans le chapitre 2 que cette échelle pouvait s’avérer propices à l’émergence de dynamique partenariales du fait des convergences se manifestant entre partenaires sociaux et élus locaux sur un certain nombre de sujets liés au développement territorial. L’acteur syndical semble avoir la possibilité d’investir une place centrale dans ce type de configurations du fait de sa capacité à opérer une intermédiation entre acteurs du monde de l’entreprise et élus politiques.

Les propositions suivantes déclinent cette idée selon laquelle l’émergence du lien emploi-logement et la manière dont cette question interpelle l’action publique représentent une opportunité pour la CFDT – au même titre que pour les autres organisations syndicales – d’investir une place sur la scène de la politique du logement sur la base d’une légitimité distincte de celle attachée à sa participation à la gestion d’Action Logement.

Proposition n° 11 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité de contribuer à la réorientation partielle des finalités de la politique du logement

Objectif : placer la CFDT en position de contribuer au débat sur les finalités de la politique du logement et à l'amélioration de son efficacité.

Outil/procédé : s'appuyer sur la négociation interprofessionnelle sur le lien emploi-logement (proposition n° 9) pour mettre en scène un débat public sur le lien emploi-logement et jeter un éclairage spécifique sur la dégradation des conditions d'accès et de maintien dans le logement qui touche une partie des salariés.

Piste de réflexion : contribuer à la réhabilitation d'une conception de la politique du logement en termes de prévention – c'est-à-dire une conception conforme aux finalités qui sous-tendent historiquement l'instauration de la protection sociale et de la politique du logement en France. Il s'agirait de ce point de vue de promouvoir des politiques contribuant à prévenir les risques de ruptures résidentielles plutôt que des politiques uniquement destinées à réparer les conséquences de celles-ci. Plusieurs arguments pourraient être mis en avant pour établir le bien-fondé d'une telle orientation : la lutte contre la précarité résidentielle constitue un enjeu de cohésion sociale (la carte des ménages exposés à ce type de risques à la périphérie des agglomérations urbaines semble aujourd'hui recouper en partie la carte du vote en faveur de l'extrême droite) ; intervenir en amont de la rupture est généralement moins coûteux financièrement parlant que lorsque la rupture s'est déjà opérée ; ce type d'interventions est également plus à même de préserver la dignité des personnes (cf. l'opposition classique assurance vs. assistance dans le champ des politiques sociales) ; en tant qu'il aurait vocation à être financé en partie par la cotisation sociale – et donc par les fonds issus de la PEEC – il serait moins vulnérable à la question du consentement de la société au financement de la solidarité que s'il était financé par l'impôt.

Proposition n° 12 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité d'évoluer vers des formes de dialogue social associant les élus locaux

Objectif : amener les acteurs paritaires et les élus locaux à déterminer conjointement ce qu'ils souhaitent faire sur le lien emploi-logement et à intégrer cette question dans un projet global pour le territoire.

Outil/procédé : contribuer à inscrire le logement des salariés comme catégorie de l'action publique territoriale, *via* notamment l'inscription de cette question dans les études des documents stratégiques de programmation : le Programme local de l'habitat (PLH), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), le Plan départemental de l'habitat (PDH) et le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Proposition n° 13 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité d'amorcer une forme de coordination entre les politiques territoriales de l'emploi et de l'habitat

Objectif : contribuer à la désectorialisation des politiques publiques dans les domaines de l'emploi et du logement, selon une approche dans laquelle le logement pourrait notamment s'envisager comme un auxiliaire des politiques territoriales de l'emploi, c'est-à-dire par exemple comme un moyen de favoriser une meilleure adéquation entre les besoins en main-d'œuvre et les compétences mobilisables sur un territoire donné.

Outil/procédé : inscrire le lien emploi-logement dans la Gestion prévisionnelle territoriale de l'emploi et des compétences (GPECT) ainsi que dans les dispositifs partenariaux qui émergent depuis quelques années dans le but de soutenir l'exercice d'une compétence de financement partagée au niveau des territoires (conférences des financeurs, agences de transition) (Duclos, 2011).

Piste de réflexion : plusieurs configurations semblent en mesure de constituer des points d'appui pour ce type de démarches. C'est le cas des contextes territoriaux dans lesquels le logement peut se concevoir comme un outil apte à renforcer l'attractivité du territoire auprès des salariés dotés des compétences recherchées et qu'il s'agit de convaincre de venir s'installer dans le bassin d'emploi. C'est également le cas des professions pour lesquelles la proximité domicile-travail est perçue comme représentant un enjeu d'intérêt métropolitain parce que conditionnant le bon fonctionnement des services urbains (cf. la problématique des « travailleurs clefs » dans les bassins d'emploi caractérisés par une tension élevée du marché locatif).

Proposition n° 14 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité de favoriser une meilleure coordination entre les politiques de l'habitat et les domaines connexes de l'action publique

Objectif : contribuer à la désectorialisation des politiques publiques en liant le logement avec des domaines connexes de l'action publique tels que la santé, la vieillesse ou la petite enfance.

Outil/procédé : mettre à profit l'expertise engendrée par le dialogue intersectoriel interne à l'organisation (cf. proposition 4) en faisant valoir celle-ci dans le dialogue avec les élus locaux afin de proposer des solutions adéquates sur des problématiques transversales.

Piste de réflexion : l'intervention sur le logement constituerait dans ce cadre un moyen de traiter des problématiques situées au croisement du logement et d'autres domaines de l'action publique. Elle reposerait sur une mobilisation de l'ensemble des acteurs territoriaux (partenaires sociaux, élus locaux, Etat, région, bailleurs, Action Logement…). A titre d'exemple, dans le domaine de la santé et de la vieillesse, le logement peut être saisi comme un outil au service des objectifs de l'action publique à divers titres : retour des personnes âgées en centre-ville, logement intergénérationnel, adaptation du logement.

Proposition n° 15 : Saisir le lien emploi logement comme une opportunité de contribuer à la réflexion sur la réforme des attributions d'HLM

Objectif : favoriser l'accès des salariés en mobilité professionnelle au logement HLM.

Outil/procédé : création d'un droit de réservation immédiat dans le parc d'HLM.

Observation : un dispositif de ce type aurait vocation à être pensé en relation avec la réforme du système d'attribution des logements sociaux inscrite dans le projet de loi « Egalité et Citoyenneté » actuellement en discussion au Parlement.

4. Prendre appui sur le lien emploi-logement pour dynamiser la réforme d'Action Logement

Action Logement doit être l'outil financier permettant la mise en œuvre de cette doctrine visant à inscrire l'intervention sur le logement dans une logique de sécurisation des parcours. Du fait de sa nature même, la PEEC a en effet vocation à financer les politiques définies par les partenaires sociaux autour du lien emploi-logement. La PEEC est une contribution obligatoire versée par l'entreprise et, en tant que telle, elle conduit celle-ci à internaliser le coût des externalités négatives engendrées par son fonctionnement dans les secteurs de l'emploi et du logement. Dans la mesure où la précarisation du travail et de l'emploi bénéficie au fonctionnement économique de l'entreprise, il est logique que la sécurisation des parcours instaurée en réponse aux risques produits par ce fonctionnement soit en partie prise en charge par l'entreprise par le biais d'Action Logement.

Plusieurs signes indiquent que les besoins situés au croisement de l'emploi et du logement devraient se développer dans les années qui viennent : nombre élevé des départs à la retraite dans la décennie à venir, impact du possible retour de la croissance sur l'emploi des jeunes, permanence des besoins en main-d'œuvre inhérents au lancement de grands chantiers d'infrastructure (à l'image du Grand Paris Express en région parisienne). Cette perspective doit agir auprès des acteurs d'Action Logement comme une incitation à sortir d'une logique dans laquelle les CIL – et demain les nouveaux organes issus de la réforme en cours d'Action Logement – consacrent l'essentiel des investissements destinés à contribuer à l'amélioration du logement des salariés au financement de l'accession à la propriété et au soutien de la construction d'HLM.

L'approche à promouvoir en ce sens – bâtir une politique d'emploi des fonds basée sur l'expression du besoin en logement émanant des entreprises et des territoires – doit en outre s'accompagner d'une évolution permettant que la gouvernance d'Action Logement cesse de faire l'objet d'une concurrence permanente entre les partenaires sociaux et l'Etat. La CFDT a un rôle majeur à jouer dans cette transformation. De sa capacité à convaincre ses partenaires de la pertinence du projet qu'elle porte – le logement comme élément de la sécurisation des parcours – dépend la propension des partenaires sociaux à faire la preuve de leur disposition à placer la gestion d'Action Logement au service d'un projet politique et à justifier ainsi la délégation que les pouvoirs publics ont consentie en 1953. Il en ressortirait un rééquilibrage du rapport de force avec l'Etat qui aurait pour effet de resituer l'institution dans sa finalité première : constituer un « *système de protection à responsabilité partagée* »[1].

Une telle reprise en main de la gestion d'Action Logement par les partenaires sociaux s'impose au regard de la réforme en cours qui porte essentiellement sur des enjeux d'organisation et laisse partiellement de côté la question des emplois d'Action Logement – à l'exception notable de la création de *Visale*. Elle apparaît d'autant plus nécessaire dans le contexte actuel que l'échéance des élections présidentielles recèle la promesse de nouvelles remises en cause d'Action Logement et de la place des partenaires sociaux dans ce dispositif. Les propositions qui suivent visent à alimenter la réflexion de la CFDT quant aux chantiers à ouvrir de sorte qu'Action Logement puisse à nouveau faire la démonstration de son efficacité sociale et regagner une forme de légitimité sur la scène de l'action publique.

[1] Entretien DST1.

Proposition n° 16 : Réformer le fonctionnement d'Action Logement pour plus d'équité en faveur des salariés des PME/TPE

Objectif : supprimer l'effet pervers induit par le fonctionnement d'Action Logement en matière de répartition des aides en créant les conditions d'une égalité d'accès au profit des salariés des PME/TPE.

Outil/procédé : mettre en place un système de règles imposant à Action Logement de délivrer des aides à cette catégorie de salariés à hauteur d'une enveloppe financière reflétant la part que représente la PEEC issue des PME/TPE dans la collecte annuelle.

Proposition n° 17 : S'appuyer sur le lien emploi-logement pour engager une mise à plat de l'ensemble des aides délivrées par Action Logement

Objectif : faire l'inventaire des aides et services existants en appréciant leur pertinence au regard de la logique visant à inscrire le logement comme élément de la sécurisation des parcours. Un tel inventaire aurait vocation à légitimer la réduction du champ des emplois estimés les moins efficaces ainsi qu'à permettre le redéploiement des fonds ainsi libérés vers des emplois de nature à contribuer à la mise en œuvre de cet objectif.

Outil/procédé : mise en œuvre d'une étude opérant une mise à plat des aides délivrées par Action Logement et évaluant leur utilité au regard de la nécessaire inscription du logement dans une logique de sécurisation des parcours.

Proposition n° 18 : Créer de nouveaux emplois de nature à permettre l'inscription du logement dans une logique de sécurisation des parcours

Objectif : créer des aides favorisant l'accès au logement locatif privé à des catégories de salariés pour lesquels cet accès est contraint (salariés en mobilité professionnelle, CDD, jeunes, immigrés). Il s'agirait ainsi de promouvoir un système d'aides permettant à la personne en phase de recrutement de se voir garantir à l'instant t l'accès à un logement correspondant à ses capacités financières.

Pistes de réflexion : un système de ce type pourrait se structurer autour de deux aides distinctes :
- une aide à la personne permettant de favoriser l'accès au logement en solvabilisant les salariés prenant un emploi dans des secteurs confrontés à des difficultés de recrutement. Cette aide serait encadrée par des accords de branches conclus au niveau national avec les secteurs concernés (par exemple le bâtiment, l'hôtellerie-restauration, les travaux publics) ainsi que par des accords territoriaux conclus avec les collectivités. Elle garantirait à tout salarié rentrant dans le secteur d'accéder à un logement dont il ne payerait qu'une partie du loyer de façon à ne pas dépasser un seuil prédéfini en matière de taux d'effort. Le différentiel de loyer serait pris en charge par Action Logement à la condition que le salarié se voit proposer à terme une solution de logement pérenne. Concrètement, un contrat pourrait être passé avec le salarié à travers lequel Action Logement s'engagerait à fournir à celui-ci un relogement avant une date donnée et s'engagerait également à assumer financièrement un éventuel dépassement jusqu'à temps qu'il trouve un logement répondant notamment à ce critère de taux d'effort – c'est-à-dire *a priori* pendant le temps nécessaire pour qu'un droit de réservation se libère dans

le parc locatif social sur le bassin d'emploi. Cette aide à l'allègement temporaire de quittance intégrerait une dimension de sécurisation de la mobilité professionnelle dans la mesure où elle pourrait permettre aux demandeurs d'emploi de saisir des opportunités d'emploi à distance. En ce sens, elle aurait un lien de parenté avec les dispositifs mis en place dans certains territoires pour sécuriser l'installation de nouveaux arrivants : dispositifs visant à permettre aux individus de faire face à d'éventuels frais de double résidence, instauration du principe « satisfait ou remboursé » sécurisant le retour du salarié dans sa région d'origine (New Deal Auvergne), etc. Cette aide pourrait également avoir vocation à garantir le maintien dans le logement dans les cas où le salarié perd son emploi de sorte qu'il puisse être sécurisé dans son parcours vers le retour à l'emploi.
- un dispositif visant à compléter *Visale* par des mesures incitant les propriétaires à loger des publics dits « à risques » ou habituellement discriminés au regard de l'accès au logement. Ce dispositif reposerait sur la création d'aides au bénéfice des bailleurs : financement de l'entrée dans les lieux, de la remise en état des logements, voire de la mise aux normes énergétiques. En contrepartie, ceux-ci accepteraient un dispositif de conventionnement les engageant à louer leurs biens à des salariés ressortant de catégories spécifiques (jeune, CDD, immigré) qui se verraient ainsi ouvrir l'accès à un logement à loyer abordable.

Proposition n° 19 : S'appuyer sur le lien emploi-logement pour favoriser la création d'emplois de nature à favoriser le rapprochement du lieu de travail

Objectif : créer les conditions d'une plus grande liberté de choix des ménages en matière de choix résidentiel et d'un accès au logement favorisant le rapprochement du lieu de travail pour ceux qui nourrissent une telle aspiration.

Pistes de réflexion :
- maintenir l'orientation consistant pour Action Logement et ses filiales HLM à accentuer l'effort de construction d'HLM dans les secteurs tendus.
- réfléchir à un manière de favoriser la création d'une offre de logements à loyer abordable *via* un dispositif de conventionnement permettant la mise aux normes énergétiques des logements.
- réfléchir à une manière d'accompagner les évolutions en cours en termes de mobilités pendulaires en relation avec le développement du télétravail (création d'une offre de logements destinée à accueillir des salariés 2 à 3 nuits par semaine à proximité de leur lieu de travail, etc.).

Proposition n° 20 : resituer Action Logement dans son rôle social historique consistant à favoriser l'intégration des salariés dans la cité

Objectif : faire évoluer les interventions mises en œuvre sous l'égide d'Action Logement de sorte que cette institution renoue avec ses missions de connaissance, d'information et d'innovation qui lui confèrent une fonction de médiation des besoins sociaux dans le secteur du logement.

Pistes de réflexion :
- placer Action Logement en position de contribuer à l'émergence d'une capacité à connaître le besoin en logement. A titre d'exemple, les CIL – ou organes territoriaux – d'Action Logement pourraient développer la pratique consistant à s'interroger, en cas d'impayés de loyer, sur les causes de celui-ci afin d'enrichir leur expertise propre et d'inciter les personnes à s'orienter vers les instances adéquates en matière d'accompagnement.
- placer Action Logement en position de favoriser l'accompagnement des salariés au regard de l'accès ou du maintien dans le logement. Au vu de la place souvent prépondérante qu'occupent les mesures d'accompagnement dans les dispositifs territoriaux mis en place autour du lien emploi-logement – au vu également des ressources financières limitées qui caractérisent notamment les dispositifs mis en place par des collectivités territoriales – il semble que les partenaires sociaux d'Action Logement seraient fondés à envisager l'opportunité de créer un ou plusieurs emplois ayant vocation à soutenir financièrement la création ou le fonctionnement de dispositifs d'accompagnement mis en place dans le logement de façon à contribuer à la sécurisation des parcours.
- contribuer à ce qu'Action Logement élabore des stratégies d'information innovantes et ciblées sur certaines catégories de salariés – notamment les demandeurs d'emploi visés par des accords de branches et/ou territoriaux emploi-logement (cf. proposition n° 18) – de sorte que ceux-ci puissent être informés de leurs droits. Les techniques marketing mises en œuvre dans le cadre des opérations New Deal Auvergne pourraient de ce point de vue constituer une source d'inspiration à creuser.
- placer Action Logement en position de favoriser l'innovation architecturale et de sécuriser les formes d'habitat solidaires (colocation, habitat intergénérationnel) de nature à encourager le développement de nouveaux viviers d'offre de logement et à inscrire le logement comme élément du parcours de vie de qualité.

BIBLIOGRAPHIE

Babèse M., Bigot R., Hoibian S., 2012, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », *Collection des rapports du CREDOC*, 280, avril.

Bigot R., 2011, « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », *Collection des rapports du CREDOC*, 273, mars.

Bigot R., Hoibian S., 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », *Collection des rapports du CREDOC*, 274, juillet.

Boissonnat J. (Prés.), 1995, *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission Boissonnat pour les Commissariat général du plan, Paris, Odile Jacob.

Bosvieux J., 2008, « Les obstacles à la mobilité des propriétaires », *ANIL Habitat actualité*, décembre.

Brocas A.-M., 2007, « Retraite et logement dans le débat social : des rapprochements illégitimes », Bonvalet C., Drosso F., Benguigui F. (et al), *Vieillissement de la population et logement : les stratégies résidentielles et patrimoniales*, Paris, PUCA.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Castel R., Haroche C., 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Hachette.

CFDT, 2014, *Résolution générale. 48e Congrès de Marseille, 2-6 juin 2014.*

Commission des communautés européennes, 2007, *Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité.* Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 27 juin.

Cour des comptes, 2006, *Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Paris, La Documentation française, février.

Cour des Comptes, 2015, *Les activités sociales et culturelles destinées aux agents de La Poste*, Paris, juillet.

CREDOC, 2011, « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », *Collection des rapports du CREDOC*, 273, mars.

Daniel C., Rehfeldt U., Vincent C., 2000, « La régulation paritaire à la française », *Revue française des affaires sociales*, 3-4, juillet-décembre, p. 119-133.

Dewerpe A., 1993, « Conventions patronales. L'impératif de justification dans les politiques sociales des patronats français (1800-1936) », S. Schweitzer (éd.), *Logiques d'entreprises et politiques sociales*, Lyon, Les Chemins de la Recherche, Centre Jacques Cartier, p. 19-62.

Divay, C., Morvant, M., 2013, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*, Conseil économique, social et environnemental région Bretagne, juin.

Driant J.-C., 2009, *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation Française.

Duclos L., 2009, « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'IRES*, 63, 4, p. 35-62.

Duclos L., 2010, « Les conférences des financeurs », *Les notes du département des synthèses*, DGEFP, 4, mars.

Duclos L., Mériaux O., 1997, « Pour une économie du paritarisme », *La revue de* l'IRES, 24, printemps-été, p. 43-60.

Ville et Habitat/Fondation de France, 2014, *Le logement des travailleurs précaires*, Paris, juin.

Fors recherche sociale/Forum des politiques de l'habitat privé, 2014, *Habitat et emploi. Etat de la littérature et état de l'art*, Paris, juin.

Frouard H., 2008, *Du coron au HLM. Patronat et logement social (1894-1953)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Gazier B., 2005, *Vers un nouveau modèle social*, Paris, Flammarion.

Grimault S., 2008, « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et emploi*, 113, janvier-avril, p. 75-89.

Grimault S., 2009, « Flexicurité, sécurisation des parcours professionnels et protection sociale », *Revue de l'IRES*, 63, 4, p. 5-15.

Guy C., « La fabrique du territoire », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 15 mai 2012. URL : http://tem.revues.org/660.

Harloe M., 1995, *The People's Homes ? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers.

Hatzfeld H., 2004, *Du paupérisme à la Sécurité sociale (1850-1940). Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, PUN, 1e éd. 1971.

Hauriou M., 1933, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay (reprint Centre de philosophie politique et juridique, université de Caen, 1990).

d'Hinnin D., 1990, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction (''1 % logement'')*, Inspection générale des finances, novembre, et

Houdeville L., 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Paris, Les Ed. Ouvrières.

Magri S., 1991, « Des ''ouvriers'' aux ''citoyens modestes''. Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle », *Genèses*, 5, p. 35-53.

Malpass P., 2007, « Etat-providence et logement au XXIe siècle : le ''maillon faible'' en question », Laflamme V., Lévy-Vroelant C., Robertson D., Smyth J., *Le logement précaire en Europe. Aux marges du palais*, Paris, L'Harmattan, p. 17-30.

Meunier J.-M., 2013, *Le 1 % logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique. Genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'Etat*, Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est/Institut d'Urbanisme de Paris.

OCDE, 2011, « Améliorer le fonctionnement du marché du logement », *Etudes économiques de l'OCDE. France*, 5, p. 87-134.

Paugam S., 2007, *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, Paris, Quadrige/PUF.

Pernot J.-M., 2005, *Syndicats : lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard.

Quincy-Lefebvre P., 1999, « Le système social Michelin de 1945 à 1973 ou l'épuisement d'un modèle », Gueslin A. (dir.), *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin (1940-1980)*, Paris, Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières, p. 93-219.

Rosanvallon P., 1989, *La question syndicale*, Paris, Hachette, 1e éd. 1988.

Rosanvallon P., 1998, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.

Rosanvallon P., 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

Sémaphore, 2012, *Guide du logement à destination des entreprises intervenant sur le chantier ITER*, juin.

Sigaud T., 2014, *Mobilités résidentielles et professionnelles des salariés en France : entreprises, marchés et territoires, une articulation en tension*. Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Dauphine – Paris IX.

Supiot A., 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF.

Supiot A. (éd), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion.

Supiot A., 2010, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total,* Paris, Seuil.

UESL, 2007, *Guide du financement du logement meublé des salariés en mobilité professionnelle*, mai.

Vignal C., 2005, *Injonctions à la mobilité, arbitrages résidentiels et délocalisation de l'emploi*, Cahiers internationaux de sociologie, 118, 1, p. 101-117.

LISTE DES ENTRETIENS

Les références sont codées de la manière suivante : SN pour secrétaire national ; SC pour secrétaire confédéral ; FB pour fédération de branche ; UR pour union régionale interprofessionnelle ; UD pour union départementale ; MC pour mandataire désigné dans un CIL ; MO pour mandataire désigné dans un OPH ; CL pour commission logement ; AO pour autre organisation syndicale ; AL pour Action Logement ; AC pour administration centrale ; CM pour cabinet ministériel ; AD pour administration déconcentrée ; CR pour conseil régional ; DST pour instance de dialogue social territorial ; ML pour mission locale ; AU pour agence d'urbanisme ; EP pour entreprise privée ; PS pour prestataire de service ; RS pour résidence sociale.

1e phase d'enquête

Fonction	Date	Référence
Référent logement fédération CFDT	novembre 2014	FB1
Référent logement URI CFDT	novembre 2014	UR1
Secrétaire national CFDT	novembre 2014	SN1
Mandataire CIL CFDT	décembre 2014	MC1
Secrétaire général URI CFDT	janvier 2015	UR2
Mandataire CIL CFDT	janvier 2015	MC2
Mandataire CIL CFDT	janvier 2015	MC3
Mandataire CIL CFDT	janvier 2015	MC4
Mandataire CIL CFDT	janvier 2015	MC5
Ancien secrétaire confédéral CFDT	janvier 2015	SC1
Secrétaire confédéral CFDT	janvier 2015	SC2
Secrétaire confédéral CFDT	janvier 2015	SC3
Secrétaire confédéral CFDT	février 2015	SC4
Mandataire CIL CFDT	février 2015	MC6
Secrétaire général URI CFDT	février 2015	UR3
Secrétaire confédéral CFDT	février 2015	SC5
Délégué territorial Action Logement CFDT	février 2015	AL1
Ancien secrétaire confédéral CFDT	février 2015	SC6
Mandataire CIL CFDT	février 2015	MC7
Secrétaire général URI CFDT	février 2015	UR4
Secrétaire national CGT	février 2015	AO1
Référent logement URI CFDT	février 2015	UR5
Secrétaire général fédération CFDT	mars 2015	FB2

Référent logement fédération CFDT	mars 2015	FB3
Secrétaire général URI CFDT	mars 2015	UR6
Référent logement URI CFDT	mars 2015	UR7
Président commission logement	mars 2015	CL1
Secrétaire national CFDT	mars 2015	SN2
Secrétaire national CFDT	mars 2015	SN3
Secrétaire confédéral CFDT	mars 2015	SC7
Secrétaire confédéral CFDT	mars 2015	SC8
Mandataire OPH CFDT	mars 2015	MO1
Mandataire CIL CFDT	avril 2015	MC8
Vice-président de l'UESL	avril 2015	AO2
Ancien secrétaire confédéral CFDT	juin 2015	SC9

2e phase d'enquête

Fonction	Date	Référence
Ancien chef de bureau ministère du Logement	juin 2015	AC1
Cadre Agence d'urbanisme de Rennes	juin 2015	AU1
Ancien membre cabinet ministre du Logement	juillet 2015	CM1
Cadre CIL	juillet 2015	AL2
Cadre FASTT	juillet 2015	PS1
Référent logement fédération CFDT	juillet 2015	FB4
Cadre CIL	juillet 2015	AL3
Directeur ALJT	juillet 2015	RS1
Chargé de mission CESER Bretagne	juillet 2015	DST1
Directeur Agence d'urbanisme de Rennes	juillet 2015	AU2
Administrateur CODESPAR	juillet 2015	DST2
Mission locale Rennes	juillet 2015	ML1
Référent logement URI CFDT	juillet 2015	UR8
Directeur CIL	juillet 2015	AL3
Service logement Conseil régional Centre	juillet 2015	CR1
Directeur ARDTA	juillet 2015	CR2
Militant UD CFDT	juillet 2015	UD1
Militant URI CFDT	juillet 2015	UR9
Concepteur de résidences sociales	juillet 2015	RS2
DIRECCTE Rhône-Alpes	juillet 2015	AD1
Militant UD CFDT	juillet 2015	UD2

Mission locale Rennes	août 2015	ML2
Directeur Agence d'urbanisme de Rennes	novembre 2015	AU3
DIRECCTE Bretagne	février 2016	AD2
Relations publiques groupe bancaire	février 2016	EP1
Service emploi Conseil régional Bretagne	avril 2016	CR2
Militant UD CFDT	avril 2016	UD3
DIRECCTE Rhône-Alpes	mai 2016	AD3
DIRECCTE Bretagne	mai 2016	AD4

LISTE DES ENCADRES

Encadré n° 1 : Méthodologie de l'enquête de terrain 9

Encadré n° 2 : Quelques figures incarnant les nouvelles formes de la précarité au regard du logement : les jeunes, les apprentis et les travailleurs saisonniers 22

Encadré n° 3 : L'intervention du Fonds d'action social au travail temporaire (FASTT) en faveur du logement des intérimaires 45

Encadré n° 4 : La politique mise en œuvre par la Poste en matière de logement 66

Encadré n° 5 : Le logement des travailleurs déplacés sur les grands chantiers d'infrastructures 73

Encadré n° 6 : L'intervention en faveur du logement des saisonniers du tourisme : un ensemble de conventions conclues aux niveaux départemental, régional et national 84

Encadré n° 7 : L'émergence de la notion de sécurisation des parcours professionnels et la traduction de cette notion dans la stratégie revendicative de la CFDT 110

ANNEXES

Listes des annexes :

Annexe n° 1 : Note synthétique sur l'organisation et le fonctionnement d'Action Logement.

Annexe n° 1 : Note synthétique sur l'organisation et le fonctionnement d'Action Logement

Cette note vise à décrire dans leurs grandes lignes l'organisation et le fonctionnement d'Action Logement. Elle se découpe en plusieurs temps successifs. Il s'agit d'abord d'expliciter la nature et l'objet de cette institution créée après après-guerre au moment de la mise sur pied du système de financement du logement en France (1). Le propos revient ensuite sur les réformes qui n'ont cessé de modifier la règle du jeu en matière gouvernance d'Action Logement au cours des vingt dernières années (2). Il s'efforce enfin de mettre en évidence deux processus qui sous-tendent la transformation de cette institution depuis trois décennies, c'est-à-dire la concentration à l'échelon national du pouvoir de décision en matière d'emploi des fonds (3) et la budgétisation d'une part sans cesse accrue de la ressource financière d'Action Logement (4).

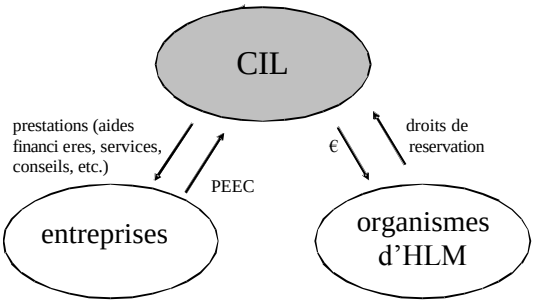
1. Un objet hybride

Action Logement (ex 1 % logement) est le produit de l'assemblage opéré après-guerre entre une obligation légale, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), et une initiative privée, les comités interprofessionnels du logement (CIL). En conséquence, Action Logement se présente comme un dispositif hybride, à cheval sur la politique du logement et le logement des salariés.

La PEEC est une contribution obligatoire qui a été généralisée par décret en août 1953. Elle représente aujourd'hui une somme équivalente à 0,45 % de la masse salariale et est versée par les entreprises privées des secteurs industriel et commercial et les établissements publics industriels et commerciaux d'au moins 20 salariés. Les employeurs disposent de trois possibilités pour se libérer de cette « obligation d'investir » : investir directement leur participation en faveur du logement de leurs salariés (construction de logements locatifs, amélioration de logements existants), délivrer à leurs salariés des prêts complémentaires à taux réduits pour l'accession à la propriété, verser leur participation à un organisme collecteur agréé, c'est-à-dire à un CIL. La finalité de la PEEC est double. D'un côté, elle a vocation à compléter l'aide au logement, cette caractéristique inscrite dans les décrets de 1953 ayant pour effet d'empêcher l'investissement de fonds issus de la PEEC dans des opérations de construction ne bénéficiant pas de concours financiers de l'Etat. De l'autre, elle doit contribuer à l'amélioration du logement des salariés, conformément en cela à une convention implicite passée par l'Etat et le patronat dans le contexte de la reconstruction du pays.

Les CIL sont des organismes créés historiquement à l'initiative du patronat et des syndicats d'obédience chrétienne – le premier CIL a été créé dès 1943 sous l'impulsion du patronat textile de Roubaix-Tourcoing. Depuis la généralisation de la PEEC en 1953, ces organismes ont trois missions essentielles : collecter les fonds versés par les entreprises au titre de la PEEC, investir ces fonds dans le secteur du logement (historiquement la construction de logements aidés) et délivrer des prestations aux salariés des entreprises cotisantes (attribution d'un logement HLM, délivrance d'un prêt complémentaire pour l'accession à la propriété, etc.).

Le fonctionnement du 1 % logement au niveau local



Source : Jules-Mathieu Meunier

Le schéma ci-contre décrit le fonctionnement du 1 % logement à travers l'exemple du système dit de la « réservation locative ». Ce système comprend quatre séquences. a) Le CIL collecte les fonds versés par les entreprises au titre de la PEEC. b) Il investit ensuite ces fonds sous forme de prêts ou de subventions dans des programmes de construction conçus par des organismes d'HLM. c) En contrepartie de ces concours financiers, il se voit attribuer un certain nombre de « droits de réservation » – c'est-à-dire des logements sur lesquels il dispose d'une priorité de désignation d'un candidat – dans le patrimoine desdits organismes. d) Il peut répartir ces droits de réservation entre ses entreprises adhérentes de sorte que les salariés desdites entreprises puissent accéder à un logement dans le parc locatif social.

L'organisation des CIL présente une double caractéristique qui fonde leur originalité sur la scène du logement. Ce sont des organismes gérés paritairement par les organisations représentant des employeurs et des salariés. Ils ont en outre été créés sur une base interprofessionnelle, c'est-à-à dire sur une base territoriale, cette organisation ayant été conçue en vue de casser le lien entre contrat de travail et contrat de location qui prévalait dans le logement patronal et qui constituait au débordement du lien de subordination dans la sphère privée.

2. Une gouvernance en perpétuelle évolution depuis deux décennies

Après plus de trois décennies d'une grande stabilité, la gouvernance d'Action Logement – et plus particulièrement la répartition du pouvoir de décider de l'utilisation des fonds entre l'Etat et les acteurs paritaires – n'a cessé de faire l'objet de transformations importantes à partir de la fin des années 1990. Trois grandes réformes se sont succédées au cours des vingt dernières années pour aboutir à la gouvernance d'Action Logement telle que nous la connaissons aujourd'hui.

La convention d'objectifs conclue le 17 septembre 1996 par les partenaires sociaux et l'Etat constitue la première d'entre elles. Reprenant l'essentiel des propositions formulées à l'époque par la CFDT, cette convention supprime alors l'ancien organe représentant les CIL auprès des pouvoirs publics au profit d'une nouvelle entité, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), dotée de compétences élargies. A travers la création de cet organisme placé sous le contrôle des partenaires sociaux, c'est l'ensemble de gouvernance d'Action Logement qui est réformé, puisqu'à un dispositif concédant aux CIL une certaine autonomie pour décider de l'utilisation des fonds dans le respect du cadre réglementaire de la PEEC se substitue un dispositif dans lequel l'utilisation des fonds est définie au niveau national dans un cadre contractuel. L'UESL devient la cheville ouvrière de cette nouvelle gouvernance. D'une part, elle a vocation à définir des politiques d'emploi des fonds dans le cadre de conventions passées avec l'État et à mobiliser auprès des organismes collecteurs de la PEEC les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces conventions. D'autre part, elle a pour mission de coordonner les interventions des CIL et d'œuvrer à l'harmonisation des relations entre les organismes.

Un seconde transformation survient avec l'adoption de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (dite loi MOLLE). La réforme de la gouvernance d'Action Logement inscrite dans cette loi prend le contre-pied de celle adoptée

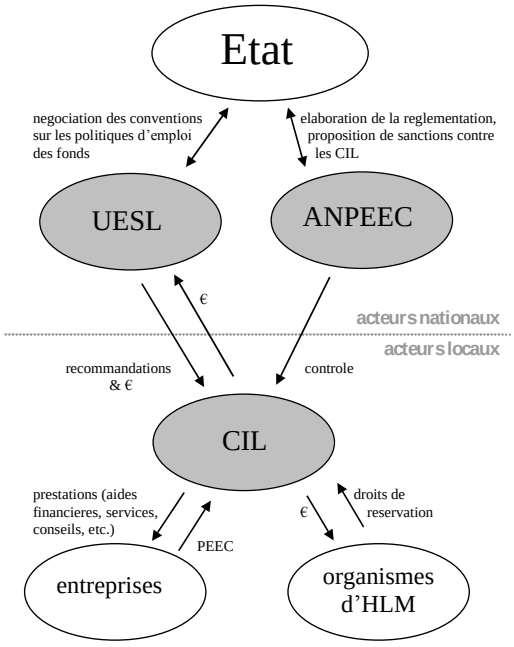
en 1996, puisqu'elle supprime le régime contractuel qui prévalait depuis lors en matière de définition de l'emploi des fonds. Ainsi, la loi transfère vers le pouvoir législatif et réglementaire la responsabilité de définir la politique nationale d'emploi des fonds d'Action Logement, reléguant du même coup au second plan les partenaires sociaux dont le rôle se limite désormais à participer à une phase de concertation préalable à la décision de l'Etat.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) revient sur cette mesure. Elle instaure une nouvelle réforme de la gouvernance d'Action Logement qui s'efforce en quelque sorte de faire la synthèse des réformes précédentes. Ainsi, elle réinscrit la définition des emplois d'Action Logement dans un espace de négociation regroupant l'Etat et les partenaires sociaux de l'UESL, répondant en cela à une demande récurrente des partenaires sociaux depuis 2009. La nouvelle gouvernance – qui prévaut toujours à ce jour – ne rétablit cependant pas le régime contractuel d'emploi des fonds mis en place en 1996. Au lieu de cela, la loi instaure un nouveau régime mi-législatif mi-contractuel : la nature et les règles d'utilisation des emplois ont désormais vocation à être définies dans le cadre d'une convention quinquennale conclue entre l'Etat et l'UESL, mais la détermination des catégories d'emplois demeure de la responsabilité du législateur.

3. Deux processus concomitants : une centralisation de la gouvernance d'Action Logement…

Les réformes qui se succèdent depuis vingt offrent l'image d'une institution instable du point de vue des règles qui encadrent sa gouvernance. Cette image est cependant trompeuse. Les réformes relatives à Action logement sont en effet sous-tendues par deux processus concomitants qui forment une constante dans la mesure où ils structurent profondément la transformation de cette institution depuis trois décennies. La centralisation de la gouvernance du dispositif constitue le premier de ces processus. Cette centralisation consiste concrètement en un transfert du pouvoir de décision des acteurs paritaires locaux qui gouvernent les CIL vers les acteurs paritaires nationaux à la tête des instances de pilotage de l'institution.

Architecture institutionnelle du 1 % logement et principaux flux de ressources (1996-2009)



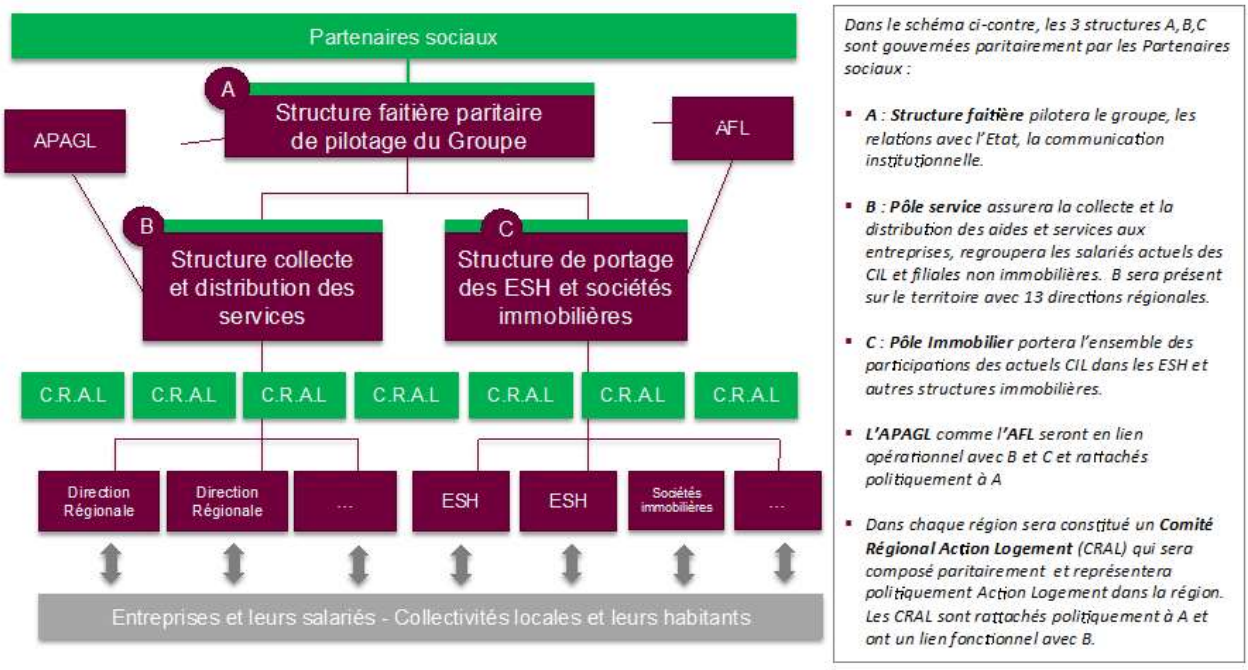
Source : Jules-Mathieu Meunier

Ce processus a débuté dans les années 1980, avec la création en 1987 de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), organisme chargé du contrôle et de l'élaboration de la réglementation relative à la PEEC. Il s'est poursuivi dix ans plus tard avec la mise en place de l'UESL, qui offre aux « partenaires sociaux » – c'est-à-dire aux échelons confédéraux des organisations syndicales et patronales – le pouvoir de définir conjointement avec l'Etat les politiques d'emploi des fonds d'Action Logement.

L'architecture institutionnelle issue de ces deux réformes successives est esquissée dans le schéma ci-contre. Au système local décrit plus haut s'ajoute un dispositif de pilotage national fondé sur les interventions de l'ANPEEC et de l'UESL. Ces structures deviennent l'interlocuteur de l'Etat en lieu et place des CIL concernant la gestion d'Action Logement. Si elles sont également paritaires (d'où leur couleur grise sur le schéma), elles sont sous le contrôle directs des partenaires sociaux qui désignent les mandataires siégeant dans leurs instances politiques.

La montée en puissance des partenaires sociaux dans la gouvernance d'Action Logement a eu deux types de conséquences à partir de la fin des années 1990. Elle s'est d'abord traduite par une formidable diversification des politiques d'emplois des fonds dans les années qui ont suivi la création de l'UESL. Les « aides *loca-pass* » – dépôt de garantie et garantie de loyer –, l'aide à la mobilité « *mobili-pass* », l'Association Foncière-Logement comptent parmi les principaux emplois qui contribuent à renouveler en profondeur l'offre de prestations d'Action Logement pendant cette période. L'émergence des partenaires sociaux a ensuite entraîné des changements dans l'architecture de l'institution, puisqu'elle a conduit à diminuer sensiblement le nombre de CIL en activité.

Cette rationalisation du réseau de collecte de la PEEC s'est nettement accentuée après l'adoption de la loi MOLLE en 2009 : en moins de deux ans, le nombre de CIL passe de 120 à un peu plus de 20 unités, au terme d'un processus de regroupement piloté par l'UESL sous la pression des pouvoirs publics. Ce processus trouve son point d'aboutissement dans la réforme d'Action Logement actuellement en cours d'élaboration. Amorcée au printemps 2015 sur l'impulsion du MEDEF, celle-ci prévoit en effet une refonte complète des structures d'Action Logement impliquant la suppression de l'UESL et des CIL. Les structures actuelles de l'institution seront remplacées par une architecture se distinguant de la précédente sur deux dimensions fondamentales. D'une part, la responsabilité en matière de collecte de la PEEC et d'utilisation des fonds sera transférée à une structure paritaire unique à l'échelle nationale. D'autre part, des structures paritaires seront mises en place à l'échelle régionale – les comités régionaux d'Action Logement (CRAL) – de façon à favoriser l'adaptation des modalités d'emploi des fonds aux spécificités territoriales et à faciliter le dialogue et la construction de partenariats avec les collectivités territoriales. Si les attributions exactes des CRAL ne sont pas encore connues à ce jour, tout indique que cette réforme se situe dans la continuité des précédentes en ce sens qu'elle renforce un processus de concentration du pouvoir de décision au détriment de l'autonomie dont bénéficiaient historiquement les acteurs paritaires locaux pour répartir les fonds issus de la PEEC au niveau des CIL.



Source : UESL et Jean-Yves Lautridou

4. … et une budgétisation larvée de la ressource financière

Les réformes relatives à Action Logement depuis trois décennies sont sous-tendues par un second processus qui concerne plus spécifiquement l'utilisation des fonds. Ce processus repose sur la mise en œuvre d'une logique de substitution de la PEEC au budget de l'Etat dans le financement de la politique du logement. Cette logique apparaît au sein de l'Etat pendant les années 1980 sous la forme d'une tentation de capter une partie de la ressource issue de la PEEC. Les acteurs de la politique budgétaire identifient là une opportunité de transférer sur Action Logement la charge des politiques que l'Etat ne souhaite plus financer dans un contexte marqué par la recherche d'économies budgétaires.

Cette logique, qui vise notamment à débudgétiser le financement de l'aide à la pierre, connaît des traductions successives à partir des années 1980. Depuis cette période, des prélèvements n'ont pas cessés d'être opérés sur la ressource financière afin de transférer sur Action Logement une partie du coût de la politique du logement : réduction du taux de la PEEC de 0,95 % à 0,45 % pour financer l'aide à la personne pendant la seconde moitié des années 1980, ponctions répétées sur la collecte annuelle pour financer l'accession sociale à la propriété durant les années 1990, réorientation d'une partie de la ressource vers le financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans le cadre de la loi MOLLE de 2009, instauration d'une nouvelle contribution au profit d'un Fond national d'aide au logement (FNAL) en 2012. En 2014, la contribution d'Action Logement au financement des politiques gouvernementales s'élevait à 1,2 milliards d'euros, soit plus des deux tiers de la collecte versée par les entreprises au titre de la PEEC – sachant que la ressource financière globale était légèrement supérieure à 4 milliards d'euros cette année-là.

TABLE DES SIGLES

AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes

AGEPIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres

ARGOAT : Aide régionale pour le transport, l'hébergement et la restauration

AIVS : Agence immobilière à vocation sociale

ALJT : Association logement jeunes travailleurs

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANI : Accord national interprofessionnel

APAGL : Association pour l'accès aux garanties locatives

APL : Aide personnalisée au logement

ARE : Aide au retour à l'emploi

ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CESER : Conseil économique, social et environnemental régional

CFA : Centre de formation d'apprentis

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CFE-CGC : Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres

CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGT : Confédération générale du travail

CPRDFP : Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

CIL : Comité interprofessionnel pour le logement

CLLAJ : Comité local pour le logement autonome des jeunes

CPA : Compte personnel d'activité

CPF : Compte personnel de formation

CTBE : Comité Territorial de Bassins d'Emploi

CTT : Contrat de travail temporaire

DALO : Droit au logement opposable

DIF : Droit individuel à la formation

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

FAPIL : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement

FASTT : Fonds d'action social au travail temporaire

FFB : Fédération française du bâtiment

FJT : Foyer de jeunes travailleurs

FLS : Fonds Logement Social (dispositif interne à la Poste)

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

FO : Force ouvrière

FPSPP : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FSL : Fonds de solidarité pour le logement

GPECT : Gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences

GRL : Garantie des risques locatifs

HBM : Habitation à bon marché

HLM : Habitation à loyer modéré

GIC : Groupement interprofessionnel pour la construction

LGV : Ligne à grande vitesse

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MSA : Mutualité sociale agricole

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction

PIA : Programme d'investissements avenir

PIC : Plateforme industrielle de courrier

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PDH : Plan départemental de l'habitat

PLH : Programme local de l'habitat

PLI : Prêt locatif intermédiaire

PLS : Prêt locatif social

TPE/PME : Très petites entreprises/petites et moyennes entreprises

SIAO : Service intégré d’accueil et d’orientation

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SLP : Service Logement de la Poste

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

URHAJ : Union régionale pour l’habitat des jeunes

USH : Union sociale pour l'habitat

VISALE : Visa pour le logement et l’emploi

TABLE DES MATIERES

Sommaire 4

Introduction 6

Chapitre 1 – Le lien emploi-logement : la matrice d'une nouvelle gamme de risques sociaux 12

1. Le logement aidé et la protection sociale dans l'histoire : deux composantes clefs de l'Etat social 13

1.1 Prévenir les risques du lendemain et rompre avec les tutelles traditionnelles 13

1.2 A l'origine du paritarisme : la quête d'une voie médiane entre régulation étatique et régulation par le marché 15

2 Le logement et la protection sociale aujourd'hui : un lien en recomposition 17

2.1 Une remise en cause de la fonction de protection du logement 17
2.1.1 Un décrochage des ressources des ménages par rapport aux prix de l'immobilier 19
2.1.2 Une multiplication des formes de fragilité vis-à-vis du logement 19
L'inscription de l'individu dans l'emploi précaire 20
Le caractère intermittent et limité des revenus issus du travail 21
Les ruptures ou transitions professionnelles 21
2.1.3 La détérioration des conditions d'existence d'une partie de la population 22

2.2 Le logement comme facteur pesant sur les trajectoires professionnelles 24
2.2.1 La dissociation spatiale de l'emploi et de l'habitat dans les bassins d'emploi 24
2.2.2 Le logement comme frein à la mobilité professionnelle 27
Le rapport emploi-logement-mobilité au centre d'une controverse scientifique 27
La nécessité d'appréhender le logement sous l'angle de la fonction de protection qu'il renferme 28

Chapitre 2 – Le lien emploi-logement : un foyer d'interventions innovantes dans les territoires 32

1 Les interventions visant à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des publics salariés « à risque » 33

1.1 La production d'une offre locative adaptée : le cas des résidences à vocation sociale 33
1.1.1 Des besoins marqués par la mobilité et la précarité de l'emploi 34
1.1.2 Une offre de logements conçue pour pouvoir répondre à ces besoins spécifiques 35
Une préoccupation qui transparaît dans les caractéristiques physiques des logements… 36
… ainsi qu'à travers leurs modalités de gestion 36
1.1.3 Des opérations associant une pluralité d'acteurs à leur financement 37
Un système de réservations locatives offrant la possibilité d'une diversité de pratiques 37
Des acteurs publics en capacité de favoriser le financement de nouveaux programmes de construction 38
Des acteurs privés porteurs de projets innovants 40

1.2 Des aides financières visant à solvabiliser les salariés au regard de l'accès ou du maintien dans le logement 41
1.2.1 Les aides destinées à favoriser l'accès au logement 42
Les aides à l'allègement temporaire de quittance 42
Les aides visant à sécuriser les propriétaires bailleurs pour les inciter à louer leurs logements 47
1.2.2 Les aides visant à favoriser le maintien dans le logement 48

1.3 Des services visant à favoriser l'accès au parc existant et à doter les individus des ressources nécessaires 50
1.3.1 Trouver un logement en réponse à un besoin exprimé 50
La recherche d'un logement temporaire 50
La création d'outils permettant de croiser la demande avec l'offre de logement 52
1.3.2 Equiper les candidats au logement d'une capacité à trouver des solutions par eux- mêmes 54
L'aide à la recherche de logement 55
L'apprentissage des conditions à remplir pour voir sa candidature retenue par un bailleur 59

2. Les interventions mise en œuvre afin d'accompagner le développement des entreprises 62

2.1 L'investissement dans le logement par l'entreprise 62
2.1.1 Une intervention minoritaire 62
2.1.2 Plusieurs configurations susceptibles d'inciter les entreprises à investir dans le logement 64

2.2 Des aides financières qui assimilent le logement à un outil de la gestion des ressources humaines 68
2.2.1 Un élément des politiques de ressources humaines mises en œuvre par les entreprises 68
2.2.2 Des mesures financières conçues pour accompagner les mobilités professionnelles 69
Les aides à la mobilité géographique dans les accords de mobilité interne 69
Les aides à la mobilité dans les plans de sauvegarde de l'emploi 71

2.3 Une offre de services visant à favoriser la mobilité professionnelle 72
2.3.1 Favoriser l'accès des travailleurs déplacés à un logement temporaire 72
2.3.2 Faciliter l'accueil de salariés en mobilité professionnelle suite à un transfert d'entreprise 76
Un travail d'anticipation des besoins en logement dans les grandes entreprises 76
Une tendance des acteurs territoriaux à faire du logement un outil destiné à favoriser l'accueil des entreprises . 77
Un engagement d'Action Logement dans l'accompagnement de la mobilité 79

3. Les interventions ayant vocation à articuler logement des actifs et développement équilibré des territoires 81

3.1 La production de logements : le cas de l'intervention en faveur des travailleurs saisonniers du tourisme 81
3.1.1 Un problème structurel d'accès au logement 81
3.1.2 Un cadre innovant en matière de financement de la construction et de gestion des logements 84
Des aides à la construction assorties de normes à respecter pour les logements 86
Des modalités de gestion en phase avec la spécificité de l'activité saisonnière 87
3.1.3 Un dispositif propice à une grande variété d'interventions 88

3.2 Des aides financières pour attirer les actifs dans un territoire : l'exemple de l'opération « New deal Auvergne » 90
3.2.1 Un dispositif qui vise à renforcer l'attractivité du territoire en sécurisant la mobilité professionnelle 90
3.2.2 Une aide au logement valable pendant la durée de la période d'essai 92

3.3 Des services destinés à enclencher des dynamiques vertueuses liant accès au logement et accès à l'emploi 93
3.3.1 Intervenir sur le logement pour renforcer l'attractivité territoriale et sécuriser la mobilité professionnelle 94
3.3.2 Accompagner l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi et l'insertion professionnelle 95
L'accompagnement de l'accès au logement des salariés saisonniers du tourisme 95
L'accompagnement de l'accès au logement des jeunes en milieu rural 96
3.3.3 Favoriser l'accès à l'emploi pour sécuriser le maintien dans le logement 97
Un gestionnaire de résidences sociales dans un rôle d'intermédiation sur le marché du travail 98
Des aides à la construction associées à l'obligation d'introduire des clauses d'insertion dans les marchés publics 98

Chapitre 3 – Le lien emploi-logement : un révélateur des avancées et des limites actuelles de l'intervention de la cfdt sur le logement 100

1. Une capacité à élaborer une approche revendicative liant emploi et logement 102

1.1 Une capacité à concevoir le logement comme objet d'action revendicative 102
1.1.1 La perception des risques sociaux qui sous-tendent l'émergence du lien emploi-logement 102
Un discours mettant en avant l'inadaptation des logements au regard des besoins et des ressources financières des salariés 103
Une large adhésion à l'idée que le logement constitue un frein à l'accès à l'emploi 104
1.1.2 Le logement comme élément du parcours de vie de qualité 106
Envisager le logement comme vecteur d'intégration dans la cité 106
Penser le logement dans son évolution au gré des âges ou des circonstances de la vie 107
Passer d'une approche centrée sur le logement à une approche de l'habitat 108

1.2 La volonté de faire du logement un élément de la sécurisation des parcours 109
1.2.1 Le logement comme composante naturelle de la sécurisation des transitions 109
La volonté d'accompagner les transitions survenant dans la sphère familiale… 112
… et d'accroître la capacité des individus à être mobile 113
1.2.2 Vers de nouvelles garanties à même de réactualiser la fonction de protection du logement 114
Produire des contreparties à la précarisation du contrat de travail 114
Pallier les lacunes des garanties historiques dans le domaine du logement 116

2. Une difficulté à traduire cette approche en actes sur le terrain 120

2.1 La question du logement : une place marginale dans l'action revendicative au niveau de l'entreprise 120
2.1.1 Les facteurs à l'origine de ce relatif désintérêt des équipes syndicales dans les entreprises 121
Une désaffection pouvant s'interpréter comme le produit d'un calcul d'opportunité 121
L'intervention syndicale dans les entreprises ayant une action propre en matière de logement 124
2.1.2 Une désaffection aux conséquences multiformes 126
Une tendance à renforcer les inégalités qui s'exercent dans l'accès aux aides d'Action Logement 126
Un déficit d'identification des organisations syndicales par les salariés 128

2.2 La prise en charge du lien emploi-logement par les structures syndicales : une intervention au caractère émietté et cloisonné 131
2.2.1 Une prise en charge intermittente aux différents niveaux de l'organisation 131
Une difficulté chronique pour la confédération à développer une approche politique du logement 131
Un déficit d'implication de la plupart des structures territoriales 132
Des niveaux de prise en charge très disparates selon les fédérations professionnelles 135
2.2.2 Une coordination déficiente entre les différents échelons de l'organisation 137
Un lien passablement distendu entre élus d'entreprises et structures syndicales 137
Une distance manifeste entre la confédération et les structures syndicales 139
2.2.3 Une tendance persistante au cloisonnement du logement vis-à-vis des autres domaines de l'action syndicale 140
L'affirmation d'une capacité à s'intégrer sur la scène du logement 140
Une difficulté à s'affranchir des logiques sectorielles qui pèsent sur l'action syndicale et le dialogue social 142
Le risque d'une approche partiellement déconnectée du projet global de la CFDT 145

2.3 Une réelle difficulté à peser fortement sur la gestion d'Action Logement 147
2.3.1 Les limites de l'action des mandataires dans les organismes collecteurs et constructeurs 147
Une difficulté à porter une approche revendicative au sein de l'institution 148
La conséquence d'un lien défaillant avec les militants dans les entreprises… 152
… ainsi qu'avec les unions interprofessionnelles qui délivrent les mandats 155
2.3.2 Des dysfonctionnements imputables au positionnement de l'organisation syndicale dans son ensemble 160
Une difficulté de longue date de l'organisation à définir une approche autonome 161
Une difficulté réelle à réguler les dysfonctionnements de l'institution 165
L'existence d'un débat non tranché au sein de l'organisation 168

Conclusion – Vingt propositions pour une prise en charge du logement comme instrument de la sécurisation des parcours 174

1. Créer les conditions d'une prise en charge véritablement politique de la question du logement 176

Proposition n° 1 : Rendre compte du besoin en logement et des interventions mises en œuvre sur le sujet auprès des salariés dans les entreprises 177
Proposition n° 2 : Mobiliser les militants dans les sections, les syndicats et l'interprofessionnel 177
Proposition n° 3 : Redéfinir le cadre du mandat de représentation dans les instances paritaires 178
Proposition n° 4 : Tisser des liens entre le logement et les autres domaines de l'action syndicale 178
Proposition n° 5 : Contribuer à l'amélioration de la connaissance en matière de besoins émergents au croisement de l'emploi et du logement 179

2. Inscrire le lien emploi-logement comme objet à part entière du dialogue social 180

Proposition n° 6 : Contribuer à faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social dans l'entreprise 181
Proposition n° 7 : Contribuer à faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social territorial 181
Proposition n° 8 : Contribuer à faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social de branche 181
Proposition n° 9 : Faire du lien emploi-logement un objet du dialogue social interprofessionnel 182
Proposition n° 10 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité de porter des revendications hors de la sphère d'Action Logement 182

3. S'appuyer sur le lien emploi-logement pour se doter d'une capacité à peser sur la production de l'action publique 183

Proposition n° 11 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité de contribuer à la réorientation partielle des finalités de la politique du logement 184
Proposition n° 12 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité d'évoluer vers des formes de dialogue social associant les élus locaux 184
Proposition n° 13 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité d'amorcer une forme de coordination entre les politiques territoriales de l'emploi et de l'habitat 185
Proposition n° 14 : Saisir le lien emploi-logement comme une opportunité de favoriser une meilleure coordination entre les politiques de l'habitat et les domaines connexes de l'action publique 185
Proposition n° 15 : Saisir le lien emploi logement comme une opportunité de contribuer à la réflexion sur la réforme des attributions d'HLM 186

4. Prendre appui sur le lien emploi-logement pour dynamiser la réforme d'Action Logement 187

Proposition n° 16 : Réformer le fonctionnement d'Action Logement pour plus d'équité en faveur des salariés des PME/TPE 188
Proposition n° 17 : S'appuyer sur le lien emploi-logement pour engager une mise à plat de l'ensemble des aides délivrées par Action Logement 188
Proposition n° 18 : Créer de nouveaux emplois de nature à permettre l'inscription du logement dans une logique de sécurisation des parcours 188
Proposition n° 19 : S'appuyer sur le lien emploi-logement pour favoriser la création d'emplois de nature à favoriser le rapprochement du lieu de travail 189
Proposition n° 20 : resituer Action Logement dans son rôle social historique consistant à favoriser l'intégration des salariés dans la cité 189

Bibliographie 191

Liste des entretiens 194

Liste des encadrés 197

Annexes 198

Annexe n° 1 : Note synthétique sur l'organisation et le fonctionnement d'Action Logement 199

Table des sigles 204

Table des matières 207