LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME 3DS VISANT A AMELIORER L'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL DES « TRAVAILLEURS ESSENTIELS »

Convergences et dynamiques de fragmentation de l'intervention en faveur du logement des travailleurs dans les territoires

Jules-Mathieu Meunier

Décembre 2024

Rapport de recherche financé par l'Agence d'objectifs de l'IRES
dans le cadre d'une convention avec la CGT - Force Ouvrière

LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME 3DS VISANT A AMELIORER L'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL DES « TRAVAILLEURS ESSENTIELS »

Convergences et dynamiques de fragmentation de l'intervention en faveur du logement des travailleurs dans les territoires

Jules-Mathieu Meunier
Chercheur associé au Lab'Urba / Université Gustave Eiffel

Décembre 2024

Agence d'objectifs FO – IRES

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'une convention d'étude conclue entre l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) et la Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière

SOMMAIRE

Introduction 4

Première partie – Un premier instantané de la mise en œuvre 8

1. Une mise en œuvre au milieu du gué 11
2. Une convergence sur la méthode 19
3. Une multiplicité de définitions des « travailleurs essentiels » 24

Deuxième partie – Les facteurs à l'origine de cette disparité dans la mise en œuvre 39

1. Les difficultés liées à la réforme des attributions de logements sociaux 40
2. Les difficultés liées au système du logement 53

Troisième partie – L'articulation entre le logement des « travailleurs essentiels » et le « lien emploi-logement » 80

1. Le lien emploi-logement : une question inscrite à l'agenda d'une partie des collectivités 80
2. L'émergence du lien emploi-logement dans les interventions en matière d'habitat 91
3. Les limites des interventions mises en œuvre en faveur du logement des travailleurs 119

Conclusion – L'intervention en faveur du logement des travailleurs entre convergences et dynamiques de fragmentation 135

Bibliographie 143

Table des matières 152

INTRODUCTION

La crise du logement en France renvoie aujourd'hui pour une grande part à une crise de l'accès au logement social. Cette situation résulte d'une tension inédite sur le parc locatif social : alors que la demande ne cesse d'augmenter, les attributions ont diminué tout aussi inexorablement ces dernières années, conséquence de la baisse de la construction neuve conjuguée à un net affaissement de la rotation dans le parc existant depuis la crise sanitaire du covid 19. Cette crise est également alimentée par l'accroissement des demandes émanant de ménages actifs, l'augmentation de la précarité économique qui touche une partie des salariés ayant tendance à fermer l'accès de celle-ci au parc locatif privé dans les secteurs de marché tendu. Symptôme de ce report de la demande des travailleurs vers le parc locatif social, la moitié des ménages requérants DALO (droit au logement opposable), qui comptent parmi les publics prioritaires à l'accès au logement social, ont des ressources égales ou supérieures au SMIC (Haut comité pour le droit au logement, 2022). La remise en cause de l'accès au logement des travailleurs ne se limite pas au cas français, la plupart des pays européens se trouvant confrontés au même problème au point d'inscrire la question du logement à l'agenda de la commission européenne[1].

C'est dans ce contexte qu'a été conçu à l'automne 2020 un projet de réforme visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels », catégorie d'actifs largement mise en lumière par la crise sanitaire lors du confinement instauré le 17 mars. Cette réforme n'est alors qu'une initiative parmi celles prises par l'exécutif pour tenter de solder la dette contractée par la nation à l'endroit de cette catégorie de travailleurs, qui pendant le confinement ont dû continuer à se rendre sur leur lieu de travail afin d'assurer la continuité des activités indispensables à la sécurité et aux besoins fondamentaux de la population[2]. Plusieurs rapports et essais publiés pendant cette séquence traduisent parallèlement une prise de conscience du paradoxe fondamental qui caractérise la position de ce groupe dans le monde du travail : indispensables au fonctionnement de la société, les travailleurs de la « première ligne » retirent de leur travail pour la plupart des niveaux de revenus et une considération inversement proportionnels à leur utilité sociale (Morin, Fourquet, Le Vern, 2020 ; Maillard, 2021 ; Skorucak, Ferron, 2022).

Le projet de réforme relatif à l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » mettra plus d'un an à aboutir[3]. Dans son article 78, la loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) du 9 février 2022 dispose que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doivent adopter « *un objectif d'attributions aux demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en*

[1] Collectif, 2024, « Logement : "Nos villes, trop chères, deviennent des lieux inaccessibles aux travailleurs et aux étudiants" », *Le Monde*, 22 novembre. Lien hypertexte : https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/11/22/logement-nos-villes-trop-cheres-deviennent-des-lieux-inaccessibles-aux-travailleurs-et-aux-etudiants_6408566_3232.html. Dernière consultation le 25 novembre 2024.

[2] Cf. notamment les mesures de revalorisations salariales adoptées pendant l'été 2020 en faveur des personnels des établissements de santé et des EHPAD, ainsi que la mission lancée à l'automne sur la revalorisation des rémunérations des personnels de la « deuxième ligne » (Erhel C. et Moreau-Follenfant S., 2021, *Rapport de la mission d'accompagnement des partenaires sociaux dans la démarche de la reconnaissance des travailleurs de la deuxième ligne*, Ministère du Travail et des Affaires sociales, 19 décembre).

[3] Sur le cheminement de ce projet de réforme, voir Meunier J.-M., 2025, *Le logement des « travailleurs essentiels », témoin des nouvelles articulations entre travail et logement dans les territoires métropolitains*, PUCA/Ville productive *(à paraître).*

télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation ». En outre, la loi précise qu'il reviendra à la conférence intercommunale du logement (CIL) de définir cette nouvelle catégorie de bénéficiaires – les « travailleurs essentiels » – dans le cadre de la convention intercommunale d'attribution (CIA), selon les besoins du territoire. Concrètement, la loi place les EPCI dans l'obligation de définir des objectifs d'attributions de logements sociaux contingentés en faveur des « travailleurs essentiels », de manière à renforcer les possibilités d'accès au logement social des demandeurs pouvant se prévaloir de cette qualité.

Cette recherche porte sur la mise en œuvre de cette obligation faite aux EPCI, deux ans après la promulgation de la loi[1]. Elle repose sur une enquête basée sur la réalisation d'entretiens semi-directifs dans plusieurs intercommunalités impliquées dans la mise en œuvre (voir encadré 1). Elle vise à documenter la manière dont les EPCI s'y sont pris concrètement pour mettre en œuvre la réforme 3DS, le type de décisions arrêtées dans cette perspective, mais aussi les obstacles auxquels les acteurs territoriaux ont pu se heurter et les freins susceptibles de continuer à peser sur la mise en œuvre à moyen et long terme. Elle s'efforce en outre de saisir en quoi l'émergence d'une politique d'attributions ciblant les « travailleurs essentiels » croise les réflexions développées dans certains territoires en matière de « lien emploi-logement » et les interventions déclinant celles-ci. En cela, elle vise à identifier ce qui, dans ces deux types d'intervention cherchant à améliorer le logement des travailleurs, témoigne de convergences ou au contraire d'une forme de dispersion de l'action[2].

Ainsi que l'enquête l'a rapidement montré, la recherche est probablement arrivée un peu tôt par rapport à l'agenda d'un grand nombre d'EPCI. Elle a débuté à un moment où la plupart n'avait pas encore défini d'objectifs d'attributions annuelles en faveur des « travailleurs essentiels », ni même statué sur la définition de cette catégorie pour un grand nombre. Notre recherche repose cependant sur une approche de la mise en œuvre de nature à neutraliser l'impact négatif sur les résultats de l'enquête de cette désynchronisation du calendrier de celle-ci. En effet, tenter de cerner la mise en œuvre de l'obligation 3DS ne revient pas inévitablement à se cantonner au cas des EPCI ayant statué sur le sujet et acté un certain nombre de décisions. Ainsi que nous avons tenté de le faire, cela peut consister à s'intéresser aussi à tout ce qui se joue en amont de la décision (positionnements des acteurs vis-à-vis de la réforme, identification des questions opérationnelles soulevées par celles-ci, choix des leviers adéquats pour l'action…), ainsi qu'à la partie immergée de l'iceberg, c'est-à-dire l'ensemble des intercommunalités qui n'avaient pas encore arrêté de décisions mais qui se posaient les mêmes questions au moment de l'enquête.

Le rapport final de la recherche se compose de trois parties. La première a vocation à proposer un panorama de la mise en œuvre de l'obligation 3DS au moment de la réalisation de l'enquête,

[1] Nous employons indifféremment dans ce rapport les termes « EPCI » ou « intercommunalités » pour désigner l'ensemble des structures intercommunales tenues de mettre en œuvre la réforme des attributions. Les termes « collectivité » ou « collectivité territoriale » sont également mobilisés à certains endroits du texte pour désigner ces structures, quand ils n'englobent pas l'ensemble formé par la commune et l'EPCI.

[2] La liste des entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête figure à la fin de ce rapport. Les entretiens ont tous été anonymisés ainsi que les noms des collectivités et des entreprises abordés dans le cadre de l'enquête. Nous avons cependant consenti quelques exceptions à la règle dans des cas spécifiques, lorsque le territoire mentionné était à l'évidence identifiable *via* une caractéristique connue de tous (ex. l'agglomération de Saint-Nazaire dans les Pays-de-la-Loire reconnaissable du fait de l'implantation d'une entreprise de construction navale) ou que notre propos faisait référence à des informations rendues publiques par ailleurs (systèmes de cotation de la demande mis en ligne par un EPCI, prise de position d'un élu local rapportée dans la presse). Les territoires et employeurs désignés nommément l'ont été uniquement lorsque cela ne nous apparaissait pas porter à conséquence, c'est-à-dire en l'absence à nos yeux de risque de préjudice pour nos interlocuteurs du fait du caractère sensible du sujet ou d'un propos rapporté.

c'est-à-dire au premier semestre 2024. Il s'agit de décrire la façon dont les échelons intercommunaux se sont emparés de cette obligation, le cheminement suivi par chacun pour identifier une bonne manière de répondre à celle-ci, ainsi que les arbitrages réalisés dans cette perspective. L'existence d'une grande hétérogénéité des formes de mise en œuvre selon les EPCI nous a également conduit à relever les facteurs de convergence et de divergences dans ce domaine, et à nous intéresser plus particulièrement aux dimensions de l'action publique impliquées dans le travail de définition de la notion de travailleur essentiel à l'échelle des territoires.

La deuxième partie porte sur les facteurs causaux à l'origine de l'hétérogénéité caractéristique de la mise en œuvre de la loi 3DS et – dans un grand nombre de cas – du retard pris par les acteurs en charge de celle-ci au niveau intercommunal. Nous nous y efforçons d'identifier les principaux facteurs ayant pesé à un titre ou à un autre sur la mise en œuvre, qu'ils soient liés au contexte de la réforme des attributions de logements sociaux ou qu'ils renvoient plutôt à l'organisation du système du logement social.

La troisième partie sonde l'articulation entre les pratiques mises en œuvre dans les territoires sous l'égide du « lien emploi-logement » et la mise en œuvre de la loi 3DS visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». Nous tâchons de déterminer en quoi les arbitrages opérés dans le cadre de cette mise en œuvre croisent les interventions développées par les employeurs et les collectivités en réponse aux risques émergents au croisement de l'emploi et du logement, ou s'ils se déploient au contraire dans une relative indifférence à celles-ci.

La réflexion ébauchée sur ce thème se prolonge dans la conclusion. Celle-ci s'efforce de faire la part entre les convergences internes à l'intervention en faveur du logement des travailleurs et l'émergence de dynamiques qui alimentent au contraire l'hypothèse d'une tendance naissante à la fragmentation de cette intervention. Outre le déficit d'articulation entre les interventions autour du « lien emploi-logement » et celles visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels », c'est l'amorce d'une dichotomie dans les pratiques d'employeurs entre une logique de contribution au dispositif classique de financement du logement social et une logique de soutien individuel au développement de l'offre hors secteur HLM qui semble accréditer aujourd'hui une telle hypothèse.

Encadré 1 : Méthodologie de l'enquête de terrain

L'enquête de terrain a pris la forme d'une campagne d'entretiens semi-directifs.

Objectif : l'enquête vise à atteindre deux objectifs distincts :
(i) documenter les modalités de mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS, au niveau des intercommunalités principalement, mais également d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre (représentants territoriaux des organismes d'HLM, représentants de l'État, etc.)
(ii) mettre à plat les interventions développées par les collectivités territoriales et par les employeurs afin d'améliorer l'accès des travailleurs au parc locatif social, de manière à saisir si les politiques mises en œuvre pour renforcer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » croisent ces interventions sur le « lien emploi-logement » (apparues généralement antérieurement), ou si elles se déploient au contraire sans véritablement dialoguer avec celles-ci.

Catégories d'interlocuteurs et nombre d'entretiens réalisés (cf. liste d'entretiens figurant à la fin de ce rapport) :

- responsable/direction habitat dans un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) en Ile-de-France : 5 entretiens
- responsable/direction habitat dans un établissement public territorial (EPT) de la métropole du Grand-Paris : 6 entretiens
- responsable/direction habitat dans un EPCI en région (Pays-de-la-Loire et Auvergne-Rhône-Alpes) : 4 entretiens
- responsable/direction habitat dans une commune (Hauts-de-France) : 1 entretien
- responsable au sein du ministère du Logement (direction ministérielle ou service déconcentré) : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) Ile-de-France : 4 entretiens
- représentant des organismes d'HLM : Union sociale pour l'habitat (USH) et unions régionales HLM (Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Hauts-de-France) : 5 entretiens
- responsable d'un organisme d'HLM ou d'un organisme partenaire : 2 entretiens
- responsable au sein d'Action Logement (ALG, ALS DR Ile-de-France, APAGL) : 3 entretiens
- responsable établissement public (ANCT) : 1 entretien
- expert ou responsable d'un institut d'études : 1 entretien

Au total 47 interlocuteurs et 32 entretiens réalisés pour la plupart pendant le premier semestre 2024.

Les terrains d'enquêtes ont été sélectionnés en référence à deux logiques distinctes : une logique typologique, qui visait à appréhender des territoires susceptibles d'incarner une déclinaison spécifique de la notion de « lien emploi-logement » (cf. troisième partie, sous-section 1.2) et une logique rhizomique, selon laquelle un entretien conduit généralement à identifier plusieurs contacts pouvant être mobilisés pour réaliser de nouveaux entretiens.

D'autres matériaux de recherche ont été mobilisés en plus de l'enquête de terrain. Il s'agit principalement de documentations fournies pour la plupart par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'enquête. Des éléments de connaissance relatifs aux interventions des employeurs en faveur du logement des travailleurs, initialement constitués dans le cadre d'une recherche sur le logement des « travailleurs essentiels » réalisée à la demande du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) (Meunier, 2025), ont en outre été remobilisés pour caractériser les pratiques mises en œuvre en matière de financement du logement social (cf. troisième partie sous-sections 2.1 et 3.1).

PREMIERE PARTIE – UN PREMIER INSTANTANE DE LA MISE EN ŒUVRE

L'un des tout premiers objectifs de la recherche était de dresser un panorama de la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS deux ans après l'adoption de celle-ci. De fait, le tableau issu de l'enquête menée durant le premier semestre 2024 met en lumière plusieurs constats qui, s'ils s'imposent rapidement au regard de l'observateur, n'en figurent pas moins parmi les principaux résultats de cette recherche. Trois grands constats parcourent cette première partie. Tout d'abord, la mise en œuvre de l'obligation visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » est étroitement corrélée avec celle de la réforme des attributions de logements sociaux, un peu comme si la seconde conditionnait la première (sans pour autant constituer un facteur suffisant). La mise en œuvre de la réforme 3DS témoignent ensuite de facteurs de convergence entre les intercommunalités, c'est-à-dire de dimensions pour lesquelles celles-ci ont procédé peu ou prou de manière similaire, mais aussi de facteurs de divergence, à l'origine d'écarts parfois considérables d'un territoire à l'autre. Enfin, la mise en œuvre est faite de décisions qui, loin de se limiter à un seul registre, recoupent l'ensemble des dimensions engagées dans la production des politiques publiques, qu'il s'agisse de leur fabrication en tant que telle – de leur conception à leur mise en œuvre opérationnelle – ou des logiques (politique, institutionnelle, économique) susceptibles de peser sur celle-ci.

Cette partie vise à restituer le cheminement suivi par l'enquête afin d'aboutir à ces résultats. Tout part du projet de décrire la manière dont les EPCI s'y sont pris concrètement pour se saisir de la question de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » et mettre en œuvre la réforme inscrite dans la loi 3DS. A travers cet instantané, il s'agissait de voir dans quelle mesure les intercommunalités se sont emparées de cette question de façon groupée ou en ordre dispersé, si le mode opératoire a été partout le même ou s'il a pu varier d'un territoire à l'autre, et en quoi la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS a imposé aux EPCI d'arbitrer entre des options parfois très différentes et de faire des choix constitutifs de la dimension proprement politique de la production d'une politique publique. Le propos s'organise en trois temps. Après avoir dressé le tableau de la mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » – et avoir établi à cette occasion le caractère profondément disparate de celui-ci – (1), nous nous efforçons de nuancer le constat d'une hétérogénéité fondamentale de la mise en œuvre en identifiant un certain nombre de facteurs de convergence entre les territoires (2). Nous nous attachons pour finir à lister les principales options entre lesquelles les intercommunalités engagées dans la mise en œuvre ont dû arbitrer, et ceci dans plusieurs registres de la production de l'action publique (3).

Encadré 2 : La réforme des attributions de logements sociaux

Au moment de son adoption en février 2022, la réforme visant à favoriser l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » s'insérait dans une réforme plus globale des attributions de logements sociaux amorcée près d'une décennie plus tôt. Lancée dans le cadre de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) – qui résultait dans une large mesure d'une concertation lancée un an auparavant par la ministre du Logement Cécile Duflot sur le sujet – cette réforme n'a eu de cesse par la suite de connaître des évolutions législatives au rythme moyen d'une loi tous les deux ans.

Ces évolutions, qui témoignent de la volonté des gouvernements successifs de parachever une réforme conçue pour endiguer la crise de l'accès au parc locatif social, ont conforté l'ancrage de la réforme sur trois piliers distincts. Le premier consiste à confier aux EPCI le rôle de chef de file des politiques d'attributions à l'échelle des territoires métropolitains[1]. Le pilotage de la gestion de la demande et des attributions relève de la conférence intercommunale du logement (CIL), instance partenariale dont la création a été rendue obligatoire par la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 et qui regroupe l'ensemble des acteurs de la scène locale de l'habitat : le président de l'EPCI et le préfet de département (qui co-président la CIL), les maires des communes membres, les bailleurs sociaux, le conseil départemental, les autres réservataires (dont Action Logement Service), les associations de locataires et les associations agissant contre l'exclusion dans le logement. La CIL a pour mission d'élaborer des orientations partagées combinant droit au logement (relogement des ménages DALO, des demandeurs prioritaires au titre de l'article L.441-1 du Code de la construction et de l'habitat (CCH) et des personnes concernées par une opération de renouvellement urbain) et mixité sociale (répartition équilibrée de l'offre sur le territoire intercommunal, objectifs d'attributions en QPV).

Dans cette perspective, l'action mise en œuvre par la CIL prend appui sur deux instruments opérationnels. La convention intercommunale d'attribution (CIA) est un document contractuel censé décliner les orientations définies par la CIL. Les signataires – les bailleurs sociaux au premier rang – s'y engagent à mettre en œuvre des objectifs d'attributions annuels quantifiés et territorialisés en ce sens. Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID) a vocation pour sa part à organiser la réponse à la demande de logement social et le partage des responsabilités entre les acteurs. Il doit remplir simultanément plusieurs attributions, parmi lesquelles on peut mentionner la définition d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement, l'élaboration d'un système de qualification de l'offre locative sociale chargée d'identifier les différents segments du parc et de favoriser la définition d'objectifs d'attributions territorialisés, ou encore la définition d'un système de cotation de la demande.

Le second pilier de la réforme réside dans la mise en place de systèmes de cotation de la demande qui consistent « *à donner une note à chaque demande obtenue à partir de points attribués en fonction de critères choisis localement, associés à une pondération qui permet de moduler leur poids dans la note totale* » (USH, 2020). L'élaboration d'une grille de cotation est conçue comme un moyen de départager les candidats en s'appuyant sur des règles valables et connues de tous à l'échelle d'un territoire. Dans les secteurs de marché tendu en particulier, elle doit permettre d'accroître la transparence des décisions prises par les membres de la commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation de la demande (CALEOL) et de renforcer l'équité dans le traitement des demandes (voir encadré 3). L'instauration d'un droit d'information des demandeurs constitue une autre dimension de la réforme visant à répondre à cette ambition.

Le troisième pilier correspond au passage de la gestion des droits de réservation d'une logique dite « en stock » à une approche « en flux ». Inscrite dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018, cette réforme implique que la convention de réservation entre l'organisme d'HLM et le réservataire concerne l'ensemble du patrimoine du premier et que celui-ci s'engage à orienter vers le second un pourcentage du flux annuel d'attributions à l'échelle du département. La volonté de rompre avec un système dans lequel les droits de réservation portaient sur des logements identifiés physiquement et qui obligeait les bailleurs à gérer

ceux-ci en silo – c'est-à-dire réservataire par réservataire – se justifie dans cette approche par la nécessité de favoriser une plus grande fluidité dans la gestion des attributions, de manière notamment à favoriser la mobilité ou les mutations dans le parc locatif social. La simplification des démarches pour l'enregistrement des demandes et l'application du principe de « location voulue » visant à rendre les ménages acteurs de leur demande s'inscrivent dans une logique similaire.

L'évolution de la réglementation relative à l'attribution des logements sociaux ces dernières années manifeste une autre dimension de la réforme des attributions de logements sociaux. Il s'agit d'une tendance du pouvoir législatif et réglementaire à définir des priorités visant à apporter des réponses au cas par cas à la crise de l'accès au parc locatif social. Cette orientation, dont l'une des particularités est de cibler certaines catégories d'actifs, dispose de plusieurs canaux pour se traduire en normes. Le premier revient à définir de nouvelles catégories de ménages prioritaires au regard de l'article 441.1 du CCH. Dans la liste de ces priorités qui connaît régulièrement des actualisations – elle intègre depuis 2023 les jeunes majeurs ayant bénéficié d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance – figurent ainsi les personnes en reprise d'activité après une période de chômage de longue durée[2].

Un second canal consiste à confier aux établissements publics de coopération intercommunale le soin de définir des objectifs d'attributions de logements sociaux annuels en direction de publics spécifiques. Outre l'obligation insérée dans la loi 3DS au profit des « travailleurs essentiels », une mesure de ce type a été adoptée au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre du décret du 28 mars 2023 visant à favoriser leur accès à des logements sociaux situés à proximité des centres d'incendie et de secours.

L'émergence de la question du logement des travailleurs dans la réflexion sur la politique du logement est également propice – quoique de manière plus indirecte – à l'évolution de la doctrine en matière d'attribution de logements sociaux. La parution de deux rapports au printemps 2024 – l'un sur le logement des travailleurs des services publics au mois d'avril (Amiel, 2024), l'autre au mois de mai sur le logement des travailleurs saisonniers (Lion, 2024) – illustrait pendant notre enquête la manière dont ce type de travaux peut contribuer, sinon à des modifications immédiates du cadre réglementaire en matière d'attributions, du moins au maintien sur l'agenda gouvernemental d'un thème – les difficultés croissantes d'accès au logement des actifs – susceptible de connaître des débouchés législatifs à terme[3].

[1] Outre la Ville de Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon, la réforme s'applique en effet uniquement aux EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et dont le territoire comporte au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

[2] Ce texte réglementaire préconise en outre que soit « *tenu compte, pour l'attribution d'un logement, de l'activité professionnelle des membres du ménage lorsqu'il s'agit d'assistants maternels ou d'assistants familiaux agréés* ».

[3] C'est en tout cas ce que suggère l'élaboration simultanée du projet de loi relative au développement de l'offre de logements abordables : la nécessité de répondre aux difficultés d'accès financières au logement des classes moyennes figurait alors parmi les motifs mis en avant par le ministre Kasbarian pour justifier le bien-fondé de cette réforme qui prévoyait notamment de renforcer les prérogatives des maires en matière d'attributions de logements sociaux.

1. Une mise en œuvre au milieu du gué

L'instantané produit par l'enquête porte sur les modalités de mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS, mais aussi sur la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux (voir encadré 2) dont la réforme visant à améliorer l'accès des « travailleurs essentiels » au parc locatif social constituait la dernière étape en date au moment de l'enquête. Il vise à cerner le positionnement des intercommunalités tenues d'appliquer ces réformes : quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre dans les territoires ? Celle-ci progresse-t-elle partout au même rythme ou les EPCI avancent-ils au contraire plutôt en ordre dispersé ? Après avoir identifié les critères permettant d'apprécier le positionnement des EPCI (1.1), nous nous attachons à exposer une typologie des intercommunalités au regard de leur état d'avancement en matière de mise en œuvre (1.2), avant d'identifier les facteurs qui à première vue semblent avoir contribué à façonner ce tableau et dont tout porte à croire qu'ils devraient continuer à l'avenir à influer sur la mise en œuvre (1.3).

1.1 Des critères multiples pour appréhender la mise en œuvre

Notre enquête dépeint un tableau contrasté de la mise en œuvre de la réforme en faveur de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». En effet, l'état d'avancement variait parfois très fortement d'un territoire à l'autre au premier semestre 2024. Les obligations faites aux EPCI dans le cadre de la réforme des attributions de logements sociaux peuvent être saisies comme des variables permettant d'apprécier cet état d'avancement. Deux catégories de variables sont mobilisables dans cette perspective : l'une renvoie à la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux, l'autre à l'obligation inscrite dans la loi 3DS à proprement parler.

Le degré d'avancement des territoires est d'abord susceptible de différer concernant l'application de la réforme des attributions de logements sociaux. Celle-ci repose en effet sur la mise en place d'un ensemble d'instruments réglementaires – CIL, CIA, PPGDID (voir encadré 2) – dont tous les territoires n'étaient pas encore dotés au moment de l'enquête[1]. Les intercommunalités qui n'avaient pas encore adopté leur CIA et/ou leur PPGDID présentaient souvent elles-mêmes des stades d'avancement disparates, selon que les travaux préparatoires avaient abouti à des orientations, que celles-ci avaient été soumises pour avis aux membres de la CIL, qu'elles avaient fait l'objet d'une délibération de l'EPCI et d'une approbation par le préfet, que les outils ainsi adoptés étaient opérationnels[2], ou inversement qu'aucune réflexion n' avaient été amorcée à ce stade.

[1] Plusieurs tendances ont été mises en évidence dans ce domaine. Sous réserve d'une évaluation plus approfondie de la mise en œuvre, on peut mentionner parmi celles-ci une surreprésentation des EPCI ayant mis en place leur CIL par rapport à celles ayant adopté leur CIA et leur PPGDID, et le degré d'avancement moins poussé en moyenne des intercommunalités franciliennes par rapport à celles localisées en région.

[2] A titre d'exemple, la mise en application de la CIA implique que les objectifs inscrits dans ce document annulent et remplacent ceux inscrits dans l'accord collectif départemental.

Encadré 3 : La cotation de la demande

La cotation est un outil conçu pour permettre l'ordonnancement des demandes de logements sociaux et faciliter le travail de rapprochement entre l'offre et la demande (USH, 2020). Concrètement, elle « *consiste à définir une série de critères d'appréciation de la demande et à leur appliquer une pondération afin d'attribuer une note à chaque demande* » (Ministère du Logement, 2023). En tant que telle, elle a vocation à améliorer la lisibilité du système d'attribution de logements sociaux pour les demandeurs ainsi que l'égalité de traitement entre ceux-ci. Reposant sur l'idée d'un système devenu trop complexe au point d'alimenter l'incompréhension ou le ressentiment des demandeurs, l'adoption de systèmes de cotation de la demande est conçue de ce point de vue comme un moyen de « *redonner confiance en l'équité du système d'attribution* » (Alligier, 2023).

Sur un plan juridique, la cotation a été identifiée à chaque étape de la réforme des attributions de logements sociaux comme instrument de la gestion partagée de la demande (voir encadré 2). Mentionnée comme une possibilité dans le texte de la loi ALUR de 2014, l'élaboration d'un système de cotation est rendue obligatoire quatre ans plus tard *via* l'adoption de la loi ELAN. Par la suite, la mise en œuvre de systèmes de cotation de la demande dans les territoires prendra cependant du retard, conséquence notamment de la crise sanitaire du covid 19. Fixée dans un premier temps au 31 décembre 2021, la date butoir est finalement repoussée au 31 décembre 2023 par la loi 3DS.

En matière de gouvernance, la cotation est tout aussi imbriquée dans la réforme des attributions de logements sociaux. Si l'élaboration du système de cotation relève de la responsabilité de l'EPCI, son pilotage a vocation à s'opérer de manière partenariale et sur une base territoriale en associant l'ensemble des acteurs regroupés au sein de la CIL. En tant que telle, la cotation constitue un outil opérationnel de déclinaison des objectifs définis par cette instance (USH, 2020). Elle doit prendre en compte les priorités définies dans l'article L 441.1 du CCH, mais également celles que l'EPCI est susceptible d'adopter sous forme de critères complémentaires conçus pour répondre à des priorités locales. Outre cette dimension, la cotation se caractérise par l'existence d'un socle commun de critères issus de trois grandes catégories : les caractéristiques de la demande (demande externe ou mutation, ancienneté, propositions et refus antérieurs éventuels), le profil et la situation du demandeur (âge, composition du ménage, niveau de ressources) et le motif de la demande ou son caractère prioritaire (handicap, logement indigne, suroccupation, expulsion, logement trop cher, rapprochement de l'emploi).

La cotation a vocation en outre à s'insérer parmi les instruments mis en place dans le cadre de la réforme des attributions, et plus particulièrement au sein du PPGDID. Celui-ci doit en effet préciser les grandes dimensions de la cotation de la demande, c'est-à-dire les critères inscrits dans celle-ci et leur pondération, les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins du demandeur peut modifier la cotation de sa demande, ainsi que les modalités d'information du demandeur sur la cotation de sa demande (positionnement relatif par rapport à l'ensemble des demandes, délai d'attente moyen pour une typologie et une localisation analogues à celles du logement demandé). L'intégration de la cotation dans le PPGDID se justifie en outre par la volonté d'articuler celle-ci avec la qualification du parc locatif social opérée dans ce cadre (voir encadré 2). Dans les cas où la qualification de l'offre permet d'identifier à une échelle géographique fine (quartier, résidence) des segments pouvant accueillir tel ou tel profil de demandeurs sans risque de déstabilisation des équilibres de peuplement, l'élaboration d'un système de cotation peut en effet contribuer à l'adoption d'objectifs d'attributions territorialisés et favoriser par exemple l'accès au logement de ménages salariés en QPV, ou à l'inverse celui de ménages du premier quartile hors QPV (USH, 2020).

Sur un plan opérationnel, l'élaboration de systèmes de cotation de la demande soulève une série de difficultés ou d'enjeux susceptibles de peser sur la mise en œuvre. La mise en œuvre de la cotation requiert d'abord une procédure permettant de labelliser les candidats, c'est-à-dire d'affecter à leur demande la totalité des points auxquels leur profil ou leur situation au regard du logement leur ouvre droit. Dès lors, les étapes relatives à l'enregistrement, à la qualification et à la cotation de la demande

contraignent les acteurs locaux à élaborer une approche en matière de fiabilisation des données (USH, 2020). L'option la plus simple en apparence – celle qui consiste à automatiser la cotation à partir des données figurant dans le formulaire de la demande – est en effet susceptible de buter sur le manque de fiabilité des données déclarées par le demandeur et sur le risque de distorsion avec la situation du demandeur lors de l'instruction de la demande.

Pour juguler ce risque, le pilotage d'un système de cotation de la demande suppose que les acteurs locaux identifient une alternative. Celle-ci passe généralement par un renforcement de l'accompagnement du demandeur lors du dépôt ou de l'actualisation de la demande, tant au niveau des lieux d'accueil et d'information du service d'information et d'accueil des demandeurs (SIAD) que du portail grand public du système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) dans le cas des demandeurs effectuant ces opérations en ligne. Elle repose également sur des procédures de fiabilisation basées sur la production de pièces justificatives pouvant prendre des formes différentes selon les territoires : inciter les demandeurs à produire des pièces justificatives au moment du dépôt ou du renouvellement de la demande, conditionner la délivrance de points pour un critère donné à la fourniture d'une pièce justificative, réactualiser la note du ménage au moment de l'instruction du dossier (USH, 2020).

Le champ d'application de la cotation de la demande constitue un second enjeu susceptible d'interférer avec la mise en œuvre. Sur ce sujet, le cadre réglementaire décline la volonté du législateur de renforcer l'égalité de traitement entre les demandeurs de logements sociaux : « *Le système de cotation doit s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des demandes sur le territoire concerné, quelle que soit la qualité du demandeur et quel que soit le réservataire (État, collectivités, Action Logement Services, etc.)* » (Ministère du Logement, 2023). Le principe général tolère cependant des exceptions. Ainsi, les demandes résultant d'une opération de renouvellement urbain sont exclues du périmètre d'application de la cotation, eu égard à leur caractère spécifique (enregistrement dans le SNE par le maître d'ouvrage, obligation de relogement pesant sur les maîtres d'ouvrage des opérations). De même, la cotation n'a pas vocation à s'appliquer aux demandes de mutation dans le parc locatif social. Ces demandes, qui ressortent souvent d'engagements de qualité de service contractés par les bailleurs à l'égard de leurs locataires, font en effet l'objet d'un traitement mobilisant des critères et des pondérations distincts de ceux inhérents à l'accès au logement (sous-occupation, inadéquation entre la quittance de loyer et les ressources du ménage, etc.).

Un troisième type d'enjeux tient à la valeur normative de la cotation. Sur ce sujet également, le cadre réglementaire ne souffre pas d'ambiguïté. La cotation n'induit en aucun cas une décision automatique en matière de sélection des candidats ou d'attribution des logements et se définit comme un outil d'aide à la décision : elle « *doit éclairer les décideurs au stade de la désignation de candidats par les réservataires ou de l'examen par la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL)* » (Ministère du Logement, 2023). Ici aussi cependant, l'esprit de la réforme invite à nuancer cette règle. Si la CALEOL reste souveraine de sa décision, la cotation tend par la force des choses à avoir une portée incitative : « *les attendus de la cotation (transparence vis-à-vis du demandeur et objectivation du traitement de sa demande) suggèrent, au stade des désignations, que les demandes soient examinées dans l'ordre issu de la cotation* » (USH, 2020). Plus largement, la cotation offre des garanties en matière de transparence (obligation pour la CALEOL de justifier ses décisions lorsqu'elles s'écartent de l'ordre issu de la cotation) ou d'équité (vecteur de remontée de demandes plus anciennes, argument permettant au bailleur de résister à des pressions visant à prioriser telle ou telle candidature) qui semblent devoir contribuer à l'inscrire durablement dans les pratiques de chacun.

Il en va de même des obligations liées à l'adoption de systèmes de cotation de la demande et au passage à la gestion « en flux ». En dépit d'un calendrier fixant à la fin de l'année 2023 la date

butoir pour leur mise en œuvre[1], celles-ci n'étaient pas encore activées dans un grand nombre d'intercommunalités lors de l'enquête. Ici aussi, le spectre des modalités de mise en œuvre est assez large. C'est le cas de la cotation de la demande, selon que les territoires ont élaboré un système de cotation, que celui-ci a été intégré dans le SNE, ou que la cotation est pleinement active, c'est-à-dire qu'elle a une traduction opérationnelle dans le choix des candidats désignés par les réservataires ou dans les décisions prises au niveau des CALEOL en matière d'attribution de logement[2] (voir encadré 3). *A contrario*, les territoires ayant mis en place un système de cotation de la demande avant que la loi ne l'impose (à l'image de la métropole de Rennes ou de la ville de Paris) n'abordent pas la mise en œuvre de la réforme dans les mêmes conditions que les autres intercommunalités.

Le tableau est tout aussi contrasté concernant la mise en œuvre de la réforme relative à l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». L'enquête a également permis d'identifier plusieurs variables discriminantes dans ce domaine. Parmi les territoires dans lesquels une réflexion avait abouti sur le sujet, celle-ci donnait lieu à des résultats différents selon les cas. Alors que plusieurs intercommunalités avaient inscrit un critère « travailleur essentiel » dans leur système de cotation de la demande, d'autres avaient élaboré une définition locale de la catégorie et inscrit celle-ci dans les outils de la gestion partagée de la demande (PPGDID, CIA), un dernier groupe enfin ayant pu obtenir que la liste des « travailleurs essentiels » puisse être paramétrée dans le SNE de manière à rendre ce critère opérationnel.

1.2 Des états d'avancement très variables selon les territoires

La multiplicité des variables mobilisables pour apprécier les modalités de mise en œuvre de la réforme se traduit par une typologie elle-même très variée des stades d'avancement atteints par les EPCI au moment de l'enquête. Il est toutefois possible de distinguer trois profils de territoires dans cette photographie disparate : ceux dans lesquels la mise en œuvre de la réforme visant à favoriser l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » est avancée, voire très avancée (1.2.1), ceux où le travail a été amorcé mais est loin d'avoir abouti à ce stade (1.2.2) et ceux pour qui tout reste à faire (1.2.3).

1.2.1 Des territoires avancés dans la mise en œuvre

Les EPCI ou EPT relativement avancés dans la mise en œuvre au moment de l'enquête présentent deux caractéristiques majeures. D'un côté, ils ont rempli la totalité – ou à défaut l'essentiel – des obligations instaurées dans le cadre de la réforme des attributions de logement sociaux. De l'autre, ils ont arrêté une liste de « travailleurs essentiels », intégré un critère dédié dans la grille de cotation et paramétré celle-ci dans le SNE avant le 31 décembre 2023 de sorte que les candidats pouvant se prévaloir de la qualité de « travailleur essentiel » puissent bénéficier des points afférents au moment de l'enregistrement de leur demande ou du renouvellement de celle-ci.

Les territoires réunis dans ce groupe – qui constituent de toute évidence une minorité – n'en avaient cependant pas fini avec la mise en œuvre de la réforme. Dans la plupart des cas, l'ajout

[1] Initialement arrêtée au 1er septembre 2021 pour la cotation de la demande et au 24 novembre 2021 pour le passage à la gestion en flux, ces échéances ont été reportées par la loi 3DS respectivement au 31 décembre 2023 et au 24 novembre 2023.

[2] Lorsqu'un réservataire est informé par un organisme d'HLM qu'un logement ressortant de son contingent est disponible pour être attribué, celui-ci doit désigner au minimum trois candidats à l'intention des membres de la CALEOL en charge de l'attribution du logement.

d'un critère « travailleur essentiel » dans la grille de cotation, et plus globalement la mise en service de cet instrument, ont été conçus comme une expérimentation. Plusieurs interlocuteurs ont fait explicitement référence à l'idée d'une mise à l'essai, dont le but était de mesurer la pertinence de la cotation et le cas échéant d'en modifier certains paramètres selon les retours du terrain[1]. De plus, l'insertion d'un critère « travailleur essentiels » dans le système de cotation et l'activation de celui-ci ne préjugent en rien de l'intégration de la cotation dans les pratiques des acteurs locaux (réservataires, membres des CALEOL), qui selon plusieurs interlocuteurs était encore balbutiante au moment de l'enquête. En outre, le travail réalisé sur la cotation n'est pas exclusif d'une intervention sur la CIA (formalisation de la définition des « travailleurs essentiels », adoption d'un objectif d'attributions annuel en faveur de cette catégorie de demandeurs), qui n'avait été amorcée à ce stade dans aucune des intercommunalités enquêtées[2].

1.2.2 Des territoires ayant tout juste amorcé le travail

Un deuxième groupe se compose d'intercommunalités ayant amorcé la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS mais pour lesquels une part importante du chemin reste à parcourir. Le caractère inabouti de la mise en œuvre dans leur cas prend des formes diverses. Il se manifeste d'abord *via* une application partielle des obligations relatives à la réforme des attributions de logements sociaux : adoption du PPGDID ou de la grille de cotation programmée au second semestre 2024, absence de finalisation de la convention de réservation en flux au moment de l'enquête, etc. Il se traduit également par une application au milieu du gué de la réforme visant à favoriser l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ».

Deux cas de figure mis en évidence par l'enquête illustrent cette situation. Le premier correspond à des intercommunalités ayant ajouté un critère « travailleur essentiel » dans leur système de cotation, mais qui sont dans l'incapacité d'activer celui-ci en l'absence de définition de la catégorie. Dans les territoires confrontés à cette situation, la réponse envisagée au moment de l'enquête passait par l'élaboration d'un avenant permettant d'intégrer dans la CIA, non seulement un objectif d'attribution annuel en faveur des « travailleurs essentiels », mais aussi une définition de ce public afin de rendre opérationnel le critère inscrit dans la cotation et de débloquer l'attribution des points afférents aux demandeurs concernés.

Le second cas de figure renvoie à des EPCI ayant mené un travail sur la cotation dans le cadre de l'élaboration du PPGDID, mais dont le résultat est neutralisé par le refus *in fine* des élus d'approuver ce document. Cette situation de blocage s'observe y compris dans des intercommunalités où la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS semblait avancée (ajout d'un critère « travailleur essentiel » dans la grille de cotation, définition d'une liste de professions et d'un nombre de points afférents), à l'image de la situation observée lors de l'enquête dans un EPT de la métropole parisienne. Elle constitue de la même manière un obstacle à l'activation d'un critère dédié au travailleurs essentiels, tout en résultant de tensions qui s'inscrivent dans un registre plus spécifiquement politique[3].

---

[1] Telle est la position exposée par notre interlocutrice dans l'un des EPCI enquêtés : « *Alors comme on ne l'a pas encore lancé officiellement officiellement, j'ai pas encore de retours des bailleurs sociaux pour savoir si ça fonctionne ou pas pour l'instant, ça va être l'objet du coup de cette année jusqu'à la prochaine CIL de voir si tout fonctionne bien ou si y a besoin de nouveaux ajustements* » (entretien EPR2).

[2] Tout juste l'un de nos interlocuteurs dans un EPT nous a-t-il fait part de son souhait de mettre à disposition des travailleurs essentiels une proportion comprise entre 15 et 20 % du flux d'attributions annuel sur ce territoire, en référence à la part (5/30) que l'État réserve à ses agents sur son contingent de réservation.

[3] Voir deuxième partie.

1.2.3 Des territoires restés au seuil de la mise en œuvre

Le troisième profil mis en évidence par l'enquête regroupe des territoires dans lesquels le système de cotation ne comportait pas de critère « travailleur essentiel » au moment de l'enquête. Dans la plupart des cas, les intercommunalités concernées avaient amorcé une réflexion sur le sujet mais celle-ci n'avait pas encore abouti. Dans certains territoires, l'obligation inscrite dans la loi 3DS n'avait suscité aucune espèce de prise en charge à ce stade.

C'est cette seconde catégorie d'EPCI qui nous intéresse plus directement ici. Plusieurs types de raisons sont susceptibles d'expliquer un tel retard dans la mise en œuvre. L'une d'elles est liée à l'inertie manifestée par certaines intercommunalités dans l'application de la réforme des attributions de logements sociaux. Ce phénomène, qui se traduit dans plusieurs EPCI par l'absence d'installation d'une CIL, concerne plus particulièrement les agglomérations de taille petite ou moyenne et/ou caractérisées par un niveau de tension peu élevé des marchés locaux de l'habitat. Il constitue un frein majeur à la mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » étant donné que celle-ci appelle nécessairement l'existence d'un dispositif de gestion partagé de la demande et des attributions ainsi que d'instruments auxquels elle est supposée s'adosser.

Un autre facteur renvoie à l'existence d'une tension entre le calendrier de cette réforme et celui de la réforme plus globale des attributions de logements sociaux. Ainsi, les EPCI qui n'avaient pas engagé de réflexion sur l'accès au logement des « travailleurs essentiels » comptaient parmi eux plusieurs cas dans lesquels la concertation sur la cotation était assez avancée au moment de l'adoption de la loi 3DS. Dans ce contexte, les élus avaient manifestement opté pour différer la mise en œuvre de cette loi et permettre ainsi à la réflexion sur la cotation d'aller à son terme sans risque de perturbation des équilibres bâtis avec les partenaires. Cette collision de calendriers explique visiblement aussi le choix de certains EPCI ou EPT d'adopter des systèmes de cotation intégrant uniquement des critères réglementaires nationaux et de repousser après l'installation de leur système de cotation la possibilité de définir des critères locaux et/ou facultatifs.

1.3 Une première photographie amenée à évoluer rapidement

Les pages qui précèdent esquissent une première typologie de la mise en œuvre par les intercommunalités de la réforme visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels ». Il s'agit là d'un instantané pris à un stade très précoce de la mise en œuvre, puisque l'enquête réalisée au premier semestre 2024 suivait de près la date butoir relative à la mise en œuvre de la cotation de la demande. En cela, il est très probable que cette typologie évolue de manière significative dans les mois qui viennent par rapport aux résultats produits par l'enquête. Elle n'est cependant pas dépourvue d'intérêt, dans la mesure en particulier où elle permet de faire ressortir des facteurs qui influaient sur le positionnement des intercommunalités au moment de l'enquête, et dont tout indique qu'ils pourraient continuer pour une partie d'entre elles à peser sur la mise en œuvre à plus ou moins brève échéance.

Nous nous intéressons ici aux facteurs causaux qui affleurent à la lumière de l'enquête – c'est-à-dire ceux mis en avant par nos interlocuteurs ou ayant une valeur factuelle – à défaut d'une analyse approfondie des dimensions politiques et institutionnelles dont ils constituent la face émergée et qui seront abordés dans la partie suivante. Trois types de facteurs ont été mis en évidence par l'enquête : les facteurs ayant joué un rôle facilitateur au sein des EPCI les plus avancés dans la mise en œuvre (1.3.1), ceux qui ont pu avoir tendance à constituer un obstacle

au contraire dans les autres intercommunalités (1.3.2), et ceux enfin qui semblent liés au contexte de début d'application de la réforme et dont tout indique qu'ils devraient s'estomper rapidement dans les temps à venir (1.3.3).

1.3.1 Des caractéristiques propres à faciliter la mise en œuvre au niveau des EPCI

Certaines propriétés des EPCI assujettis à la réforme ont manifestement créé un contexte propice à la mise en œuvre de celle-ci. Cette dimension s'observe en premier lieu dans le cas des intercommunalités qui se sont saisies de la cotation de la demande comme support pour une expérimentation avant qu'il ne s'agisse d'une obligation légale. Certains territoires appréhendés dans le cadre de l'enquête correspondent à ce cas de figure. Dans un EPCI situé dans la région Pays de Loire, une expérimentation mise en œuvre dès 2018-2019 a conduit l'EPCI à affiner sa grille de cotation durant l'été 2022, puis à amorcer un nouveau test de celle-ci de septembre 2022 à mars 2023 avec l'ambition dès cette période de travailler sur une liste de « travailleurs essentiels ». Tout indique que cette manière de procéder a eu pour effet de faciliter l'inscription d'un critère « travailleur essentiel » dans la grille de cotation mise en place par l'EPCI et de conférer à celui-ci un caractère opérationnel avant la fin de l'année 2023.

Une autre orientation imprimée aux politiques intercommunales du logement semble avoir contribué aussi à donner un temps d'avance aux EPCI ayant mis en place leur système de cotation. Il s'agit de l'affirmation d'une volonté de favoriser l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels », qui dans certains territoires s'est manifestée avant que la loi 3DS n'en fasse une obligation. C'est le cas notamment d'un EPT figurant dans l'échantillon de notre enquête. Dans celui-ci, le coup de projecteur jeté sur les « travailleurs essentiels » au démarrage de la crise sanitaire a conduit les services de l'EPT à travailler sur cette notion dans le cadre de l'élaboration du PPGDID, au point qu'en l'absence de report de l'obligation de mettre en place la cotation l'EPT aurait probablement été en mesure d'intégrer un critère « travailleur essentiel » dans son système de cotation avant même l'adoption de la loi 3DS[1].

1.3.2 Des facteurs représentant un obstacle

Une deuxième série de facteurs a visiblement eu tendance *a contrario* à jouer un rôle de frein à l'application de la réforme en faveur de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». Ces facteurs forment un ensemble hétérogène mais ils ont pour point commun d'avoir représenté un obstacle à la mise en œuvre dans les EPCI concernés.

Pour une partie d'entre eux, ces facteurs pèsent directement sur le travail des techniciens en charge des politiques intercommunales de l'habitat. Certains sont liés à des événements qui ont pesé ponctuellement sur la force de travail de ces derniers, à un niveau micro (vacance de poste) ou macro (démarrage de la crise sanitaire entraînant une interruption des travaux de plusieurs mois). D'autres ont à voir avec un déficit d'expertise sur certaines dimensions du sujet à traiter[2], et plus globalement avec un sous-dimensionnement de l'ingénierie intercommunale imposant

[1] C'est là du moins le sentiment de notre interlocutrice dans cet EPT : « *nous on l'avait fait avant parce qu'en fait avant de travailler sur la CIA, on avait travaillé sur notre plan de gestion qui était donc prêt pour septembre, enfin qui était prêt pour fin 2021 comme ça devait être fait, au 31 décembre 2021, et il intégrait déjà ces professions clés alors que la loi 3DS était pas sortie, donc en fait nous on l'avait mis avant* » (entretien EPT2).

[2] Cet argument est invoqué par l'un de nos interlocuteurs dans un EPT pour justifier l'absence de définition d'un objectif d'attributions annuel en direction des « travailleurs essentiels » : l'absence d'éléments sur la proportion de « travailleurs essentiels » enregistrés dans le fichier de la demande rendait selon lui l'exercice hasardeux.

aux EPCI de faire des choix parmi les obligations commandées par la réforme des attributions de logements sociaux[1].

L'obstacle peut également provenir du positionnement des élus du territoire. Il en va par exemple ainsi des intercommunalités dans lesquels le projet de cotation proposé en CIL n'a pu être adopté en temps et en heure en raison d'un désaccord politique d'une partie des communes-membres (voir plus haut).

1.3.3 Le poids des facteurs conjoncturels

Les facteurs ayant pesé sur la mise en œuvre de l'obligation engendrée par la loi 3DS renferment également une dimension spécifiquement conjoncturelle. Dans ce cas de figure, ils sont généralement liés à des positionnements d'acteurs induits par le contexte de démarrage de la mise en œuvre et qui ont vocation à évoluer à mesure que l'obligation infusera les pratiques de chacun.

Ce type de positionnements s'observe d'abord du côté des représentants de l'État. La position adoptée par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) Ile-de-France dans la mise en œuvre de la réforme en témoigne. D'un côté, celle-ci s'est efforcé d'encadrer la mise en œuvre de la cotation de la demande *via* l'élaboration d'un « socle régional de cotation » (voir plus bas). De l'autre, elle a manifestement fait preuve de souplesse dans les avis émis sur les PPGDID élaborés par les EPT et les EPCI franciliens. Tout porte à croire en effet que le contrôle exercé par la DRIHL Ile-de-France en 2023 s'est efforcé avant tout de maximiser les chances des intercommunalités les plus avancées d'adopter leur système de cotation avant la fin de l'année.

Cette volonté de sécuriser les acquis de la mise en œuvre de la réforme des attributions s'est traduite le plus souvent par l'adoption d'avis dans lesquels l'administration évite de bloquer l'approbation d'un PPGDID faute de définition d'un critère « travailleur essentiel » dans la cotation et se contente d'enjoindre l'échelon intercommunal à amorcer la réflexion sur le sujet. Le contrôle exercé par la DRIHL Ile-de-France a également pesé dans les arbitrages effectués au niveau des EPCI et EPT qui avaient amorcé une réflexion de ce type mais ne semblaient pas en mesure d'arrêter une liste des « travailleurs essentiels » avant la date butoir du 31 décembre 2023. Dans ce type de situations, les représentants de l'État auraient suggéré aux intercommunalités concernées d'inscrire sans attendre un critère « travailleur essentiel » dans leur système de cotation[2]. C'est probablement là un des facteurs à l'origine du choix paradoxal en apparence mis en évidence par l'enquête chez certaines intercommunalités franciliennes et qui consiste à se doter d'une grille de cotation incluant un critère « travailleur essentiel » avant même d'avoir défini localement la catégorie (voir plus haut).

De ce point de vue, le positionnement adopté par les services de l'État au démarrage de la mise en œuvre peut s'interpréter comme un facteur de différenciation des modalités d'application de

[1] Selon le responsable d'un EPCI francilien, le trop-plein résultant de la multiplicité des obligations définies au niveau national et l'impossibilité pour les services intercommunaux de tout absorber se sont révélés d'autant plus préjudiciables à la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS que celle-ci est arrivée chronologiquement « *un peu tard* » par rapport au calendrier de la réforme des attributions de logements sociaux (entretien EPI4).

[2] Notre interlocuteur au sein de la DRIHL Ile-de-France justifie *a posteriori* ce positionnement sur le registre du « pragmatisme » : « *parfois ce qu'on a pu constater c'est qu'ils n'avaient pas encore fini de définir les travailleurs essentiels, donc on leur demandait impérativement d'inscrire la catégorie travailleurs essentiels alors qu'ils n'avaient pas encore défini… ça pouvait poser des difficultés… donc voilà, pragmatisme, on les incitait, on les obligeait pas, ou en tout cas on ne révoquait pas leur PPGDID pour ça* » (entretien EDL1).

l'obligation inscrite dans la loi 3DS au niveau des intercommunalités. Il n'est pas d'ailleurs pas exclu par ricochet que la volonté affichée par les représentants de l'État dans plusieurs CIL de faire de la mise en œuvre de cette obligation une priorité pour 2024 agisse *a contrario* dans un second temps comme un facteur de convergence des agendas des intercommunalités sur le sujet.

Pour une partie d'entre eux, les facteurs conjoncturels ayant influé sur le démarrage de la mise en œuvre ont également à voir avec le positionnement des acteurs locaux en charge de celle-ci. C'est le cas en particulier des EPCI qui ont adopté leur PPGDID et leur système de cotation de la demande dans le délai fixé par la loi. Dans les territoires concernés, les acteurs intercommunaux ont généralement eu tendance à aborder la séquence amorcée début 2024 comme une expérimentation au terme de laquelle il leur serait possible d'opérer des ajustements. Il en va ainsi à leurs yeux de la pondération du critère « travailleurs essentiels », qu'ils n'excluaient pas de devoir ajuster dans l'hypothèse par exemple où le nombre de points adopté dans la première version de la cotation n'aurait pas pour effet de faire remonter dans la file des demandeurs les candidats identifiés comme tels. Il en va également du périmètre de la catégorie, qu'ils envisageaient au moment de l'enquête de modifier si les résultats obtenus s'avéraient non conformes aux objectifs initiaux.

Cette tendance des acteurs intercommunaux à se projeter dans une phase d'expérimentation n'est pas sans incidence sur la mise en œuvre. Plusieurs indices laissent entendre qu'elle a parfois agi comme une incitation à la prudence. Certains interlocuteurs semblaient penser qu'il leur faudrait peut-être augmenter à terme le nombre de points attribués aux « travailleurs essentiels ». D'autres décrivent une logique s'apparentant à une « stratégie des petits pas » : « *au fur et à mesure de nos échanges, on s'est dits qu'il faudrait plutôt être modestes au tout début, notamment avec cette cotation, on était partis plutôt sur une idée de galop d'essai, de se dire on fait une année test avec la cotation, après on ajuste : si on voit que c'est infaisable, on réduit, si on voit que c'est absorbable, on ouvre peut-être* »[1].

De la même manière, l'idée selon laquelle la première année d'application de la cotation constituait une expérimentation a pu avoir une influence sur le positionnement des intercommunalités moins avancées dans la mise en œuvre. Le choix de certains EPT de ne pas introduire de critères locaux ou facultatifs dans leur système de cotation – et par voie de conséquence de ne pas adopter de critère « travailleur essentiel » dans un premier temps – illustre ce point. Tout semble en effet indiquer qu'un tel choix a été moins difficile à faire au niveau des acteurs territoriaux – et par la même occasion plus aisé à admettre pour les représentants de l'État au sein des CIL concernées – dans un contexte où il était évident pour tout un chacun que la mise en place de la cotation amorçait une phase de tâtonnements ouvrant aux retardataires la possibilité de prendre le train en marche ultérieurement.

2. Une convergence sur la méthode

Le tableau hétérogène issu de l'enquête est lié à l'influence d'une série de facteurs qui concourent à la différenciation des modalités de mise en œuvre de la loi 3DS selon les territoires. L'enquête a cependant permis de mettre en évidence aussi des dimensions qui agissent au contraire comme des facteurs de convergence des interventions des intercommunalités dans ce domaine. Ces dimensions portent principalement sur la méthode mobilisée par les EPCI tenus d'appliquer la réforme. En cette matière, des récurrences assez nettes se manifestent en effet d'un territoire à l'autre, même si des écarts sont également

[1] Entretien EPI3.

susceptibles de persister çà et là. Deux dimensions de méthode sur lesquelles les intercommunalités ont convergé nous intéressent plus particulièrement ici. Il s'agit de la manière dont les acteurs intercommunaux s'y sont pris pour livrer une définition de la notion de « travailleur essentiel » à l'échelle de leur territoire (2.1) et de la volonté des EPCI d'ancrer la mise en œuvre dans un cadre partenarial associant l'ensemble des acteurs de la scène locale de l'habitat (2.2).

2.1 La mobilisation de définitions élaborées au niveau national

La plupart des EPCI ayant livré – ou tout juste commencé à envisager – une définition des « travailleurs essentiels » au moment de l'enquête ont largement mobilisé pour cela des définitions élaborées à l'échelle nationale. Pour une partie d'entre elles, ces définitions sont issues de travaux publiés dans le contexte de la crise sanitaire à la suite du premier confinement. Selon les territoires, il s'agit des travaux consacrés par quatre institut franciliens – l'INSEE Ile-de-France, L'observatoire régional de santé (ORS) Ile-de-France, l'Institut Paris-Région (IPR) et l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) – aux « travailleurs clés » ou « premières lignes » (Beaufils *et al.*, 2020 ; Faucon *et al.*, 2021 ; Mangeney *et al.*, 2020 ; Telle-Lamberton, Bouscaren, 2020), puis aux « travailleurs essentiels du quotidien » (Acs *et al.*, 2021a ; Acs *et al.*, 2021b ; Acs *et al.*, 2022 ; Beaufils *et al.*, 2021a ; Beaufils *et al.*, 2021b ; Beaufils *et al.*, 2021c ; Beaufils *et al.*, 2021d ; Wolf *et al.*, 2021a ; Wolf *et al.*, 2021b), ou d'une étude réalisée à la demande de la Fédération des offices publics de l'habitat (OPH) sur le logement des travailleurs clés en Ile-de-France (Koeltz, Sallmard, 2021) (voir encadré 4).

Au moment d'élaborer une définition locale des « travailleurs essentiels », une partie des EPCI a également pris pour référence des nomenclatures proposées par les services de l'État. En effet, plusieurs propositions de catégorisation ont été diffusées par des canaux différents de l'administration suite au démarrage de la crise du covid 19, toutes ayant en commun d'être influencées par la situation sanitaire du moment. Dans ce contexte, les définitions mobilisées dans les territoires ont varié selon les cas. Ainsi, une partie des acteurs intercommunaux s'est d'abord appuyée sur une liste des professions de « première ligne » indexée à la toute première version du projet de loi « différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification » (ou « 4D ») – qui était la première dénomination du projet de loi « 3DS ». Cette liste avait été élaborée dans un contexte où le projet de réforme visant à améliorer l'accès des « travailleurs essentiels » au parc locatif social était supposé reposer sur une définition des « travailleurs essentiels » arrêtée à l'échelle nationale et ayant vocation à s'appliquer de manière uniforme dans l'ensemble des territoires.

D'autres EPCI ont suivi la recommandation émise par la DGALN dans une instruction adressée aux préfets de région au mois de décembre 2022 (DGALN, 2022), dans le but d'inciter les EPCI à reprendre à leur compte la liste des 35 métiers clés de la « première ligne » définie en 2020-2021 par les quatre instituts franciliens susmentionnés (Faucon *et al.*, 2021). Un dernier groupe d'intercommunalités ayant engagé une réflexion sur les « travailleurs essentiels » avant la diffusion de l'instruction de la DGALN se sont appuyés pour leur part sur l'arrêté du 15 mars 2020 dans lequel le ministère de la Santé avait listé les activités autorisées à fonctionner normalement en dépit du confinement, voire sur une instruction adressée peu après par le ministère de l'Intérieur demandant aux préfectures d'accélérer l'examen des demandes de titres de séjour émanant de personnes exerçant des métiers clés.

Encadré 4 : La notion de « travailleur essentiel » définie dans diverses études post-crise sanitaire

Les études publiées par l'INSEE Ile-de-France, l'ORS Ile-de-France, l'IPR et l'APUR ont permis de poser quelques éléments de cadrage à l'échelle de l'Ile-de-France de la notion de « travailleur essentiel » dans le contexte de la crise sanitaire puis au sortir de celle-ci. Un premier travail de catégorisation a été effectué au sujet des « travailleurs clés » (ou « premières lignes ») dont les emplois correspondent aux métiers de l'urgence ou assurant les besoins vitaux du quotidien. Sur la base de l'arrêté ministériel du 15 mars 2020 dans lequel le ministère de la santé liste les activités autorisées à fonctionner en « présentiel » pendant le confinement, trente-cinq métiers sont identifiés comme ayant un caractère « clé ». Ils se répartissent en quatre groupes distincts : les métiers en contact avec des patients en milieu hospitalier (infirmiers, aides-soignants), les métiers en contact avec des patients hors milieu hospitalier (pharmaciens), les métiers en contact fréquent avec des collègues ou des clients (caissiers, agents de propreté, éboueurs, pompiers), les métiers en contact occasionnel avec des clients, usagers ou collègues (forces de l'ordre, livreurs). Ces métiers-clés représentent 14 % des actifs en emploi résidant en Ile-de-France (soit 765 000), soit une proportion moindre qu'en régions où cette catégorie de métiers regroupe 21 % des actifs en emploi en moyenne (DGALN, 2022).

La catégorie des « travailleurs essentiels du quotidien » est le produit d'une réflexion mise en œuvre dans un second temps par les quatre instituts franciliens afin de produire une définition moins contingente de la notion de « travailleur essentiel » par rapport au contexte de la crise sanitaire. Elle se décompose en trois sous-catégories. Outre les travailleurs « de première ligne » ou « travailleurs clés », elle comprend les « relais des premières lignes », c'est-à-dire des activités venant en support des premières lignes et qui ressortent des mêmes secteurs (sécurité intérieur, commerces essentiels, professions hospitalières) mais aussi de secteurs différents (logistique), ainsi que les « métiers des services publics du quotidien », ensemble composé de professions assurant des missions de service à la population indépendamment du contexte de crise sanitaire (éducation, services sociaux, sport).

Selon des estimations livrées en 2021, les « travailleurs essentiels du quotidien » représentent 1,8 million d'actifs en Ile-de-France, soit un tiers des emplois occupés dans cette région (Acs *et al.*, 2021a ; Acs *et al.*, 2021b). Ces estimations recoupent partiellement celles issues de l'étude réalisée à la demande de la Fédération des offices publics d'HLM la même année, selon laquelle l'Ile-de-France regrouperait 1,5 million de « ménages clés », soit 42 % des ménages actifs résidant dans cette région. (Koeltz, Sallmard, 2021). Des disparités se manifestent à nouveau dans la répartition de ces ménages à l'échelle régionale : à Paris et dans les Hauts-de-Seine les « ménages clés » représentent 35 % des ménages actifs en moyenne, soit une proportion inférieure de 11 points à la moyenne enregistrée pour les six autres départements franciliens (46 %).

Dans l'échantillon de notre enquête, la plupart des EPCI ayant mobilisé une définition préexistante pour caractériser localement la notion de « travailleur essentiel » ne projetaient cependant pas d'en rester là. Pour une partie d'entre eux, la perspective représentée par l'élaboration de la CIA et la définition d'un objectif d'attributions de logements sociaux annuel en faveur des « travailleurs essentiels » apparaissait comme une opportunité de redéfinir les contours de cette catégorie en partant davantage des réalités socioéconomiques du territoire. Dans l'esprit de nos interlocuteurs se projetant dans un scénario de ce type, celui-ci comportait un troisième temps impliquant pour les élus du territoire de faire converger les deux définitions de « travailleurs essentiels » – celle à laquelle renvoie le système de cotation de la demande et celle versée dans la CIA.

Dans certains EPCI, un travail spécifique a en outre été engagé pour doter le territoire d'une expertise à même d'éclairer les décisions prises dans le cadre de la mise en œuvre. Plusieurs exemples en témoignent. Dans un EPT de la métropole du Grand Paris, les acteurs

intercommunaux ont fait le choix de commander à l'INSEE des données statistiques visant à documenter la proportion de « travailleurs essentiels » résidant dans le territoire. Cette initiative a permis de mettre en évidence que ceux-ci représentent près des deux cinquièmes des habitants de l'intercommunalité, ce qui a renforcé le consensus en faveur d'une amélioration des possibilités d'accès de cette population au logement social (voir plus bas). Dans un autre EPT, les responsables du service logement s'efforçaient au moment de l'enquête de développer des liens avec des acteurs impliqués dans la réalisation d'études sur le logement des travailleurs essentiels (Institut Paris-Région, projet collectif mené par des étudiants en master urbanisme à Science-Po Paris), avec l'idée que la réflexion des élus du territoire serait susceptible de bénéficier en retour de l'expertise constituée par ces acteurs. Dans une grande métropole en région enfin, un travail de type *benchmark* était en cours au moment de l'enquête afin d'identifier des cas d'EPCI ayant avancé dans la mise en œuvre de la loi 3DS. Ce travail visait à alimenter la réflexion en interne à partir d'exemples documentant la manière dont d'autres EPCI s'étaient saisis de cette obligation, le type de mesures adoptées par ceux-ci, ou le cheminement suivi pour définir la notion de « travailleur essentiel » ou adopter un objectif d'attribution annuel dans le cas des EPCI parvenus à l'un ou l'autre de ces résultats.

2.2 Un travail partenarial

La mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS s'insère dans l'application plus globale de la réforme des attributions de logements sociaux. Dans la plupart des EPCI ayant commencé lors de l'enquête à statuer sur le sujet, la réflexion sur les « travailleurs essentiels » s'est opérée dans le cadre de l'élaboration du PPGDID et du système de cotation de la demande. Menée à l'échelle de la CIL, elle a associé différents partenaires dans des groupes de travail *ad hoc*, au premier rang desquels figuraient généralement les représentants de l'État et des communes membres, ainsi que les bailleurs sociaux et Action Logement en tant que réservataire[1].

Les concertations de ce type, dont on a vu qu'elles ont débuté de manière plus ou moins précoce selon les cas[2], présentent plusieurs traits communs d'un territoire à l'autre. Dans la plupart des cas, elles visent à favoriser l'émergence d'une vision partagée des besoins en logement des « travailleurs essentiels ». Dans cette perspective, certains acteurs sont sollicités pour partager leur expertise présumée sur le sujet et alimenter la réflexion collective, à commencer par bailleurs sociaux[3] et Action Logement[4]. En outre, la concertation a généralement trait à des sujets comportant une dimension opérationnelle – par exemple le degré de pondération à adopter de manière à faire ressortir les ménages ciblés par un critère dans la cotation. Cette caractéristique explique la proportion élevée de techniciens parmi les représentants des collectivités dans les groupes de travail. Elle peut également conduire les acteurs intercommunaux à solliciter l'expertise technique de certains partenaires au sein de la CIL, à

[1] Les départements et les associations représentant les publics en situation de mal-logement font généralement partie aussi des acteurs associés à la concertation sur la mise en place de la cotation de la demande.

[2] Dans certaines intercommunalités, la concertation a été amorcée avant même que la question de l'accès des « travailleurs essentiels » au logement social ne fasse l'objet d'une obligation légale.

[3] A titre d'exemple, les bailleurs sociaux implantés à Paris ont été amenés à livrer une double interprétation des « travailleurs essentiels », en distinguant les travailleurs indispensables au bon fonctionnement des ensembles HLM en temps de crise (employés d'immeubles, employés des entreprises de nettoyage, gardiens sans loge) et les travailleurs essentiels au fonctionnement du territoire dans son ensemble (cheminots, agents RATP, etc.).

[4] Nos interlocuteurs au sein d'Action Logement Services soulignent rétrospectivement l'intérêt manifesté par un certain nombre d'EPCI sur des sujets tels que les attentes exprimées par les entreprises ou les besoins des « travailleurs essentiels » en matière de logement : « *Ce qu'on a pu noter c'est qu'effectivement il y a une attente de la part des EPCI vis-à-vis d'Action Logement, qu'on puisse s'exprimer sur les enjeux des travailleurs clés, qu'est-ce que c'est pour nous, etc.* » (entretien ALF2).

l'image des associations régionales HLM dont l'enquête montre qu'elles ont été mobilisées dans plusieurs territoires pour affiner telle ou telle dimension du système de cotation.

Le format de ces concertations est toutefois susceptible de varier fortement selon le territoire. Deux exemples en témoignent. Le premier incarne le cas d'une concertation menée à l'échelle d'un EPCI, en l'occurrence le Grand Lyon. Celui-ci a lancé au mois de mars 2024 une série d'ateliers associant l'ensemble des membres du service d'accueil et d'information des demandeurs : les organismes d'HLM et l'association représentant ceux-ci à l'échelle de la région Auvergne Rhône-Alpes (ABC HLM), les élus des communes souhaitant participer à la réflexion, les associations représentant des publics spécifiques ou luttant contre le mal-logement, les services sociaux (maisons de la métropole, conseil départemental) et les représentants de l'État. Ces ateliers ont été organisés en deux séquences, la première visant à favoriser un retour d'expérience sur le premier PPGDID et la première CIA (identification de ce qui a bien fonctionné et de ce qui n'a au contraire pas produit les résultats escomptés), la seconde ayant vocation à prendre appui sur ces éléments pour amorcer la réécriture des deux documents. Plusieurs thèmes étaient inscrits au programme des deux séquences (gestion en flux, cotation et processus d'attribution…), le sujet des « travailleurs essentiels » étant abordé avec celui des publics prioritaires dans le cadre d'un thème consacré aux publics de la CIA.

Le second exemple renvoie une concertation menée à l'échelle régionale, en l'occurrence la Bretagne. Il illustre pleinement la manière dont l'existence d'une dynamique partenariale à une échelle supra-communautaire peut constituer un facteur de convergence des arbitrages réalisés par les EPCI dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux, et plus précisément de la cotation de la demande. Menée en 2022 sous la conduite de l'AROHLM et du club décentralisation et habitat Bretagne[1], cette concertation regroupait les directions habitat d'EPCI (au nombre de huit), ainsi que des responsables d'organismes d'HLM (à proportion équivalente). Elle visait à permettre aux participants d'échanger sur les enjeux ayant vocation à être pris en compte dans une grille de cotation, de façon à harmoniser les systèmes adoptés par chaque intercommunalité, sans pour autant imposer des choix en décalage avec l'approche des élus des territoires. Ainsi, une base commune a été élaborée en matière de pondération, afin que tous les systèmes de cotation reposent sur un ordre de grandeur équivalent – en l'occurrence une base de 100 points – et que les demandeurs (ou les organismes d'HLM) ne soient pas confrontés à des écarts trop importants dans ce domaine d'un territoire à l'autre. En outre, plusieurs catégories de critères ont été identifiées afin de conférer aux systèmes de cotation intercommunaux une structure comparable, tout en laissant aux EPCI une certaine latitude en leur offrant la possibilité de choisir les critères (et les pondérations afférentes) insérés dans chaque catégorie[2]. Le critère « travailleur essentiel » a ainsi été abordé dans le cadre des priorités locales en rapport avec l'emploi, au même titre que celui relatif à l'éloignement domicile-travail.

Le travail partenarial autour de la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS ne s'arrête cependant à l'élaboration d'un système de cotation incluant un critère « travailleur essentiel ». Dans les territoires ayant franchi ce palier, le suivi de la cotation fait également l'objet d'un pilotage assuré par la CIL. Ainsi, plusieurs de nos interlocuteurs pendant l'enquête ont souligné l'intention de l'EPCI de réunir rapidement les partenaires afin d'échanger sur la

[1] Ce club, qui est une association loi 1901, réunit les collectivités locales bretonnes compétentes en matière d'habitat (soit la région, deux départements et quinze EPCI en 2020), l'AROHLM qui représente les bailleurs sociaux implantés dans la région et la Caisse des dépôts et consignations.

[2] « (…) *c'était vraiment donner une structuration pour que tout le monde ait à peu près une lecture commune mais en même temps l'adapte en fonction de ses priorités locales, politiques* » (entretien RLS4).

mise en œuvre de la cotation et les premiers impacts mesurables. L'élaboration de conventions d'application relatives à la cotation de la demande était également identifiée comme une occasion de sonder les bailleurs sociaux sur la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS : le travail de qualification des ménages concernés occasionne-t-il des difficultés particulières ? Quel est l'impact de la pondération affectée au critère « travailleur essentiel » en termes de remontée des ménages dans la liste des demandeurs ? etc.

Le travail de réflexion et de coproduction de la décision autour de la mise en œuvre de la réforme ne se limite pas au périmètre des partenaires siégeant dans la CIL. Il demande également aux responsables en charge de la gestion partagée de la demande et des attributions de développer une activité de consultation en interne. Dans certains territoires, cette consultation procède d'abord *via* une réflexion associant les responsables d'autres secteurs de l'action publique intercommunale. Les dynamiques transversales de ce type s'opèrent le plus souvent avec les acteurs en charge du développement économique. C'est le cas de certains territoires appréhendés dans le cadre de l'enquête, dont les élus sont sensibles au « lien emploi-logement » et/ou dans lesquels des études ont été consacrées récemment à la situation des travailleurs au regard du logement – et plus particulièrement aux difficultés d'accès au logement frappant les actifs dans certains secteurs d'activité. Dans d'autres territoires, l'élaboration de la cotation de la demande a donné lieu à des réflexions incluant d'autres champs des politiques intercommunales. Dans un EPCI situé dans la région Pays de Loire, la question du logement des personnels soignants a ainsi émergé dans la réflexion sur les « travailleurs essentiels » en relation avec un diagnostic réalisé dans le cadre du contrat local de santé qui documentait le glissement du territoire vers une situation de désert médical (fermeture de services d'urgence faute de personnels en nombres suffisants, etc.).

Le travail de consultation mené au sein des intercommunalités implique généralement aussi les élus du territoire. Dans une partie des EPCI, la mission des techniciens en charge de la réforme des attributions de logements sociaux – et à l'intérieur de celle-ci de l'obligation visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » – consiste pour commencer à convaincre les élus du bien-fondé de ces réformes. Un prérequis de ce type semble s'imposer plus systématiquement dans certains profils d'intercommunalités. Parmi ceux-ci, on peut mentionner les EPCI constitués autour de villes petites ou moyennes caractérisées par une faible tension des marchés locaux de l'habitat, ainsi que ceux situés dans des régions où pour des raisons culturelles l'offre locative sociale n'est pas identifiée comme un levier à même de répondre aux besoins en logement des actifs. Dans ces configurations territoriales, le sentiment d'une réforme déconnectée des enjeux du territoire peut accentuer la propension des élus à estimer que celle-ci exige des efforts disproportionnés au regard des moyens mobilisables pour en assurer la mise en œuvre. Dans d'autres intercommunalités – qui pour une partie d'entre elles correspondent également à ce premier cas de figure – la consultation des élus ambitionne d'associer ceux-ci à la définition du périmètre des « travailleurs essentiels ». Tout indique que le but est alors autant de susciter l'adhésion des élus au principe même de la réforme (voir plus bas) que de mobiliser leur expertise spécifique et d'identifier d'éventuels besoins d'intervention passés sous les radars des techniciens.

3. Une multiplicité de définitions des « travailleurs essentiels »

L'action concomitante de facteurs différenciant et de facteurs de convergences aboutit à l'élaboration de définitions de la notion de « travailleur essentiel » à la fois variées dans leurs contenus et présentant un certain nombre de récurrence d'un territoire à l'autre. Il s'agit ici de saisir la multiplicité caractéristique de ces définitions en nous intéressant aux dimensions qui

entrent systématiquement en ligne de compte dans le travail de définition réalisé au niveau des intercommunalités. Pour cela, nous nous efforçons de saisir les dimensions que les EPCI ont dû combiner ensemble pour produire une définition de la notion de « travailleur essentiel » en relation avec les caractéristiques de leur territoire (3.1), avant de nous pencher sur les arbitrages opérés en matière de pondération des critères inscrits dans les systèmes de cotation (3.2).

3.1 Une définition qui intègre diverses dimensions propres à la production de l'action publique

Parmi les EPCI ayant arrêté une définition des « travailleurs essentiels » au moment de l'enquête, les choix opérés par les acteurs territoriaux présentent des caractéristiques se répétant d'un territoire à l'autre. Au-delà de ces régularités, les définitions de la notion de « travailleur essentiel » élaborées dans les territoires abordés par l'enquête se caractérisent par l'existence de combinaisons variées. De fait, les décisions prises au sein de chaque intercommunalité renvoient aux grandes composantes qui sous-tendent de manière générique l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, le travail consistant à caractériser la notion de « travailleur essentiel » dans un territoire donné renferme à la fois des dimensions d'ordre institutionnel (3.1), socioéconomique (3.2), politique (3.3) et opérationnel (3.4).

3.1.1 Entre application littérale du texte de loi et interprétation locale de celui-ci

Les définitions conçues à l'échelle des territoires résultent en premier lieu du positionnement des EPCI par rapport au libellé de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. Ce positionnement n'a rien d'une évidence : une tension fondamentale se manifeste entre le fait d'inscrire la définition des « travailleurs essentiels » dans un cadre défini par la loi et la volonté de livrer une interprétation de cette notion en phase avec les réalités socioéconomiques du territoire. Les définitions élaborées au sein des EPCI qui se sont positionnées sur cette question – ou qui étaient en passe de le faire – au moment de l'enquête sont le reflet des arbitrages opérés localement vis-à-vis de cette tension caractéristique des dynamiques de production de l'action publique impliquant des formes de décentralisation.

Une tension liée au caractère décentralisé de la réforme

Dans un grand nombre de cas, les définitions locales de la notion de « travailleur essentiel » témoignent de la volonté de l'EPCI de s'inscrire dans le cadre délimité à l'échelle nationale en reprenant certains des critères exposés dans le texte de loi. L'exemple de la Ville de Paris – qui n'avait pas statué sur le périmètre des « travailleurs essentiels » sur son territoire au premier semestre 2024 – incarne cette tendance d'une partie des acteurs locaux à chercher à appliquer l'obligation « à la lettre ». Au moment de l'enquête, la direction habitat s'orientait vers une définition incluant plusieurs critères d'éligibilité, parmi lesquels figurait le fait d'exercer une activité essentielle non télétravaillable.

Dans certains cas, la tendance des acteurs territoriaux à inscrire leur réflexion dans le cadre tracé par la loi est moins littérale. Le cas d'un EPCI de la deuxième couronne parisienne illustre ce positionnement consistant à s'inspirer de l'esprit de la loi plutôt qu'à chercher à reproduire celle-ci terme à terme. Lors de l'enquête, celui-ci avait arrêté une définition des « travailleurs essentiels » incluant notamment les personnels des établissements de santé et des EHPAD au motif que ces « *métiers* (ne) *sont pas hyper valorisés, vendeurs* »[1]. Dans cet exemple, le travail

[1] Entretien EPI3. Notre interlocuteur fait explicitement le lien entre ces caractéristiques et le contexte de crise sanitaire en tant qu'il a entraîné l'émergence de la catégorie « travailleur essentiel » : « *de toute façon c'est la notion de travailleurs essentiels de la crise sanitaire donc c'était l'idée* ».

visant à produire une version territoriale de la notion de « travailleur essentiel » retient avant tout la volonté du législateur de créer une aide à même de rééquilibrer des dynamiques de valorisation sur le marché du travail qui s'opèrent généralement au détriment des « travailleurs essentiels ».

Les positions affichées par les EPCI expriment *a contrario* parfois une volonté de se démarquer vis-à-vis des orientations tracées à l'échelle nationale. Dans les territoires concernés, le travail d'interprétation de la notion de « travailleur essentiel » témoigne de cette aspiration des acteurs territoriaux à s'émanciper partiellement du cadre législatif. C'est le cas en particulier des EPCI qui défendait la possibilité lors de l'enquête d'autonomiser leurs réflexions d'une approche par trop dominée par le contexte de la crise sanitaire. L'une de nos interlocutrices explicite ce parti-pris en mettant en avant la nécessité de définir les « travailleurs essentiels » à la lumière de la nouvelle hiérarchisation des besoins dans un contexte post-crise sanitaire : « *à partir de ce travail de l'INSEE et de l'APUR, on s'est dits qu'on allait avoir une approche cotation qui serait un peu différente de l'approche COVID, puisque l'approche COVID elle avait une... vraiment une approche spécifiquement sanitaire, santé, soins et qu'on allait essayer de cibler efficacement les métiers en faisant remonter les situations les plus prioritaires* »[1].

Une émancipation de la notion de « travailleur essentiel » par rapport à la crise sanitaire

La volonté d'actualiser le périmètre de la catégorie ne préjuge cependant en rien de l'interprétation privilégiée au niveau des territoires. Une certaine diversité prévalait dans ce domaine parmi les EPCI abordés lors de l'enquête. Dans certains cas, la volonté de détacher la conception des « travailleurs essentiels » du contexte de la crise du covid 19 n'impliquait pas que cette notion doive s'envisager indépendamment d'un contexte de crise. Une telle approche prévalait manifestement au niveau de l'un des EPT enquêtés. Notre interlocuteur dans ce territoire préconisait en effet une définition de la notion de « travailleur essentiel » dans laquelle celle-ci désignerait les travailleurs exerçant des « *métiers* (nécessaires à) *la continuité des services vitaux de la collectivité* (et s'appuyant) *plus sur une notion de crise globale que sur une notion de crise sanitaire uniquement* »[2].

Dans d'autres EPCI, la notion de « travailleurs essentiels » suscite des définitions faisant l'économie d'une référence explicite à un contexte de crise. Plusieurs intercommunalités semblaient être dans ce cas lors de l'enquête. Pour celles-ci, l'enjeu consistait manifestement avant tout à adopter une liste de professions correspondant à des besoins d'intervention prévalant à l'échelle du territoire[3]. Dès lors, des consensus étaient susceptibles de se dessiner localement pour estimer que les définitions élaborées à l'échelle nationale devaient être resserrées, ou *a contrario* qu'il était indispensable d'élargir celles-ci. L'approche adoptée par un EPT combine ces deux cas de figure. D'un côté, il s'agissait pour les élus du territoire de se démarquer de la liste de « travailleurs essentiels » diffusée en décembre 2022 dans le cadre de l'instruction adressée par la DGALN, dans la mesure où celle-ci incluait des professions – médecins libéraux, dentistes – ne figurant dans la cible du logement social. De l'autre, certaines listes élaborées dans le contexte de la crise sanitaire étaient perçues *a posteriori* comme trop restrictives, soit parce qu'elles excluaient des métiers dont l'appartenance à la catégorie avait

[1] Entretien EPT1.
[2] Entretien EPT6.
[3] Tel est le credo affirmé par notre interlocutrice dans un EPCI situé en deuxième couronne parisienne, pour laquelle il s'agissait de « *se saisir de cette notion de travailleurs essentiels pour que ça serve les intérêts du territoire* » (entretien EPI3).

été clairement établie par la suite[1], soit parce qu'elles portaient sur un périmètre qui apparaissait sous-dimensionné au regard de l'expertise remontée par Action Logement au sujet des besoins émanant des entreprises. Plus généralement, les besoins exprimés par les réservataires de logement – Action Logement, communes – semblaient susceptibles de compter parmi les arguments mis en avant par certains acteurs territoriaux pour justifier l'élaboration de listes élargies au niveau local.

3.1.2 Alignement ou autonomie vis-à-vis des intérêts économiques du territoire

Outre la dimension institutionnelle liée au caractère plus ou moins décentralisé de la réforme, la définition de la notion de « travailleur essentiel » croise également des enjeux économiques. Ainsi, elle peut témoigner de la volonté des acteurs locaux de coller à la structure de l'emploi et de tenir compte le cas échéant du déficit d'attractivité auquel les employeurs sont confrontés à l'échelle de certains secteurs d'activité. Dans plusieurs territoires, cette préoccupation bénéficie aux branches sur lesquelles la crise sanitaire avait jeté un coup de projecteur et qui continuent depuis à rencontrer des difficultés de fonctionnement, à l'image de la santé et de l'hôpital public[2].

Dans d'autres EPCI, l'attention accordée à la structure économique locale conduit les élus du territoire à faire primer une définition du caractère « essentiel » en rupture avec celle qui s'était imposée lors de la crise du covid 19. Il en va ainsi d'une communauté de communes regroupant 30 000 habitants dans la région Pays de Loire, dont les élus ont développé une conception des « travailleurs essentiels » qui fait la part belle à l'industrie – et plus particulièrement au secteur de l'agroalimentaire. Ainsi, des professions telles que « chauffeur routier », « technicien d'installation et de maintenance des équipements industriels et non industriels » et « employé ouvrier alimentaire (froid et hors froid) » ont été ajoutées dans la liste de métiers auxquels renvoie le critère « travailleur essentiel » inséré dans la grille de cotation de la demande. Selon notre interlocutrice dans cet EPCI, cette décision s'explique par le caractère « *essentiel* (de ces professions) *pour la vie économique du territoire* (et) *pour que les industries fonctionnent* »[3].

On peut mentionner aussi l'exemple d'une communauté d'agglomération localisée dans la deuxième couronne parisienne. Dans ce territoire, la réflexion sur la notion de « travailleur essentiel » a conduit les acteurs locaux à recentrer la liste des 35 métiers de « première ligne » sur trois catégories d'actifs – les personnels de santé, le personnel médico-social travaillant notamment dans les EHPAD et les surveillants pénitentiaires – le choix de cette troisième catégorie d'actifs résultant de la présence d'une maison d'arrêt sur le territoire intercommunal. La volonté d'enrichir la catégorie « travailleur essentiel » de professions reflétant la structure territoriale de l'emploi se manifeste dans plusieurs autres territoires, dont la communauté de communes de l'est lyonnais qui a fait le choix d'intégrer le secteur logistique, un EPCI en Bretagne qui songeait au moment de l'enquête à ajouter le métier « masseur-éducateur » en relation avec la présence d'un gros centre de rééducation sur son territoire, et un autre EPCI

[1] C'est le cas par exemple de la liste diffusée par le ministère de l'Intérieur pendant le premier confinement, qui n'incluait pas les métiers de la grande distribution.

[2] L'attention portée à ce secteur semble constituer une évidence dans les territoires métropolitains en particulier. C'est du moins ce qu'indique le propos de notre interlocutrice dans un EPCI de la deuxième couronne parisienne qui n'avait pas encore statué sur la définition des « travailleurs essentiels » au moment de l'enquête : « *Il faudra bien sûr qu'on regarde avec nos élus la question de cette fameuse liste, sachant qu'y a déjà de choses assez intuitives j'allais dire ; on a notamment un hôpital sur le territoire donc bien sûr les professions de santé vont être nécessairement identifiées et notamment les professionnels hospitaliers j'imagine* » (entretien EP12).

[3] Entretien EPR2.

breton qui envisageait au même moment d'inclure la profession des ostréiculteurs dans les « travailleurs essentiels ».

Opter pour une définition des « travailleurs essentiels » reflétant la structure locale de l'emploi conduit également plusieurs acteurs territoriaux à faire le lien avec la thématique des « métiers en tension ». Cette notion, qui s'est imposée dans le débat public au sortir de la crise sanitaire pour désigner les professions ou secteurs d'activité souffrant d'un déficit d'attractivité, peut également représenter un point d'appui localement pour élaborer une définition de la notion de « travailleur essentiel » qui excède les frontières du secteur tertiaire. Dans les grandes métropoles, les professions identifiées comme essentielles du fait de leur appartenance aux métiers en tension sont principalement concentrées dans les services. C'est le cas notamment des auxiliaires de puériculture, des agents chargés de l'entretien ou du nettoyage, ou des travailleurs sociaux. Dans certains cas, les élus avaient fait le choix au moment de l'enquête d'intégrer ces professions dans leur liste de « travailleurs essentiels » en raison des difficultés rencontrées par les employeurs pour pourvoir des postes ouverts au recrutement et de l'impact négatif qui était susceptible d'en résulter pour le fonctionnement des services à l'échelle du territoire (fermeture de places en crèches, etc.).

Dans les territoires où le poids du secteur présentiel dans la structure de l'emploi locale est moins important, les élus peuvent être amenés à développer une conception des travailleurs essentiels embrassant d'autres secteurs d'activité tout aussi touchés par la problématique des métiers en tension. Il s'agit là d'une tendance qui semble se profiler dans certains territoires industrialisés. Dans la région Pays de Loire par exemple, notre interlocutrice au sein de l'association régionale HLM soulignait combien la notion de « travailleurs essentiels » dans certains territoires – et notamment l'agglomération de Saint-Nazaire – différait fondamentalement de la conception qui s'était imposée dans le contexte de la crise sanitaire : « *la philosophie de ce truc-là, c'est vraiment issu du COVID, c'est-à-dire qu'en fait les travailleurs essentiels tels que le veut la loi 3DS, c'est les personnes qui ont été obligées de ne pas s'arrêter au moment du COVID parce que finalement c'est des métiers en présentiel.* (…) *À Saint-Nazaire, il y a une problématique de métiers en tension dans l'industrie, les chantiers navals, Airbus, enfin il y a des grosses boîtes qui ont des besoins de main d'œuvre forts... ben c'est pas les mêmes en fait, parce que ces boîtes-là pendant le COVID elles ont arrêté hein, elles ont stoppé les chaînes de production* »[1]. Eu égard aux difficultés de recrutement récurrentes sur certains métiers, mais aussi au déficit d'offre limitant les possibilités d'accès au logement des travailleurs dans ce territoire, cette interlocutrice estimait que les élus de l'agglomération seraient potentiellement incités à tenir compte de cette problématique dans la mise en œuvre de la loi 3DS.

Une partie des EPCI s'attache enfin à élaborer une approche de la notion de « travailleur essentiel » qui ne soit pas subordonnée au thème des « métiers en tension ». Il s'agit cependant là d'une démarche qui requiert un portage fort de la part de l'EPCI, tant le travail de définition de la catégorie est de nature à occasionner des pressions pour intégrer telle ou telle profession dans le périmètre de celle-ci. L'exercice suppose en effet de tracer une ligne séparant les professions « essentielles » de celles auxquelles cette qualité est déniée. Plusieurs leviers peuvent être actionnés pour parvenir à ce résultat. L'organisation d'une concertation au sein de l'EPCI – et notamment avec les responsables d'autres champs de l'action publique territoriale – autour de la définition des « travailleurs essentiels » en est un. Nous avons vu qu'une réflexion de ce type pouvait contribuer à éclairer les responsables en charge de l'habitat sur la nécessité

[1] Entretien RLS3.

de labelliser telle ou telle profession (voir plus haut). Elle peut cependant aussi aboutir à un consensus pour écarter certaines professions au nom de l'absence de superposition par essence de la catégorie des « travailleurs essentiels » par rapport à celle des « métiers en tension »[1].

L'expertise constitue un autre instrument pouvant être mobilisé pour asseoir une définition des « travailleurs essentiels » dégagée de la force d'attraction exercée par la liste des « métiers en tension ». Le cas d'un EPCI de petite taille dans la région Pays de Loire permet d'illustrer ce point. Dans un bassin d'emploi dominé par l'industrie agroalimentaire, une préoccupation des acteurs en charge de la gestion partagée de la demande était de livrer une définition de la notion de « travailleur essentiel » qui ne soit pas vampirisée par l'existence de difficultés de recrutement des employeurs de ce secteur[2]. Pour préserver la catégorisation des « travailleurs essentiels » d'un tel risque, ces acteurs ont choisi d'étayer leur réflexion par des éléments de connaissance puisés dans deux publications distinctes : la série d'études publiées en 2021-2022 à l'échelle nationale par quatre instituts franciliens qui proposaient notamment une liste de 35 professions caractérisant les « travailleurs clés » (Beaufils *et al.*, 2021a) et une étude réalisée localement en partenariat avec la mission économique de l'EPCI sur les besoins en logement des salariés du territoire. Le fait de croiser ces deux sources a conduit les acteurs territoriaux à objectiver une définition des « travailleurs essentiels » basée non pas sur les tensions sur le marché du travail mais sur les difficultés rencontrées par certains profils de salariés pour trouver un logement sur le territoire.

3.1.3 Une activité éminemment politique

Le travail de définition des « travailleurs essentiels » relève également d'un registre éminemment politique. De ce point de vue, la mise en œuvre de la loi 3DS procède d'un ensemble d'interventions renvoyant à deux dimensions intrinsèques du politique, en écho à la distinction classique en sociologie politique entre *policies* et *politics* (Leca, 2012). La première a trait à la production d'une politique publique en tant que telle. Elle englobe les décisions qui sous-tendent cette politique, le sens que ces décisions revêtent aux yeux des acteurs publics – en quoi sont-elles de nature à répondre au problème posé ? –, les effets qu'elles sont supposées produire et l'impact de ladite politique dans le champ d'action publique à l'intérieur duquel elle se déploie. La seconde dimension porte sur le contexte entendu comme territoire de compétition politique dans lequel doit s'insérer toute politique publique conçue pour être mise en œuvre. Rapportée ici à l'échelon institutionnel en charge des dispositifs de gestion partagée de la demande et des attributions – c'est-à-dire les intercommunalités –, cette dimension renvoie au fonctionnement de la scène politique locale, à l'influence que celui-ci exerce immanquablement sur la mise en œuvre, aux conditions à remplir pour produire du consentement envers la réforme, ainsi qu'aux choix opérés par les acteurs de la mise en œuvre afin d'éviter que la politisation des problèmes sociaux ou les logiques partisanes ne constituent un obstacle.

---

[1] C'est là un résultat auquel la direction habitat d'une grande métropole est parvenue au terme d'une réflexion associant plusieurs autres directions administratives : « *on a réfléchi un temps à croiser ces données-là avec les métiers en tension... voilà, on s'est interrogés, on a monté des groupes de travail, notamment avec les services des adjoints sectoriels, mais on s'est aperçus que certains métiers en tension, je pense notamment à l'hôtellerie, ne pouvait pas être considérés comme des besoins de première ligne, y compris sur une période, que ce soit de court terme ou de long terme* » (entretien EPT1).

[2] C'est là un argument mis en avant par notre interlocutrice dans cet EPCI pour justifier a posteriori l'absence de consultation des employeurs sur ce sujet : « *l'inquiétude qu'on aurait eu à ce moment-là je pense que ça aurait été d'avoir une liste des métiers en tension et pas une liste des travailleurs essentiels ; c'est pas exactement la même chose, parce qu'y'a des métiers en tension sur le territoire évidemment mais qui sont pas forcément ce qu'on a appelé un métier essentiel* » (entretien EPR2).

Intégrer en même temps qu'exclure

Définir localement la notion des « travailleurs essentiels » revient concrètement à adopter des critères permettant d'accorder ce label à certains profils d'actifs tout en le refusant simultanément à d'autres. Ce travail de construction de la catégorie relève d'un choix éminemment politique, qui procède d'une série d'arbitrages se superposant les uns avec les autres. La définition des « travailleurs essentiels » résulte en premier lieu d'une volonté des acteurs territoriaux de donner un avantage à certains actifs. Un tel choix « positif » s'observe dans la plupart des EPCI ayant arrêté une définition de la catégorie. Parmi celles-ci, on peut mentionner le cas de la communauté d'agglomération dans la deuxième couronne parisienne où le travail de construction de la catégorie a permis d'y inclure les surveillants pénitentiaires (voir plus haut), ou celui d'une grande métropole, dont la direction habitat envisageait au moment de l'enquête d'intégrer les auxiliaires de puériculture.

A contrario, délimiter un public bénéficiaire suppose dans le même mouvement de situer des groupes à l'extérieur de celui-ci. Ici aussi, la réflexion menée dans plusieurs territoires a poussé les acteurs à s'orienter dans cette voie et à renoncer à intégrer certaines catégories d'actifs ou professions. Telle intercommunalité francilienne ayant fait sienne la liste des « travailleurs essentiels du quotidien » (Beaufils, 2021c) a ainsi choisi d'exclure les « relais des premières lignes » au motif que la proximité domicile-travail dans leur cas ne constituerait pas une nécessité au regard du fonctionnement des services métropolitains. Telle autre, après avoir envisagé un temps de labelliser les ouvriers du bâtiment, a finalement abandonné cette idée estimant que l'arrêt de leur activité « *n'aurait pas de conséquence immédiate sur les besoins fondamentaux des* (habitants) »[1].

Le travail d'inclusion/exclusion dont procède la définition des « travailleurs essentiels » ne passe pas uniquement par l'élaboration d'une liste intégrant certaines professions au détriment de toutes les autres. Il peut reposer aussi sur la définition de critères se rajoutant à celui de la profession de manière à faire un tri parmi les actifs exerçant une professions « essentielle ». Le choix d'adopter des critères supplémentaires s'observe dans un grand nombre d'EPCI. Parmi ces critères, certains sont induits par la manière dont les « travailleurs essentiels » sont caractérisés dans la loi, à l'instar de la nature « non télétravaillable » des métiers exercés par ceux-ci (voir plus haut).

D'autres correspondent davantage à l'esprit de la loi et notamment au choix de confier aux territoires la responsabilité de définir la catégorie « travailleur essentiel ». Ainsi, plusieurs EPCI envisageaient lors de l'enquête de limiter l'accès à cette qualité aux actifs dont le lieu de travail est situé sur le territoire intercommunal. Cette hypothèse pointait en particulier dans plusieurs intercommunalités de la région parisienne. Tout indique cependant que l'impact d'un tel critère devrait varier sensiblement selon la localisation desdites intercommunalités dans l'espace métropolitain. La concentration des emplois dans la zone centrale métropolitaine semble en effet devoir conduire à ce que l'adoption d'un critère de ce type se révèle moins discriminante dans une ville comme Paris – même si la part d'actifs « essentiels » selon les critères de la Ville mais exclus car travaillant dans un autre département promet d'être non négligeable – que dans le cas des EPCI situés en deuxième couronne. Compte tenu de l'impact des difficultés d'accès financières au logement sur les choix résidentiels des classes populaires et des classes moyennes travaillant à Paris ou en petite couronne, la part de demandeurs occupant un poste « essentiel »

[1] Entretien EPT1.

mais dont le lieu de travail est extérieur au territoire intercommunal devrait se révéler importante – et le tri opéré par ce critère particulièrement sélectif – dans les EPCI en question[1].

Parmi les critères d'éligibilité supplémentaires susceptibles d'être définis par les EPCI, plusieurs relèvent enfin d'un choix politique des élus du territoire au sens plein du terme. Entrent dans ce cas de figure certains critères adoptés de longue date dans des territoires ayant expérimenté la cotation avant que celle-ci ne soit imposée par la loi. Tel est le cas de la Ville de Paris, dont le conseil a approuvé à l'été 2023 une nouvelle grille de cotation élargissant à l'ensemble des agents publics la possibilité de surcoter les demandes cumulant deux critères liés au travail – travail en horaires décalés et éloignement domicile-travail –, initialement réservée aux agents de la Ville. Le dispositif prévoit en outre l'extension de ces critères aux « travailleurs clés » du secteur privé une fois cette catégorie définie et intégrée comme critère dans la grille de cotation. Tel est aussi le cas de la communauté d'agglomération de Lorient, une étude réalisée par l'agence d'urbanisme ayant conduit à baser le travail de définition de la notion de « travailleur essentiel » sur un croisement entre trois critères : les professions exercées par les « travailleurs essentiels du quotidien » tels que définis par les quatre instituts franciliens en 2021, le niveau de revenu (rémunération net mensuelle inférieure à 1800 euros correspondant au plafond de ressource pour un PLUS) et les tensions sur le recrutement. Cela a permis d'identifier onze professions réparties entre les « premières lignes » et les « services publics du quotidiens » (AudéLor, 2023).

Dans une perspective différente, certains territoires ont tendance à définir des critères ciblant l'employeur afin d'opérer une sélection parmi les travailleurs regroupés dans une même profession. A travers un procédé de ce type, l'objectif des élus du territoire est généralement de maintenir hors de la catégorie « travailleurs essentiels » des actifs dans le cas desquels l'octroi d'un avantage en matière d'accès au logement social professionnels apparaît inopportun, soit parce qu'il s'agit de demandeurs ayant les moyens d'accéder au logement par un autre moyen, soit parce qu'ils ne sauraient être considérés comme des « travailleurs essentiels ». Plusieurs EPCI réfléchissaient à adopter des critères de ce type au moment de l'enquête. Afin de limiter l'accès au label « essentiel » dans le secteur de la santé aux seuls agents publics, l'un d'eux avait adopté un critère lié à l'établissement tout en demandant aux communes membres de lister les établissements de santé qu'elles souhaitaient rendre éligibles au critère « travailleur essentiel », de manière à maintenir les libéraux hors du champ des bénéficiaires[2]. De la même façon, un autre EPCI envisageait d'adopter un critère lié à l'établissement afin d'identifier les infirmières travaillant dans une clinique de chirurgie esthétique et de tenir ce profil à l'écart des « travailleurs essentiels ».

Dans plusieurs EPCI, le choix consistant à intégrer certaines professions parmi les « travailleurs essentiels », ou à refuser cette qualification à d'autres, peut s'interpréter comme répondant à une logique de subsidiarité. Il s'agit en l'occurrence de décisions tenant compte des dispositifs existants en matière d'aide à l'accès au logement social des travailleurs, qui visent soit à

[1] « *On est un territoire de grande couronne donc un petit peu d'accueil par système de... oui de relégation dirons-nous, de populations qui n'arrivent pas à se loger plus près du centre de la métropole mais qui peuvent être très loin du territoire en termes* (…) *de temps de transport pour faire l'aller-retour entre chez eux et leur lieu de travail* » (entretien EPI4).

[2] L'arbitrage opéré par la direction habitat de l'EPCI s'expliquait alors en partie au regard du caractère composite de ce groupe : « *on s'était posé la question des personnes notamment les infirmières libérales qui ne sont pas salariées, qui sont libérales mais qui n'ont pas non plus une paye énorme, ça pouvait avoir du sens. Mais on a fait le choix, parce que si ouvrait aux infirmières libérales, pourquoi on n'ouvrirait pas aux kinés par exemple, voilà, donc on avait encore une fois préféré cadrer tout ça* » (entretien EPI3).

neutraliser le risque d'une intervention redondante, soit à compenser les limites des dispositifs existants en tentant de combler les trous dans la raquette.

Dans le premier cas, les acteurs intercommunaux s'emploient à éviter de labelliser une profession comme « essentielle » lorsque celle-ci est déjà ciblée par les politiques d'attributions de logements sociaux. Cette situation s'est produite au sein d'une EPCI située en seconde parisienne : alors que les élus du territoire souhaitaient intégrer les assistants familiaux ou maternels dans la catégorie « travailleur essentiel », le choix privilégié au bout du compte a consisté à retrancher ce public de la catégorie au motif qu'il s'agissait là de professionnels déjà ciblés dans l'article L441.1 du CCH.

Dans le second cas, les acteurs en charge des politiques intercommunales d'attribution se saisissent de l'obligation inscrite dans la loi 3DS comme d'une opportunité permettant de corriger les défauts des dispositifs conçus pour améliorer l'accès des actifs au parc locatif social. Cette logique se décline sous plusieurs formes. Dans certains EPCI, la définition de la notion de « travailleur essentiel » veille explicitement à inclure des professions ne bénéficiant pas d'un contingent « employeur », c'est-à-dire d'un avantage permettant à une partie des actifs d'avoir accès à un logement locatif social *via* leur travail.

Cette préoccupation était manifeste au moment de l'enquête dans les réflexions menées au sein d'un EPT de la métropole du Grand Paris. Une distinction avait été esquissée dans ce territoire entre quatre catégories de « travailleurs essentiels » et autant de filières dédiées pour l'accès à un logement social. Cette typologie se composait des salariés des entreprises de plus de 10 salariés ressortant du périmètre d'Action Logement, des agents de la fonction publique d'État couverts par les dispositifs ministériels et interministériels mis en place pour favoriser l'accès au parc locatif social de cette catégorie d'agents publics, des agents de l'hôpital public qui bénéficient de l'intervention mise en œuvre par l'AP-HP pour réserver des logements dans le parc locatif social et d'un ensemble de travailleurs – les salariés des très petites entreprises, les agents de la fonction publique territoriale et les salariés associatifs – dépourvus de contingent propre à leur employeur et dont l'EPT se proposait de renforcer les possibilités d'accès au logement social *via* son intervention en faveur du logement des « travailleurs essentiels ».

D'autres intercommunalités également animées par la volonté de combler les angles morts des dispositifs d'intervention en faveur du logement des travailleurs ont choisi un canal distinct des « travailleurs essentiels » pour traduire cette approche en politique territoriale. Ainsi, elles ont adopté fin 2023 une grille de cotation incluant un critère ciblant les travailleurs non couverts par un contingent lié à leur employeur[1]. De cette manière, elles ont formalisé leur ambition d'être reconnues comme instance de régulation des limites du système du logement et – en l'occurrence – des inégalités s'exerçant entre les travailleurs en matière de possibilités d'accès au logement social *via* le travail[2].

Produire du consentement vs. préserver l'efficacité de la réforme

La mise en œuvre de la loi 3DS, et plus singulièrement l'élaboration d'une définition locale de la notion de « travailleur essentiel », renferment une autre composante politique pour les acteurs

[1] Cf. troisième partie.

[2] Notre interlocutrice dans un EPT ayant adopté un critère de ce type justifie cette décision en se référant à la situation des « *ménages pour qui finalement la queue s'allonge un petit peu plus parce que finalement il n'y a qu'un canal de... qu'un canal d'attribution puisqu'ils* (…) *ont au niveau des réservataires un petit peu moins de chance de se voir attribuer un logement social que les autres* » (entretien EPT2).

territoriaux. Celle-ci consiste à chercher à maintenir un équilibre entre l'acceptabilité sociale des attributions de logements sociaux et l'efficacité des dispositifs mis en place dans ce domaine. Cette tension entre adhésion et efficacité, qui recoupe en partie la dichotomie entre les dimensions politique et technique de l'action publique locale, se manifeste dans la plupart des territoires qui avaient amorcé la mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » au moment de l'enquête.

Le thème des « travailleurs essentiels » peut être mobilisé de différentes manières pour produire du consentement envers les politiques d'attributions. L'adhésion des populations locales peut d'abord être recherchée *via* le choix des professions destinées à bénéficier d'un appui de la collectivité pour accéder au parc locatif social. Le fait qu'aucun territoire n'ait omis d'intégrer les personnels de l'hôpital public dans sa définition des « travailleurs essentiels » témoigne de cette volonté de produire du consentement en essayant de capter une partie du capital symbolique attaché aux professions placées sous les projecteurs par la crise sanitaire. A l'inverse, le consentement envers une politique peut être recherché à travers la décision de maintenir hors des bénéficiaires des publics dotés d'un capital symbolique négatif. L'enquête a mis en évidence une situation de ce type dans un EPCI de la deuxième couronne parisienne, dont les élus ont renoncé à inscrire dans la catégorie les professions regroupées dans une grande zone d'activité – et qui pour une partie d'entre elles souffrent d'un déficit d'attractivité –, en partie semble-t-il par réticence à labelliser « essentiels » des salariés travaillant pour Amazon[1].

L'émergence des « travailleurs essentiels » dans les politiques d'attributions offre également aux élus locaux la possibilité de répondre aux besoins de certaines catégories d'administrés sans avoir à en assumer le coût politique – c'est-à-dire sans prêter le flanc au risque d'être soupçonné de favoritisme ou de clientélisme. Cette possibilité n'est pas étrangère à la question de l'accès au logement des agents territoriaux. A bien des égards, la situation de cette catégorie de travailleurs au regard du logement converge avec celle des « travailleurs essentiels » : difficultés d'accès financière au logement du fait du décrochage de la grille des salaires de la fonction publique par rapport aux niveaux des prix immobiliers et des loyers dans les zones centrales métropolitaines, éloignement domicile-travail, problème d'attractivité des postes ouverts au recrutement. Or, l'option consistant pour les collectivités territoriales à définir un critère ciblant explicitement cette catégorie d'actifs présente par essence un déficit d'acceptabilité eu égard aux avantages dont ces agents bénéficient par ailleurs dans les représentation collectives[2]. Dès lors, le choix d'intégrer cette profession dans la définition des « travailleurs essentiels » peut s'interpréter comme un moyen pour les élus des territoires concernés d'apporter une réponse au problème en évitant de tomber dans le piège que la situation renferme pour eux[3].

---

[1] « *Il y a quelques années s'est implanté Amazon sur notre territoire qui est un gros gros employeur avec aussi des travailleurs qui ont des contraintes en termes d'horaires etc. Donc il avait été envisagé un temps de pouvoir cibler aussi cette catégorie de travailleurs, c'était un peu poussé par Action Logement par rapport à ça. Mais on s'était dits "ben pourquoi les salariés d'Amazon et pas d'autres professions"* (…) *je suis pas sûre que les salariés d'Amazon ils aient aussi bonne presse que les soignants* » (entretien EPI3).

[2] « *Donc c'est vrai qu'on a choisi de ne pas faire de critère spécifique pour les agents territoriaux, ça a été un choix, ça a été sujet à débat mais ça a été un choix de ne pas le faire parce qu'on ne voulait pas les reprivi... enfin les privilégier aussi par rapport aux autres demandeurs ; c'est vrai que les fonctionnaires ont la garantie de l'emploi, pour ceux qui ont la chance d'être fonctionnaires aussi hein, donc l'idée c'était pas que ça soit mal perçu non plus par tous les demandeurs* » (entretien EPT2).

[3] La définition d'un critère ciblant les actifs ne bénéficiant pas d'un contingent « employeur » constitue une autre option permettant de satisfaire cet enjeu (voir troisième partie).

La volonté de produire du consentement envers les politiques d'attributions – et plus largement en faveur du développement de l'offre locative sociale – peut passer enfin par le fait d'élargir la catégorie en intégrant un nombre accru de professions. Cette tentation de l'élargissement peut prendre des formes différentes selon les cas. Dans certains territoires, elle sous-tend une conception des travailleurs clés comme vecteur de mixité sociale dans les QPV ou autres quartiers concentrant des situations de fragilités sociales.

L'exemple d'un EPT de la métropole du Grand Paris illustre ce point. Dans ce territoire, la mise en œuvre de la réforme des attributions – et singulièrement la définition des « travailleurs essentiels » – ont été accompagnées d'un effort spécifique en matière de production de données : financement d'une étude visant à caractériser la fragilisation sociale du parc locatif social, mobilisation des travaux réalisés à l'échelle nationale par la fédération des OPH ou par les quatre instituts franciliens (INSEE Ile-de-France/ORS Ile-de-France/APUR/IPR) pour caractériser les « travailleurs essentiels » (voir plus haut), commande à l'INSEE de données statistiques pour apprécier la proportion de « travailleurs essentiels » résidant dans le territoire. A travers la mobilisation de ces connaissances, il s'agissait pour les services de l'EPT d'accréditer deux idées : la nécessité de renforcer la mixité sociale étant donnée la présence dans le territoire de quartiers concentrant des situations de fragilités sociales en dépit de l'absence de QPV, et l'identification du logement des « travailleurs essentiels » comme levier adapté pour répondre à cet enjeu, à condition toutefois d'en avoir une conception élargie et de mettre en œuvre des politiques d'attributions favorisant le maintien de ce profil de travailleurs dans le territoire[1].

Au même titre que la référence à l'étude commanditée par la fédération des OPH – qui a été perçue comme une bonne base de consensus avec les bailleurs sociaux – la promotion d'une définition large des « travailleurs essentiels » (incluant notamment les agents de la fonction publique, les personnels de sécurité, ou les métiers du social et de l'enfance) visait alors à susciter l'adhésion des élus du territoire envers la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux. Elle rendait possible une interprétation de cette réforme concourant à l'amélioration des conditions de vie des habitants, l'ancrage résidentiel des « travailleurs essentiels » étant pensé comme l'un des ingrédients allant dans ce sens (limitation des déplacements domicile-travail, accroissement de la résilience du territoire). Combinée à d'autres mesures – par exemple l'ajout d'une liste fournie de critères locaux dans le système de cotation – cette approche a été conçue par les services de l'EPT comme un moyen « *d'embarquer tout le monde* » et de « *trouver un sens* » à la mise en place sur le territoire des nouvelles instances réglementaires en matière d'attributions[2].

La mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès des « travailleurs essentiels » au logement social offre une autre possibilité de produire du consensus chez les élus. Celle-ci

[1] La volonté d'élargir le périmètre des « travailleurs essentiels » vise alors à contrer l'approche exposée dans l'instruction adressée fin 2022 par la DGALN, qui estimait à 14 % la part représentée par les « travailleurs essentiels » dans la population active francilienne. De fait, il s'agit là d'une proportion bien en-deçà de celle mesurée par l'INSEE Ile-de-France (qui estiment à 34 % la part représentée par les « travailleurs essentiels du quotidien » parmi les actifs occupés résidant en Ile-de-France) et de celle observée sur le territoire de l'EPT – les données statistiques indiquant que près de deux actifs sur 5 (39 %) résidant dans le territoire exercent leur activité dans un secteur essentiel (au sens de la définition de l'INSEE Ile-de-France).

[2] « (…) *si on leur trouvait pas un sens et qu'elles ne répondaient pas aux enjeux qu'il y avait vraiment sur notre territoire de logement, on allait perdre les partenaires, on n'allait pas avoir d'adhésion non plus forcément de nos élus, si on était dans un truc hors-sol qui ne correspondait pas à notre territoire, parce qu'une CIA quand y a pas de QPV alors que normalement les objectifs c'est de faire des attributions hors QPV etc., c'est compliqué* » (entretien EPT2).

consiste à ajouter une ou plusieurs professions dans la définition de la catégorie en réponse à la demande d'un élu. Cette technique peut être mobilisée pour produire du consentement à l'échelle de l'intercommunalité. Accéder à la demande explicite d'un maire ou anticiper celle-ci est manifestement conçu dans certains EPCI comme un moyen de faire naître chez cet élu un sentiment d'adhésion – ou *a minima* d'amenuiser sa résistance – envers l'émergence de l'échelon intercommunal comme chef de file des attributions de logements sociaux[1]. Le choix d'attribuer la qualité de « travailleur essentiel » à une profession ciblée par un élu peut également constituer une manière de rechercher un consensus à l'échelle du conseil communautaire. Il s'agit alors pour les techniciens chargés de mettre en œuvre la réforme des attributions de consulter les élus en charge d'autres politiques intercommunales, afin non seulement de recueillir leur expertise concernant d'éventuelles difficultés d'accès au logement de tout ou partie des travailleurs dans lesdits champs (voir plus haut), mais également de consentir le cas échéant à un élargissement en conséquence du périmètre de la catégorie « travailleur essentiel »[2].

La logique consistant à élargir le périmètre des « travailleurs essentiels » trouve cependant une limite qui tient à la nécessité de préserver la faisabilité et l'efficacité de la réforme. De ce point de vue, le travail de définition de la catégorie est le lieu d'une tension entre une logique politique qui incite à ouvrir largement la catégorie et une logique opérationnelle qui milite en faveur d'une ouverture raisonnée. Dans plusieurs intercommunalités, ce type de configurations place les techniciens chargés de mettre en œuvre la réforme des attributions dans une position de médiateur. Cela les conduit généralement à intégrer des considérations politiques dans le travail de définition de la catégorie, mais aussi à se prononcer sur le choix du périmètre donné à celle-ci et le cas échéant à faire preuve de pédagogie auprès des élus.

L'une des principales préoccupations mises en avant par les acteurs de la mise en œuvre dans ces échanges concerne le caractère priorisant des critères insérés dans la grille de cotation. A intégrer un trop grand nombre de professions dans la catégorie « travailleur essentiel », l'EPCI s'exposerait selon eux au risque d'en faire un critère non discriminant – c'est-à-dire dénué d'impact en termes de remontée des candidats labellisés « essentiels » dans la file de demandeurs – ce qui reviendrait à ôter sa raison d'être à la cotation de la demande[3]. Dans leurs échanges avec les élus, les techniciens semblent en position de mobiliser plusieurs types de ressources pour tenter de tenir cette position. L'une d'elles résulte de leur connaissance de la réglementation. Face à la volonté des élus d'intégrer dans la catégorie les assistants familiaux ou maternels, les acteurs en charge des attributions de logements sociaux dans un EPCI ont ainsi pu invoquer la mention de ces professions dans l'article 441.1 du CCH et le risque dans ces conditions de créer un doublon pour justifier l'abandon de cette mesure (voir plus haut). Une autre ressource se situe dans le cadre légal fixé par la loi 3DS. C'est du moins le credo affiché par l'une de nos interlocutrices dans un EPCI en région, selon laquelle les critères stipulés dans le texte de loi – et notamment le caractère non-télétravaillable des postes occupés

[1] Ce procédé a été mobilisé au sein d'un EPCI dans lequel le choix de labelliser « essentiel » les agents pénitentiaires est présenté *a posteriori* par notre interlocutrice comme un moyen de « *faire plaisir au maire* (de la commune dans laquelle est implantée une maison d'arrêt) *à moindre coût* » (entretien EPI3).

[2] Ce type de consultations tend en effet à activer des pratiques corporatistes : « *chaque adjoint estimera que les métiers avec lesquels il est en contact sont, relèvent d'un caractère essentiel* » (entretien EPT1).

[3] Ce risque est pointé par notre interlocutrice dans un EPCI qui n'avait pas encore livré sa définition des « travailleurs essentiels » au moment auquel l'entretien a été réalisé : « *c'est des questions qu'il faudra se poser : aides-soignants, aides à domicile, effectivement tout ce qui est paramédical, oui… L'approvisionnement, enfin tous ceux qui travaillent dans la logistique de livraison, d'approvisionnement, est-ce qu'on mettra dedans ? Jusqu'où on ira, parce que si on se retrouve avec je sais pas, la moitié de la demande qui relève d'un critère travailleur essentiel... ben c'est très bien, mais bon, voilà* » (entretien EPI4).

par les « travailleurs essentiels » – constitue un garde-fou contre le risque d'une définition trop « politique » de cette notion qui consisterait pour l'EPCI à inclure dans la catégorie des professions au seul motif que cela répondrait à la demande de certains élus locaux.

3.1.4 Une composante opérationnelle

L'existence d'une préférence des acteurs territoriaux envers une définition de la notion de « travailleur essentiel » dotée d'un périmètre restreint renvoie également à un motif opérationnel. Il s'agit là d'un facteur susceptible d'influer sur la mise en œuvre de la loi 3DS compte tenu de la nécessité d'une intervention manuelle des agents au guichet pour pouvoir attribuer le label « travailleur essentiel » et les points afférents aux candidats éligibles. L'importance de ce facteur tient au nombre de variables devant être examinées par les agents pour déterminer si le demandeur peut se voir reconnaître la qualité de « travailleur essentiel » ou non, et en particulier à l'importance de la liste des professions auxquelles renvoie le critère inscrit dans la grille de cotation.

Ce motif a manifestement pesé pour plusieurs EPCI figurant dans l'échantillon de l'enquête. Notre interlocutrice au sein d'un EPCI dans lequel la définition des « travailleurs essentiels » se limite à une liste de trois professions justifie ce choix ainsi : « *c'était une cotation manuelle c'est-à-dire que si on ouvrait à un très large spectre, ça voulait dire que potentiellement pour les services logement des communes quand elles devaient coter la demande, ça pouvait être un surcroît de travail qui était non négligeable* »[1]. Envisagé sous cet angle, les modalités concrètes de l'enregistrement des demandes militent contre l'hypothèse d'un élargissement de la catégorie. La volonté de calibrer la définition des « travailleurs essentiels » de manière à ce qu'elle soit « *absorbable* » par les guichets enregistreurs apparaît plus prégnante dans les EPCI regroupant des communes très différentes en termes de taille. Dans ce type de configurations territoriales, elle fait écho à la nécessité de trouver un point d'équilibre entre l'ambition d'améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » et la nécessité de tenir compte des modalités de mise en œuvre de cette réforme dans des communes dotées de moyens limitées et qui pour une partie d'entre elles ont déjà des difficultés à faire face à leurs obligations[2].

3.2 Une multiplicité moins flagrante en matière de pondération

L'examen des systèmes de cotations adoptés (ou en gestation) dans les territoires abordés pendant l'enquête portait également sur la pondération des critères – c'est-à-dire le nombre de points affectés à chacun d'eux – dans les grilles de cotation. Dans les cas où la cotation intégrait un critère « travailleur essentiel », il s'agissait plus particulièrement d'apprécier le poids de celui-ci parmi l'ensemble des critères figurant dans la grille, à commencer par ceux dotés d'un nombre de points important.

Au terme de cet examen, une tendance nette se dégage qui consiste en une surcotation des critères réglementaires nationaux par rapport aux critères locaux – et par voie de conséquence au critère « travailleur essentiel » – adoptés par les EPCI. Dans la plupart des systèmes de cotation abordés par l'enquête, un écart important apparaît entre la pondération de ce critère et celle du critère le plus surcoté, qui est généralement celui renvoyant aux ménages reconnus

[1] Entretien EPI3.

[2] Faisant référence aux communes dans lesquelles l'enregistrement de la demande repose sur une personne travaillant au centre communal d'action sociale (CCAS), notre interlocutrice souligne : « *les communes, les CCAS, elles n'en peuvent plus, donc l'idée c'était de faciliter le travail de tout le monde* » (entretien EPI3).

DALO. C'est le cas en particulier d'Annemasse Agglo, dont le système de cotation se structurait au moment de l'enquête autour de trois groupes de critères : les critères réglementaires conçus localement comme ultra-prioritaires (ménages DALO, ménages prioritaires en relation avec une situation de violences conjugales, de sortie de prostitution ou de privation de logement ou d'hébergement) bénéficiant d'un nombre de points équivalent à 1000, les autres critères prioritaires au titre de l'article L. 441.1 du CCH (logement indigne, ménage premier quartile, handicap) dotés de 300 points chacun et les critères locaux – dont le critère « travailleur essentiel – auxquels est affecté un nombre de points compris entre 10 et 50, soit au mieux un rapport de 1 à 20 avec le nombre de points attribué aux demandeurs remplissant un critère du premier groupe[1].

Il en va de même – quoique à un degré moindre – de la grille de cotation élaborée par les services de la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne, un écart de 1 à 7 s'observant entre le nombre de points attribués aux travailleurs essentiels (10 points) et ceux revenant aux ménages reconnus DALO (70 points). De manière similaire, l'écart est de 1 à 10 entre le critère « travailleurs de 1e ligne et jeunes actifs » (10 points) et le critère « DALO » dans la grille de cotation adoptée par la communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine. Dans certains territoires, les « travailleurs essentiels » accusent un écart sensiblement moins conséquent par rapport aux critères bénéficiant du plus grand nombre de points dans le système de cotation adopté par l'échelon intercommunal. Ainsi, dans le cas de l'EPT Grand Paris Seine-Ouest, 10 points sont attribués aux ménages comportant un travailleur essentiel contre 30 points pour les ménages DALO, soit un rapport de 1 à 3. Le système de cotation en gestation dans un autre EPT au moment de l'enquête allait plus loin, dans la mesure où il était prévu alors d'affecter 15 points aux travailleurs essentiels contre 20 points aux ménages DALO.

Dans la région Bretagne, la concertation mise en œuvre sous l'égide de l'AROHLM et du club décentralisation et habitat Bretagne (voir plus haut) avait pour sa part abouti à un modèle de cotation comprenant trois blocs : un premier bloc de critères correspondant aux « priorités générales » définies dans le cadre du CCH et représentant 50 points, un deuxième bloc composé des « priorités locales » arrêtées par les EPCI (composition du ménage, rapport à l'emploi) avec 30 points, et un troisième bloc dit « vie de la demande » représentant 20 points. S'il aménage un écart de points entre priorités réglementaires et priorités locales, ce système-type a été conçu pour atténuer le poids des critères obligatoires nationaux dans la mesure où il doit permettre aux demandeurs remplissant un critère local de rattraper leur retard dès lors que leur demande est ancienne.

Au-delà de la variété des pondérations, une constante se manifeste dans tous les territoires étudiés qui tient à une minoration plus ou moins marquée du nombre de points attachés à des critères locaux par rapport aux critères nationaux déclinant la politique du logement et les priorités réglementaires. Ce phénomène résulte des positions défendues au sein des CIL par les représentants de l'État qui veillent à ce que les systèmes de cotation confèrent un avantage aux demandeurs dont la situation correspond à l'un des critères obligatoires définis au plan national. Il est également la conséquence du cadre posé par l'administration déconcentrée de l'État dans certaines régions, à l'image de la DRIHL Ile-de-France à l'origine de l'élaboration d'un socle régional de cotation destiné à orienter les arbitrages des intercommunalités au moment de bâtir leurs systèmes de cotation[2].

[1] Les intercommunalités désignés nommément ici sont des EPCI dont le système de cotation a été approuvé en CIL et rendu public.
[2] Cf. deuxième partie.

La variété mise en évidence par l'enquête en matière de pondération des critères de cotation manifeste une seconde tendance même si celle-ci est moins franche que la première. Elle tient au cas de territoires dans lesquels l'amélioration de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » est perçue comme un vecteur de mixité sociale et un moyen de produire du consensus envers la réforme des attributions, et où les acteurs intercommunaux ont obtenu – ou s'efforçaient au moment de l'enquête – de limiter l'écart de points entre critères réglementaires nationaux et priorités locales, dont le critère « travailleur essentiel ». L'existence d'un système de pondération plus resserré au profit de ce critère résulte de la propension des intercommunalités concernées à développer des pratiques en ce sens. L'une d'elles consiste à affecter au critère « travailleur essentiel » le maximum de points pouvant être attribués à un critère local, ce qui peut s'avérer efficace dans le cas des systèmes de cotation ayant aménagé un écart de points limité entre priorités réglementaires et priorités locales.

Une autre pratique mobilisée par les intercommunalités souhaitant adopter une pondération conférant un caractère discriminant au critère « travailleur essentiel » consiste à négocier une disposition de ce type avec le représentant de l'État au niveau de la CIL. Il s'agit là d'une stratégie adoptée par la direction habitat de l'EPT qui s'efforçait au moment de l'enquête de limiter au maximum l'écart de pondération entre les critères « travailleur essentiel » et « DALO » (voir plus haut). Deux leviers étaient alors mobilisés dans la négociation avec les représentants de l'État. D'une part, des contacts développés avec divers experts (Institut Paris-Région, projet collectif du master urbanisme de Science-Po Paris) étaient censés permettre à l'EPT de se prévaloir d'une expertise sur les « travailleurs essentiels » donnant du poids à la volonté des élus de mettre l'accent sur cette catégorie de demandeurs dans la grille de cotation. D'autre part, les responsables de l'EPT se sont efforcés d'inverser l'argument de l'État sur le caractère expérimental dans un premier temps de la grille de cotation, en défendant à leur tour le principe d'une expérimentation cohérente avec la volonté des élus et avec le contenu de la concertation mise en œuvre localement.

DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS A L'ORIGINE DE CETTE MISE EN ŒUVRE DISPARATE

L'enquête réalisée dans le cadre de la recherche a débouché sur plusieurs constats qui permettent de décrire précisément les modalités de mise en œuvre au premier semestre 2024 de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. Le caractère hétérogène de la mise en œuvre selon les territoires et la forte proportion d'EPCI qui s'étaient saisis en retard – ou qui ne s'étaient pas encore saisis – de la question de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » au moment de l'enquête comptent parmi les résultats les plus saillants de l'enquête.

L'objet de cette partie est de saisir les grands facteurs causaux à l'origine de ces résultats. Pour ce faire, l'analyse revient sur la corrélation révélée par l'enquête entre la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS et celle de la réforme des attributions de logements sociaux, afin d'en saisir les ressorts fondamentaux. En quoi le contexte de mise en œuvre de la réforme des attributions offre-t-il aux EPCI des points d'appui propices à la prise en charge de la question du logement des « travailleurs essentiels » ? Par quels mécanismes ce contexte est-il simultanément susceptible de renfermer des obstacles à l'origine des difficultés rencontrées par un grand nombre d'intercommunalités au moment de mettre en œuvre l'obligation insérée dans la loi 3DS ?

L'analyse s'efforce également de cerner l'influence du système du logement social sur la mise en œuvre de cette obligation. Par système du logement social, nous désignons l'ensemble formé par les acteurs des politiques du logement (pouvoirs publics, opérateurs, réservataires, etc.), les instruments mis en place dans le cadre de ces politiques, le paradigme dans lequel elles s'inscrivent et les orientations susceptibles de décliner celui-ci, sachant que le système en question articule une composante nationale (les politiques gouvernementales, la production de normes législatives et réglementaires, les instruments de la politique du logement) et une composante territoriale (les politiques locales de l'habitat, les instruments stratégiques et opérationnels dont se dotent les EPCI en tant que chefs de file des attributions de logements sociaux). Il nous est rapidement apparu évident lors de l'enquête que la mise en œuvre de la réforme 3DS pouvait se concevoir comme un analyseur des atouts et des limites représentés par ce système pour les acteurs territoriaux chargés de produire de nouvelles politiques de l'habitat. Tout indique en effet que le système du logement représente alternativement selon les cas un ensemble de ressources ou au contraire un frein pour la mise en œuvre de la loi 3DS.

Cette partie se structure autour de deux questionnements distincts. Nous nous intéressons d'abord à l'impact du contexte de la réforme des attributions de logements sociaux sur la mise en œuvre de la loi 3DS, en distinguant ce qui relève de l'intervention des techniciens communautaires et ce qui tient au positionnement des élus (1). Nous nous attachons ensuite à saisir les facteurs qui participent de l'influence du système du logement, en nous focalisant sur certaines composantes spécifiques de ce système – des instruments nationaux en matière de gestion des demandes de logements sociaux globalement défaillants aux ressources mobilisées par les acteurs territoriaux dans le but de compenser cette limite (2).

1. Les difficultés liées à la réforme des attributions de logements sociaux

Le retard accumulé par la plupart des EPCI dans la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS provient d'abord du contexte de la réforme des attributions de logements sociaux. En effet, la difficulté d'un grand nombre de territoires à se saisir de la question du logement des « travailleurs essentiels » suite à l'adoption de la loi s'explique dans une large mesure par les implications de cette réforme. Celles-ci tiennent à la succession d'outils réglementaires créés ces dix dernières années et à la nécessité pour les EPCI de s'approprier ceux-ci et de leur conférer un caractère opérationnel à l'échelle des territoires. Elles sont également liées aux orientations induites par la réforme et au décalage qui peut se manifester avec les objectifs poursuivis par les élus locaux en matière de politiques de peuplement. Nous nous intéressons dans les pages qui suivent à la manière dont les acteurs territoriaux – EPCI mais aussi organismes d'HLM et échelons communaux – ont tenté de s'organiser pour pouvoir absorber la charge de travail induite par la réforme des attributions et, dans un certain nombre de cas, avancer malgré tout sur la mise en œuvre de la loi 3DS (1.1), puis à la crispation suscitée par certaines dimensions de la réforme auprès d'une partie des élus dans les territoires (1.2).

1.1 Des acteurs territoriaux sous pression

L'influence de la réforme des attributions de logements sociaux sur la mise en œuvre de la loi 3DS est d'abord une résultante des bouleversements opérés par celle-ci au niveau du système des attributions. Mise en place de la cotation de la demande, passage à la gestion en flux, émergence de l'échelon intercommunal comme chef de file des attributions : toutes ces dimensions comportent un caractère éminemment structurant qui participe de l'impact de la réforme sur les dispositions des acteurs et sur la capacité de ceux-ci à absorber les changements. Annihilant par son ampleur toute possibilité de s'atteler rapidement à la mise en œuvre de la loi 3DS auprès des acteurs intercommunaux en charge des politiques d'attributions (1.1.1), la réforme des attributions a alimenté divers mécanismes à l'origine du choix de la plupart des EPCI de retarder cette mise en œuvre (1.1.2), ainsi que des difficultés rencontrées par les autres acteurs territoriaux du système d'attributions (communes et organismes d'HLM) pour se mettre en ordre de marche (1.1.3).

1.1.1 Un champ saturé d'obligations à mettre en œuvre pour les EPCI

L'adoption de l'obligation figurant dans la loi 3DS intervient dans un contexte marqué par la saturation des agendas locaux liée à la réforme des attributions de logements sociaux. Lors de l'enquête, le processus de réforme amorcé dix années plus tôt au rythme d'une loi tous les deux ans produisait chez les acteurs de la mise en œuvre « *l'impression d'être sans cesse* (rattrapés par) *des évolutions législatives quasiment constante*s »[1]. De fait, la mise en œuvre des strates précédentes de la réforme a généralement mobilisé une part importante des énergies disponibles dans les EPCI, se révélant très chronophage pour les services en charge des politiques intercommunales d'attributions. A l'échelle des directions en charge de l'habitat, elle a également pu entrer en concurrence avec certaines dimensions de l'agenda des politiques locales de l'habitat : révision du programme local de l'habitat (PLH) (ou élaboration d'un premier PLH), élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), réalisation d'un contrat de mixité sociale, etc.

[1] Entretien RLS1.

Cette accumulation de réformes structurantes – au premier rang desquelles figurent le passage à la gestion en flux et la mise en place de la cotation de la demande – a souvent été mentionnée comme le principal facteur à l'origine du retard avec lequel la plupart des territoires se sont emparés de la question du logement des « travailleurs essentiels ». Dans un EPCI situé en deuxième couronne francilienne, le choix de prioriser le passage à la gestion en flux a eu pour effet de neutraliser les autres chantiers : du fait de sa complexité, ce travail a pris toute la place dans le plan de charge collectif, au point qu'au moment de l'enquête la CIL ne s'était plus réunie depuis un an et demi faute d'être parvenue à le mener à son terme. Dans les territoires comportant des QPV, la refonte des contrats de ville et la politique de relogement induite par les nouveaux programmes de renouvellement urbain comptent également parmi les éléments de contexte ayant incité les services intercommunaux ces deux dernières années à mettre l'accent sur des sujets autres que la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS.

Le chevauchement entre la mise en œuvre de la loi 3DS et l'établissement des gouvernances intercommunales en matière d'attributions apparaît d'autant plus préjudiciable à certains acteurs territoriaux qu'il se double selon eux d'un défaut d'accompagnement dans la mise en place des nouveaux outils réglementaires. En effet, plusieurs interlocuteurs intercommunaux déplorent un déficit de ressources mobilisables pour éclairer leurs réflexions sur le positionnement à adopter et le type d'interventions devant être priorisées dans ce contexte. La responsable habitat d'une EPCI de la région Auvergne-Rhône-Alpes pointe ainsi plusieurs manques constituant à ses yeux des entraves à l'appropriation de ces outils par l'échelon intercommunal (difficulté à élaborer un diagnostic fiable de l'occupation du parc social du fait des lacunes des données dans ce domaine, absence de période de test pilotée par le GIP SNE pour accompagner la mise en place de la cotation de la demande).

Pour un grand nombre de territoires, la charge de travail induite par la mise en œuvre de la réforme des attributions s'est avérée telle que l'échelon intercommunal n'a pas pu installer les nouveaux outils réglementaires dans les délais légaux fixés fin 2023. De fait, une partie des EPCI enquêtés n'avait pas mis en place la cotation de la demande ni finalisé le passage à la gestion en flux lors de notre campagne d'entretiens[1]. En cela, l'enchaînement des réformes et la superposition des obligations à appliquer tendent à produire localement l'impression d'une fuite en avant opérée indépendamment de toute considération envers la capacité des territoires à mettre en œuvre et absorber celles-ci[2].

1.1.2 Les motifs à l'origine du choix de reporter la mise en œuvre

Compte tenu de ce contexte législatif, la définition de l'obligation visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » a pris en défaut une part importante des intercommunalités. Cette réforme a avant tout été perçue comme une « *contrainte supplémentaire* »[3] dans un certain nombre de territoires. Cela étant, les acteurs territoriaux ont souvent été amenés à en différer la mise en œuvre. Dans les discours de plusieurs interlocuteurs pendant l'enquête, ce choix contraint était mentionné comme un manque dans la mise en œuvre

[1] Cf. première partie. Les échelons intercommunaux sont susceptibles de participer à la négociation des conventions de réservation avec les organismes d'HLM en tant que réservataires ou dans un rôle d'appui aux communes réservataires dotée d'une ingénierie limitée.

[2] L'un de nos interlocutrices dans les instances représentatives des organismes d'HLM souligne la diffusion d'un « *sentiment de ne pas avoir le temps pour les acteurs de pouvoir un peu digérer les différentes briques et les différentes étapes de la réforme* » (entretien RLS1).

[3] Entretien EPI5.

de la réforme des attributions, mais aussi comme une évidence étant donnée l'ampleur des tâches auxquelles ceux-ci devaient faire face par ailleurs[1].

Dans certains cas, il s'agit là d'un arbitrage opéré au niveau des services techniques et la question n'avait pas encore été soumise aux élus au moment de l'enquête, ceci y compris dans les territoires où tout indique *a priori* une appétence de ceux-ci envers la notion de « travailleurs essentiels ». Dans un EPT de la métropole parisienne, notre interlocutrice soulignait ainsi combien la notion de « travailleur essentiel » résonnait avec des problématiques identifiées de longue date sur le territoire – à commencer par le logement des personnels soignants – mais qu'elle n'avait pas encore pu être traitée en raison du contexte « *très chargé* » de la réforme des attributions : « (…) *on ne traîne pas les pieds d'un point de vue priorités politiques mais plus d'un point de vue technique d'absorption de tous ces chantiers* »[2]. Derrière l'argument de la charge de travail, l'enquête a mis en évidence trois grands types de mécanismes ayant conduit la majeure partie des EPCI à différer la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. Chacun d'eux renvoie à la manière dont cette obligation interagit avec l'application de la réforme des attributions de logements sociaux et tend par ricochet à orienter le positionnement des acteurs territoriaux.

Un alignement de la mise en œuvre par les priorités définies par l'État

Le premier mécanisme tient à la définition de l'ordonnancement des tâches induites par la mise en œuvre de la réforme des attributions. Depuis la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, celle-ci procède en effet par accumulation d'injonctions à mettre en œuvre qui influe directement sur les agendas des intercommunalités. Pour pouvoir absorber les obligations définies au niveau national, celles-ci ont souvent été amenées à devoir séquencer la mise en œuvre de la réforme en s'alignant sur la hiérarchisation des priorités établies par les textes réglementaires. Certaines dimensions de la réforme ont d'ailleurs été conçues pour renforcer la capacité de l'exécutif à dicter le calendrier de la mise en œuvre dans les EPCI, à commencer par la définition de dates butoirs pour la mise en place de la cotation de la demande et le passage à la gestion en flux.

La définition d'injonctions à faire et l'organisation de la convergence des agendas constituent les principaux ingrédients d'un pilotage qui contraint les acteurs territoriaux à progresser dans la mise en œuvre à mesure des urgences définies par l'État. Le pouvoir d'alignement de cette forme de pilotage est tel qu'il semble avoir eu pour effet dans certains territoires de faire primer la réforme des attributions de logements sociaux sur toute autre dimension des politiques intercommunales de l'habitat[3]. A l'échelle de cette réforme, il a poussé une majorité d'intercommunalités à estimer suite à l'adoption de la loi 3DS qu'il n'y avait pas lieu dans un premier temps de considérer l'application de la réforme sur l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » comme une priorité. La position adoptée au même moment par les échelons déconcentrés de l'État a eu tendance à corroborer cette interprétation. En se faisant le relais des priorités définies au niveau national, ceux-ci ont en effet contribué à imposer une vision de la réforme 3DS figurant à l'arrière-plan[4]. Les rivalités infrarégionales sont également

[1] « *Ça on l'a bien en tête, bon malheureusement on a eu jusque-là d'autres chantiers à mener j'allais dire donc on le garde sous le coude un petit peu pour l'instant* » (entretien EPI2).
[2] Entretien EPT5.
[3] Cet effet collatéral s'observe en particulier dans un EPCI constitué au milieu des années 2010 en deuxième couronne parisienne, et dans le cas duquel le processus d'intégration intercommunal en matière d'habitat s'est principalement opéré dans le cadre de la réforme des attributions de logements sociaux, au point que l'élaboration du PLH n'avait toujours pas abouti au moment de l'enquête.
[4] Cette position est explicitée par notre interlocuteur au sein de la DRIHL Ile-de-France en référence à la circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixite sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : « *la*

susceptibles d'accentuer cette tendance des EPCI à organiser le calendrier de la mise en œuvre au détriment de cette réforme. Dans le cas de l'agglomération de Saint-Nazaire, le choix de mettre l'accent en priorité sur l'application de la réforme des attributions aurait été en partie dicté par la crainte des élus du territoire de se voir imposer une grille de cotation élaborée par le voisin nantais.

La tentation d'un refus d'obstacle

Le second mécanisme tient aux questionnements suscités par la mise en œuvre opérationnelle de la loi 3DS auprès d'une partie des acteurs intercommunaux. Ces questionnements, qui dans certains cas masquent une interrogation plus fondamentale sur l'opportunité de la réforme, peuvent alimenter dans certains territoires une forme de refus d'obstacle. Ce phénomène se manifeste en particulier au niveau des services en charge de la mise en œuvre de la réforme – même si tout porte à croire qu'il coïncide dans les territoires concernés avec une faible appétence des élus pour appliquer celle-ci.

Le cas d'un EPCI situé en deuxième couronne parisienne illustre ce point. Alors que la question du logement des « travailleurs essentiels » n'avait pas encore été travaillée en interne au moment de l'enquête, le responsable du service habitat anticipait deux types de difficultés liées à la mise en œuvre opérationnelle de la loi 3DS. La première renvoyait à la nécessité de convaincre les élus locaux du bien-fondé de cette réforme, alors même qu'une entreprise de ce type venait d'être menée dans le cadre de la mise en place de la cotation de la demande. Compte tenu des craintes suscitées localement par la mise en place d'un dispositif de gestion partagé de la demande et des attributions (voir plus bas), la perspective de devoir réouvrir le débat sur les politiques d'attributions apparaissait aux yeux de notre interlocuteur comme un risque de défaire une partie des acquis issus de la première concertation : « *le travail de stratégie d'attribution et de cotation, on l'a fait donc on a priorisé nos demandeurs, on a fait tout ce travail-là donc on va pas tout remettre en cause aujourd'hui, ça a déjà été suffisamment compliqué comme ça pour cette question-là, même si c'est important* »[1].

La seconde difficulté identifiée par notre interlocuteur a trait au besoin d'accompagnement que la mise en œuvre de la réforme ne manquerait pas selon lui de susciter auprès des services chargés d'accueillir les demandeurs. Envisagé sous cet angle, l'entrée « *très pragmatique et opérationnelle* » des communes occasionnait par anticipation une appréhension quant à la capacité des services de l'EPCI d'apporter des réponses sur des sujets – l'identification des « travailleurs essentiels » au moment de l'enregistrement de la demande, les modalités d'attribution des points afférents – pour lesquels celui-ci ne disposait pas du moindre élément de doctrine au moment de l'enquête[2].

---

dernière circulaire gouvernementale sur la mixité sociale, je sais pas si vous l'avez vu passer, on va plus mettre de DALO en QPV fragile, donc c'est ça qui nous intéresse pour l'instant, circulaire (…) *où notamment on nous dit "le sujet gestion en flux, plus aucun retard sera toléré, faut y aller". Donc là clairement* (…) *on met sous pression les départements, les bailleurs pour signer les conventions gestion en flux, donc là je n'ai pas fait pression sur les services départementaux depuis quelques mois pour dire "les travailleurs essentiels, on y va"* » (entretien EDL1).

[1] Entretien EPI5.

[2] « *Moi je sais que la première question qu'elles vont me dire, elles vont me dire "c'est quoi, c'est qui* (…) *un travailleur essentiel ?" Donc moi je vais leur dire "Ben regardez, y'a la liste des 35 métiers de l'INSEE". Ils vont me dire "oui OK, un technicien essentiel, c'est quoi, c'est qui, moi demain j'ai madame Michu, elle arrive avec sa fiche de paye et elle travaille chez je sais pas qui, comment je fais, moi ? Comment je l'insère dans mon logiciel, dans le SNE ? Comment les points sont pris en compte etc., qui valide ? Enfin comment je fais, moi ?" Voilà. Et on va vite se retrouver sur des questions très pratico-pratiques extrêmement légitimes et moi j'appréhende un peu, je sais pas comment on va se sortir de ça* » (entretien EPI5).

Un autre motif est susceptible d'accréditer l'hypothèse d'un refus d'obstacle de la part de certaines intercommunalités. Il renvoie au surcroît de travail occasionné par l'enregistrement des demandes émanant des « travailleurs essentiels », dans la mesure où cette procédure implique une intervention manuelle au guichet dans la plupart des intercommunalités ayant inscrit un critère *ad hoc* dans leur cotation. Cette difficulté, dont nous avons vu qu'elle est susceptible d'agir auprès des acteurs territoriaux comme une incitation à éviter d'élargir exagérément le périmètre de la catégorie (voir plus haut), peut aller jusqu'à questionner l'opportunité d'insérer des critères locaux dans la grille de cotation. Il s'agit là d'une réflexion partagée par la responsable du service habitat d'un EPT de la métropole du Grand Paris. Selon celle-ci, la réticence de plusieurs EPT à définir des critères facultatifs ou locaux s'explique en partie par la volonté de préserver les agents en charge de l'accueil des demandeurs[1]. Compte tenu de la charge de travail induite pour des guichets déjà débordés par l'ampleur de la demande, mais aussi de l'impact potentiellement limité des critères locaux en termes de remontée des candidats dans la file des demandeur (voir plus haut), un consensus se serait rapidement formé dans les EPT concernés pour limiter au maximum l'ajout de critères non automatisables dans le système de cotation.

Une désynchronisation de la loi 3DS par rapport aux calendriers locaux

Le troisième mécanisme tient à la désynchronisation de la loi 3DS par rapport au calendrier de mise en œuvre de la réforme des attributions suivi par certains EPCI. Dans un certain nombre de territoires, la mise en œuvre avait déjà débuté, et dans certains cas avait abouti à la mise en place d'outils réglementaires (CIA, PPGDID, cotation de la demande), lorsque la loi a été adoptée. Or, les configurations de ce type ont tendance à jouer contre une mise en œuvre rapide de la loi 3DS dans la mesure où elles peuvent inciter les EPCI à vouloir protéger le travail de co-construction engagé avec les acteurs du logement de toute intervention susceptible de venir déstabiliser ou défaire partiellement celui-ci. De fait, les acteurs confrontés à ce problème de désynchronisation ont généralement choisi de reporter ultérieurement la mise en œuvre de la loi 3DS afin de pouvoir mener à son terme la démarche dans le cadre défini initialement[2].

La mise en œuvre rapide de la loi 3DS peut être empêchée pour un autre motif lié au phénomène de désynchronisation entre les obligations définies au niveau national et les agendas adoptés par les territoires en matière de mise en œuvre. Cet obstacle tient à la réticence suscitée chez certains acteurs par la perspective de devoir modifier la grille de cotation en l'absence de toute évaluation permettant d'en apprécier l'impact et les ajustements à opérer le cas échéant. Notre interlocuteur dans un EPCI francilien qui venait tout juste d'adopter sa grille de cotation au moment de l'enquête déplorait à ce sujet l'existence d'une forme de précipitation dans la mise en œuvre de la réforme des attributions : « *on est obligés de modifier notre grille et de rajouter un nouveau composant alors que dans la réalité on ne l'a même pas mise en application, on n'a*

[1] Cette préoccupation a été mise en avant à plusieurs reprises pendant l'enquête. Elle fait écho au problème d'attractivité auprès de cette catégorie d'actifs auquel un nombre croissant de collectivités territoriales est confronté dans les zones tendues.

[2] La logique menant à un arbitrage de ce type est exposée par notre interlocuteur dans un EPT évoquant la manière dont la loi 3DS est venue percuter la concertation lancée par l'EPT autour de la cotation de la demande et de la création du service d'accueil et d'information des demandeurs : « *Au moment où on menait ces conversations, y a eu en plus en fait ce truc qui s'est rajouté. Donc c'est vrai que nous on a fait le choix de finir en fait la concertation sur la base sur laquelle on l'avait commencée et qui disait que dans le cadre du plan partenarial, nous on mènera ce travail-là dans un second temps sur la question des travailleurs essentiels parce qu'on pouvait pas revenir sur des choses qu'on avait actées, donc c'était un petit peu compliqué* » (entretien EPT4).

même pas essayé, enfin on est seulement en train de le faire, on sait même pas si ça marche, s'il faut des ajustements, si ça fonctionne ou pas, on n'a même pas de retours sur ça »[1].

1.1.3 Une difficulté des acteurs du logement à s'approprier les outils créés par la réforme

L'accumulation des réformes ces dernières années pèse également sur la mise en œuvre de la loi 3DS du fait de son impact sur les interventions des autres acteurs territoriaux du système d'attributions de logements sociaux. Les organismes d'HLM et les communes impliquées dans le fonctionnement du service d'accueil et d'information des demandeurs figurent au premier rang de ces acteurs. A bien des égards, la mise en œuvre de la réforme des attributions recèle également dans leur cas des difficultés qui sont susceptibles de prendre des formes diverses.

Des acteurs débordés par le rythme effréné des réformes

La réforme des attributions expose les acteurs territoriaux de l'habitat à des contraintes similaires à celles rencontrées par les échelons intercommunaux. Une partie des bailleurs sociaux en particulier semblait éprouver des difficultés au moment de l'enquête à faire face à cette série de réformes à la fois simultanées dans le temps et impactantes. Le fait que l'échéance légale fixée pour le passage à la gestion en flux n'ait pas été respectée par la totalité des bailleurs peut s'interpréter comme un symptôme de cette situation. Le sujet continuait de faire l'objet de négociations entre organismes d'HLM et réservataires de logement dans la plupart des territoires abordés par l'enquête.

L'une des caractéristiques fortes de l'obligation inscrite dans la loi 3DS est de survenir alors que la réforme des attributions est toujours en cours. Sa mise en œuvre est fortement marquée par le caractère inabouti du système d'attribution de logements sociaux dans ce contexte[2]. En cela, elle est emblématique d'un processus de transformation quasi-continu dans lequel chaque nouveau développement chasse le précédent avant que celui-ci n'ait pu faire l'objet d'une véritable traduction opérationnelle. Dans ces conditions, les acteurs de la mise en œuvre peinent à se saisir des outils réglementaires mis en place dans ce cadre. La directrice de l'habitat d'un EPCI situé en deuxième couronne parisienne résume la situation ainsi : « *la difficulté c'est que c'est quand même des changements majeurs dans la façon de fonctionner pour tout le monde et on n'a pas le temps de les approprier qu'on a une autre réforme qui arrive en même temps et qui est quasiment encore plus complexe, et du coup ben voilà, le système est mis en place, il existe mais après, on se donne pas les moyens j'allais dire ou le temps de le faire vivre* »[3].

Un déficit d'appropriation de la cotation de la demande en particulier

Le manque d'appropriation des outils instaurés par la réforme des attributions est particulièrement frappant dans le cas de la cotation de la demande. Les éléments recueillis auprès de nos interlocuteurs intercommunaux témoignent des difficultés rencontrées par une partie des organismes d'HLM pour se saisir de cet instrument. Ils montrent en premier lieu que, dans les territoires ayant réussi à mettre en place en temps et en heure un système de cotation

[1] Entretien EPI5.
[2] Cette caractéristique est explicitée par l'un de nos interlocuteurs au sein des services déconcentrés de l'État : « (La loi 3DS) *vient ajouter un élément supplémentaire alors que la réforme en elle-même, notamment les gouvernances intercommunales n'ont pas encore été totalement établies, ou n'ont pas encore cette dynamique de travail* » (entretien EDL1).
[3] Entretien EPI2.

de la demande, celui-ci n'avait pas systématiquement été intégré par les bailleurs locaux au moment de l'enquête.

Dans un certain nombre de cas en effet, le système de cotation avait été intégré dans le SNE et permettait d'attribuer des points aux demandeurs remplissant tel ou tel critère, mais cette opération ne comportait pas de traduction opérationnelle dans la mesure où une partie des désignataires (réservataires, bailleurs) n'était pas en mesure de faire figurer l'information sur les fiches des demandeurs présentés en commission d'attribution. Faute d'avoir connaissance des points attribués aux demandeurs par la cotation, les membres des CALEOL ne pouvaient prendre en compte cette information au moment de classer les candidats par ordre de préférence, ce qui avait pour effet de priver la cotation – pour le critère « travailleur essentiel » au même titre que pour tous les autres – de tout impact en termes de remontée dans la liste des demandeurs. Ce constat réitéré dans plusieurs territoires montre combien la définition de critères objectivés constitue une étape cruciale dans l'élaboration du système de cotation de la demande – et par voie de conséquence dans la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS –, mais qu'elle peut se révéler insuffisante en cas d'absence d'appropriation par les acteurs de terrain.

Une difficulté plus ou moins conjoncturelle

Ce constat n'est cependant pas étonnant étant donné la proximité de l'enquête par rapport à la date butoir relative à la mise en place de systèmes de cotation de la demande par les EPCI concernés par la réforme des attributions. En tant que tel, il témoigne avant toute chose d'un désajustement très net entre la temporalité de la mise en œuvre de la réforme telle que celle-ci a été programmée par l'exécutif à l'échelle nationale et celle – nécessairement plus longue – que requiert l'appropriation des outils par les acteurs dans les territoires et leur infusion dans les pratiques. Il laisse entendre que, pour une partie d'entre elles, les difficultés relevées dans le cadre de l'enquête se résoudront dans la durée et plaide en définitive en faveur d'une mise en œuvre laissant aux acteurs le temps de s'emparer pleinement des instruments instaurés par la réforme. L'analyse des résultats de l'enquête invite à nuancer ce constat. A bien des égards, les facteurs à l'origine du déficit d'appropriation des nouveaux instruments par les acteurs territoriaux du système d'attribution excèdent cette explication purement conjoncturelle.

Un premier facteur d'explication tient au fait que les EPCI n'ont pas toujours été en mesure d'accompagner ces acteurs dans la mise en œuvre de la réforme des attributions. En tant que chef de file des politiques d'attributions, la plupart des intercommunalités ont en effet intégré ce rôle consistant à opérer une médiation entre les attendus de la réforme et les conditions à réunir pour en assurer la mise en œuvre opérationnelle. Accaparées par l'accumulation d'injonctions à mettre en œuvre adressées par l'État, elles ont cependant dû revoir à la baisse pour une partie d'entre elles un certain nombre d'actions (explication des textes réglementaires, recours à des exemples de mise en œuvre extérieurs au territoire, etc.) permettant d'amortir le caractère impactant de la réforme – voire les crispations générées par celle-ci – et de réduire le coût d'entrée des acteurs dans la mise en œuvre. Lorsqu'ils n'ont pu bénéficier d'un accompagnement de ce type, ces derniers se sont trouvés privés de ressources qui auraient pu les aider à mieux absorber le choc, et réguler partiellement le désajustement entre la conception de la mise en œuvre est conçue au niveau national et la manière dont elle s'opère concrètement dans les territoires[1].

[1] Les vertus régulatrices de l'accompagnement par l'échelon intercommunal sont soulignées en creux par notre interlocutrice dans un EPCI francilien : « *ça nécessite d'accompagner les guichets dans leur travail, d'accompagner les bailleurs dans la façon de mettre en œuvre tout ça et au milieu de pleins d'autres réformes qui*

L'inadéquation des outils informatiques constitue un autre facteur susceptible de contrarier la prise en main des nouveaux outils réglementaires par les acteurs territoriaux du système d'attributions. Dans certains territoires, une partie des organismes d'HLM ne disposait pas au moment de l'enquête de systèmes d'information adaptés au suivi opérationnel de la gestion en flux (suivi des logements affectés à chaque réservataire, envoi de candidats par le réservataire, adéquation des candidats au profil recherché). L'absence de système d'information adéquat, qui s'expliquait notamment par le coût élevé des extensions nécessaires et la réticence des organismes concernés à investir dans ce domaine, rejaillissait généralement sur la prise en compte de la cotation de la demande au sens où celle-ci n'était pas intégrée dans les systèmes informatiques des bailleurs, et n'était dès lors pas utilisée par les membres des CALEOL.

Un troisième facteur tient au fonctionnement des CIL et à l'endroit auquel celles-ci placent leur point d'équilibre entre la mise en œuvre des politiques intercommunales d'attribution et la préservation d'une autonomie relative à laquelle une partie des communes est susceptible d'aspirer. Cette tension se manifeste dans le cadre de l'élaboration de la CIA, et plus particulièrement au regard de la définition des objectifs d'attributions en faveur de telle ou telle catégorie de demandeurs qui constituent des engagements contractés par les signataires de la CIA. Le fait d'objectiver les objectifs adoptés dans ce cadre (délimitation du public cible, définition d'un objectif d'attributions annuel) a en effet vocation à favoriser une plus grande transparence sur les performances de chacun en matière d'atteinte des objectifs.

Une telle évolution, qui constitue avec le passage à la gestion en flux l'un des principaux leviers de la gestion partagée des attributions, peut cependant entrer en conflit avec la volonté de certains maires de conserver la main sur les attributions du contingent communal. De fait, la crainte d'une remise en cause des pratiques des maires dans ce domaine n'est pas dénuée de fondement, le fonctionnement de la CIL pouvant se concevoir comme un moyen de faire évoluer les équilibres antérieurs au profit d'une capacité collective accrue à atteindre les objectifs inscrits dans la CIA[1]. De toute évidence, cette crainte est susceptible d'orienter le fonctionnement d'une partie des CIL. Dans certains cas, celui-ci pourrait viser avant tout à ménager les communes, qui en évitant de donner des chiffres trop précis sur les attributions afin de limiter les possibilités de contrôle *ex post* sur les pratiques de chacune, qui en limitant les engagements contractés dans le cadre de la CIA, ce qui le cas échéant pourrait constituer un motif supplémentaire de retard de la mise en œuvre de la loi 3DS (définition de la catégorie et/ou adoption d'un objectif d'attributions annuel)[2].

1.2 Une réforme facteur de crispation chez une partie des élus des territoires

Les facteurs qui semblent faire obstacle à la mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès des « travailleurs essentiels » au logement social tiennent aussi au contenu de la réforme elle-même. La volonté du législateur de façonner le système d'attributions de façon à préserver

arrivent et qui font qu'on n'a pas le temps de digérer la mise en place de la grille de cotation qu'il faut passer à la gestion en flux, et que finalement ça reste un peu en suspens et la grille est adoptée et mise en œuvre entre guillemets mais pas encore du tout comme on le voudrait parce que tout le monde n'arrive pas complètement à se l'approprier » (entretien EPI2).

[1] C'est là du moins le credo affiché par notre interlocuteur au sein de la DRIHL Ile-de-France : « *S'il y a des vraies CIL qui fonctionnent, qui travaillent, eh bien régulièrement elles montrent les chiffres et elles montrent qui ne fait pas le job au regard des objectifs qu'on s'est fixés, il y a un rapport de name and shame qui oblige les acteurs théoriquement à changer leurs pratiques* » (entretien EDL1).

[2] Il s'agit là d'une hypothèse qu'il conviendrait de mettre à l'épreuve *via* la réalisation d'une enquête à un stade plus avancée de la mise en œuvre.

la réalisation des objectifs de la politique du logement constitue en particulier une source de tension avec les élus dans une partie des EPCI tenus de mettre en œuvre la réforme. Cette volonté se traduit notamment dans la conception de la cotation de la demande, et plus précisément dans la manière dont cet outil a été conçu pour faire primer les critères réglementaires arrêtés au niveau national sur les critères locaux élaborés par les acteurs territoriaux *via* un système de pondération[1]. Dans les pages qui suivent, nous nous efforçons de caractériser l'inquiétude suscitée auprès des élus des territoires par la conception des nouveaux outils réglementaires en matière d'attributions de logements sociaux (1.2.1) et par l'hypothèse d'une reprise en main des attributions de logement par l'État que la réforme fait naître dans les esprits de certains (1.2.2).

1.2.1 Une cotation conçue de manière faire primer les critères prioritaires nationaux

La mise en place de la cotation de la demande est supposée ménager un équilibre entre les objectifs de la politique du logement et ceux définis dans le cadre des politiques locales de l'habitat. En effet, l'outil a été conçu par le législateur de manière à combiner des critères obligatoires correspondant aux priorités inscrites dans le CCH avec des critères locaux élaborés par les élus des territoires. La possibilité pour ceux-ci de définir des critères locaux fait de la cotation un outil censé leur permettre d'intégrer dans le système d'attributions de logements sociaux des orientations de leur cru.

L'obligation faite aux EPCI d'améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » peut s'interpréter comme une occasion offerte aux élus de renforcer la coloration locale de la cotation de la demande. En tant qu'elle induit l'ajout dans la cotation d'un critère « travailleur essentiel », elle s'apparente en effet à une incitation faite aux élus de satisfaire un objectif – l'amélioration de l'accès au logement des travailleurs – qui tend à s'imposer depuis quelques années comme l'un des enjeux majeurs des politiques locales de l'habitat[2]. Envisagée sous cet angle, la réforme inscrite dans la loi 3DS – et plus globalement la possibilité donnée aux CIL d'intégrer des critères locaux dans la grille de cotation de la demande – peuvent se concevoir comme un levier susceptible *in fine* de favoriser l'adhésion des élus des territoires envers la réforme des attributions de logements sociaux[3].

Telle qu'elle a été conçue par le législateur, la cotation de la demande a cependant aussi pour fonction de faire primer les critères obligatoires définis par la réglementation. La pondération des critères inscrits dans la grille de cotation constitue l'instrument devant permettre d'atteindre cet objectif : « *Les critères choisis et leur pondération (les communes, l'État, les bailleurs sociaux, les réservataires, etc.) devront permettre d'atteindre les objectifs d'attribution fixés par le législateur en faveur des publics prioritaires et de la mixité sociale des villes et des quartiers. Ils permettront également de décliner les orientations locales définies par la*

[1] Cf. première partie.

[2] Cette lecture de la réforme est mise en avant par notre interlocuteur à la DRIHL Ile-de-France : « *c'est aussi vu comme une opportunité* (…) *notamment pour les acteurs locaux, les élus, ce caractère aussi palpable, politique, de travailleurs essentiels, enfin ça peut venir en résonance avec ce qu'ils recherchent au local de travailleurs de leur territoire et donc il y en a qui ont pu le voir comme une opportunité en tout cas pas comme peut-être une énième contrainte de l'État* » (entretien EDL1).

[3] Dans certains EPCI, les services en charge de l'habitat ont ainsi accueilli la mesure adoptée dans le cadre de la loi 3DS comme une opportunité de présenter la réforme des attributions de logements sociaux sous un jour plus favorable aux élus : « *on s'était dits qu'on allait essayer de, pour pouvoir faire valider notre cotation et notamment faire accepter au conseil* (communautaire) *le fait de surpondérer les publics Dalo, les publics du premier quartile, eh bien qu'on allait essayer de mener en parallèle le travail avec les travailleurs clés, les personnels essentiels pour avoir une sorte de voilà de paquet équilibré qui préserve la mixité chère à la majorité* » (entretien EPT1).

conférence intercommunale du logement (CIL) » (Ministère du Logement, 2023). Pour permettre à la pondération de jouer ce rôle, la cotation doit être élaborée de manière à créer des différentiels de points entre critères obligatoires et critères locaux.

Le cas de l'Ile-de-France illustre parfaitement cette dimension de la cotation telle que définie par la loi et mise en œuvre par les services déconcentrés de l'État. Un « socle régional de cotation » a en effet été élaboré par la DRIHL Ile-de-France de manière à encadrer le travail de construction de systèmes de cotation de la demande dans les territoires. Ce document comporte une série de principes communs ayant vocation à être intégrés par les CIL, dont l'un vise à instaurer une hiérarchie nette entre critères obligatoires et critères locaux *via* leur pondération. En substance, il prévoit que le nombre de points attachés aux critères locaux doivent être inférieurs à ceux correspondant aux critères obligatoires (critères de priorité nationaux inscrits dans l'article L. 441.1 du CCH, critère relatif au fait d'être reconnu au titre du DALO, critère relatif aux sortants d'hébergement). Ce principe, qui explique l'asymétrie manifeste entre la pondération des critères nationaux et celle des critères locaux dans une grande partie des intercommunalités franciliennes[1], constitue une limite intrinsèque à la possibilité offerte aux élus de faire de la cotation un instrument pleinement au service des politiques intercommunales d'attributions. Au regard de ce principe, les acteurs locaux ont le pouvoir d'adopter des priorités locales, mais dans la limite où celles-ci ne remettent pas en cause les critères de priorité nationaux définis par la réglementation.

1.2.2 La crainte localement d'une reprise en main des politiques d'attributions par l'État

Les tensions suscitées par la réforme au niveau des territoires se nourrissent du sentiment de perte de maîtrise des leviers en matière de peuplement qu'elle engendre chez une partie des élus. Cette crainte, qui chez une partie des élus des territoires se focalise sur la mise en place de la cotation de la demande et sur la perspective plus ou moins avérée de devoir accueillir des ménages prioritaires extérieurs au territoire, se traduit dans un certain nombre de cas par un déficit d'adhésion envers la réforme des attributions, et par ricochet à l'égard de la réforme inscrite dans la loi 3DS.

Une crispation sur la pondération des critères

Dans un grand nombre de territoires, la position des élus sur la grille de cotation est dominée par une crispation plus ou moins forte sur la question de la pondération des critères. Une majorité d'acteurs locaux s'accorde en effet pour déplorer une forme de surpondération des critères obligatoires nationaux perçue comme risquant d'écraser les critères locaux. Dans le cas des EPCI ayant adopté un système de cotation avant la date butoir légale comme dans les territoires où la cotation était encore en chantier, l'inquiétude à cet égard était sensiblement la même au moment de l'enquête : telle qu'elle a été conçue par le législateur puis encadrée par la réglementation, la cotation ne constitue pas en l'état un instrument permettant de faire ressortir les profils que les élus cherchent à ancrer dans leur territoire – y compris les « travailleurs essentiels » – en facilitant leur accès à un logement social[2].

[1] Cf. première partie.

[2] La responsable habitat d'un EPCI situé dans la deuxième couronne parisienne résumait ainsi cette inquiétude dans un territoire où l'adoption de la cotation butait sur ces enjeux de pondération lors de l'enquête : « *ce que les élus dénoncent entre guillemets, c'est que finalement y'a une forme de... je vais dire de sur-priorité, je sais pas si le terme est très justement choisi mais en tout cas de très forte priorisation finalement des ménages prioritaires au sens de l'État et que finalement les profils qui seraient intéressants pour les élus, à savoir justement les ménages dans l'emploi, sur des secteurs spécifiques, les ménages résidant déjà sur le territoire ou travaillant déjà sur le territoire, ou voilà ce type de profils, même s'ils ont été identifiés en termes de de critères, malheureusement le*

Ce sentiment est particulièrement prégnant chez nos interlocuteurs qui s'efforcent d'anticiper l'impact de la cotation à l'aune des profils des demandeurs. Selon eux, le fonctionnement de la cotation induit à l'évidence des mécanismes de hiérarchisation de la demande qui convergent systématiquement vers le même résultat. D'un côté, les candidatures des « travailleurs essentiels » n'auront une chance de remonter sur le dessus de la pile qu'à condition de cumuler cette qualité avec un critère de priorité ou une reconnaissance au titre du DALO. De l'autre, la cotation tend structurellement à produire une surreprésentation des ménages DALO parmi les ménages sélectionnés dans la mesure où, en règle générale, ce critère ne vient pas seul et se conjugue avec un critère obligatoire supplémentaire du fait du profil des ménages concernés (composition du ménage, conditions de logement, situation de vulnérabilité)[1]. Dans ces conditions, l'intérêt de la cotation semble se limiter avant tout à la possibilité offerte de départager deux candidatures dépourvues de critère obligatoire quand l'une d'elles est dotée d'un critère local de type « rapprochement du lieu de travail » ou « travailleur essentiel » ou qu'elle cumule plusieurs critères locaux.

Compte tenu de ces mécanismes, une partie de nos interlocuteurs au niveau des territoires dépeint une mise en œuvre dominée par le sentiment des élus d'être lésés par la mise en place de la cotation de la demande et la prime accordée aux critères de priorité nationaux. Les avantages mis en avant pour justifier la réforme s'apparentent pour certains à un jeu de dupes : « *même si c'est effectivement eux qui ont établi la grille de cotation et qu'ils ont rajouté des critères locaux, finalement ils l'appréhendent pas comme étant un outil qui est issu vraiment du territoire parce que finalement les dossiers les plus côtés, ce sont des dossiers de ménages prioritaires profils État j'allais dire. Et ça pour eux c'est une vraie difficulté parce que finalement ils ont l'impression que cet outil-là il est pas du tout au service des territoires* »[2]. Ces mécanismes de sur-cotation des publics vulnérables recèlent de ce point de vue un risque de remise en cause de l'adhésion des élus à la réforme des attributions, alors que la possibilité de faire émerger les « travailleurs essentiels » – entre autres critères locaux – dans les politiques de peuplement avait notamment été conçue comme un moyen d'agréger localement des soutiens au profit de celle-ci.

Un sentiment de perte de maîtrise sur les attributions de logements sociaux

La mise en œuvre de la cotation de la demande tend plus globalement à engendrer chez les élus une crainte de perdre la maîtrise des attributions de logements sociaux sur leurs territoires. Dans une partie des intercommunalités, la crainte des élus se focalise principalement sur la perspective de devoir loger dans le parc locatif social une part élevée de ménages DALO extérieurs au territoire. Cette perspective semble plus ou moins fondée selon les cas. Dans un EPCI situé en deuxième couronne dans le sud de Paris, elle apparaît par exemple en partie déconnectée de la réalité des besoins et des pratiques en matière d'attributions, les ménages DALO représentant habituellement une part minime des demandeurs et des attributions de logements sociaux dans ce territoire.

---

nombre maximum de points qui peuvent leur être affectés au niveau des critères locaux ne pourra jamais (…)° » (entretien EPI3).

[1] La responsable habitat d'un EPT évoque « *un système de double compte des points entre les ménages DALO et puis après certaines caractéristiques sociales qu'on retrouve dans les ménages DALO* » (entretien EPT3).

[2] Entretien EPT3.

L'hypothèse d'une cotation engendrant une arrivée massive de ménages DALO s'incarne dans divers profils-types dont certains sont susceptibles de véhiculer des représentations déformées[1]. L'émergence de ces figures-repoussoirs procède dans certains cas par généralisation d'un cas isolé : « *c'est l'exemple qui revient tout le temps, il suffit qu'il y ait un exemple comme ça en cinq ans, bon ben voilà c'est celui qu'on garde* »[2]. Parmi celles-ci, on trouve le cas du ménage se voyant attribuer un logement alors qu'il travaille à Roissy et qu'il n'a aucune attache dans le territoire, ou celui de ménages DALO attributaires d'un logement en milieu rural et dont l'isolement devient progressivement un facteur de précarisation au point qu'ils finissent par solliciter l'appui du CCAS.

Le passage à la gestion en flux compte également parmi les composantes de la réforme susceptibles de faire naître chez les élus la crainte de perdre la main sur la désignation des candidats. L'une de ses caractéristiques en particulier recèle des motifs d'inquiétude pour une partie des maires. Il s'agit de l'augmentation de la part des attributions bénéficiant à des publics du contingent préfectoral. Cette évolution, qui résulte à la fois du choix du législateur de passer la part de l'État à 30 % (ce qui dans la plupart des territoires excède le flux dont le contingent préfectoral bénéficiait jusqu'alors) et de la rotation moyenne plus faible des logements attribués à des ménages DALO ou prioritaires (ce qui tend mécaniquement à gonfler la part des logements logeant des ressortissants du contingent préfectoral), ne peut en effet que s'opérer au détriment des autres réservataires, selon un principe de vases communiquant. L'absence de vision à ce stade de l'impact de la gestion en flux sur la répartition des attributions entre contingents réservataires semble de nature à exposer un peu plus les élus à la crainte de faire partie des perdants de la réforme. Couplée à la disparition du regard dont ceux-ci bénéficiaient habituellement sur les mutations dans le parc locatif social[3], ce déficit d'information engendre *de facto* une incertitude sur les dynamiques de peuplement qui tendent à se déployer hors de leur sphère d'influence dans les territoires.

L'inquiétude des élus locaux peut enfin se nourrir du contexte des relogements dans les opérations de renouvellement urbain. Les plans de relogement des habitants des immeubles démolis tendent en effet souvent à constituer un motif de préoccupation dans les territoires jouxtant les QPV concernés par ce type d'opérations, au motif qu'ils pourraient impliquer l'installation sur place d'une partie des ménages concernés[4]. Cette crainte était accentuée par le contexte des opérations de relogement lors de l'enquête. Ainsi, la diminution du rythme des relogements du fait de la chute du taux de rotation pourrait avoir pour conséquence dans les années à venir de réduire la part de l'offre disponible pouvant être orientée vers les demandeurs relevant du contingent communal. En outre, la remise en cause en 2024 des contributions de l'État et d'Action Logement *via* leurs contingents respectifs aux relogements liés aux opérations de rénovation urbaine pourrait également – dans l'hypothèse où cette hypothèse était confirmée – avoir pour effet d'accroître davantage encore la pression qui s'exerce sur le contingent communal dans ce domaine.

[1] Notre interlocutrice dans l'EPCI en question qualifie cette hypothèse de « *vieux fantasme* » et de « *spectre* ».
[2] Entretien EPI3.
[3] Cf. encadré 3.
[4] Notre interlocutrice au sein d'un EPCI localisé en deuxième couronne parisienne identifie cette perspective comme étant présente à l'esprit d'une partie des habitants et des élus du territoire : « *nous on a* (telle ville de la communauté d'agglomération) *qui est frontalière* (de telle ville en QPV) *donc qui de fait y a une porosité entre les deux villes, voilà, y a aussi cette crainte de... comme si* (la ville en QPV) *allait se déverser sur notre territoire quoi* » (entretien EPI3).

Un déficit d'adhésion susceptible d'engendrer une tension avec l'État

La mise en œuvre de la réforme des attributions n'est pas sans susciter des réticences chez les élus des territoires. Ce déficit d'adhésion, dont il convient de souligner qu'il est plus moins marqué selon les territoires, s'alimente à plusieurs sources. Il procède en premier lieu de la complexité de la réforme et des formes de confusion voire d'incompréhension susceptibles d'accompagner sa réception localement. Cette complexité, qui tient pour l'essentiel à l'accumulation de réformes structurantes sur une période de temps relativement courte, se mesure à la difficulté du rôle incombant aux services techniques. Dans les territoires abordés par l'enquête, les services ou directions en charge du logement ont dû la plupart du temps déployer des ressources considérables, non pas tant pour faire la démonstration du bien-fondé de la réforme des attributions, mais pour tenter de faire entrevoir aux élus sa logique interne et son impact sur le fonctionnement des attributions. L'un de nos interlocuteurs dans un EPCI francilien évoque à ce propos « *des réunions où on tournait en boucle* (et où) *on avait toujours les mêmes questions, on parlait toujours de la même chose* (…) *entre la stratégie d'attribution, la CIA, la cotation, c'est comment ça fonctionne, c'est quoi le lien, surtout qu'est-ce que ça change* »[1].

La pédagogie développée par les techniciens intercommunaux apparaît comme un facteur discriminant dans la capacité des EPCI à mettre en place les nouveaux outils réglementaires dans le champ des attributions (voir plus bas). Tout indique cependant qu'elle échoue dans un certain nombre de cas à embarquer les élus et à susciter un mouvement d'adhésion envers la réforme. C'est du moins ce qui transparaissait au moment de notre enquête, qui dans une partie des territoires étudiés a mis en évidence la permanence d'une forme d'extériorité d'une majorité d'élus vis-à-vis de la réforme. La récurrence dans les entretiens de qualificatifs enclins à disqualifier la réforme en raison de sa complexité constitue à l'évidence un symptôme de la réserve affichée par une partie des élus des territoires sur le sujet[2].

Le déficit d'adhésion des élus est lié également à l'existence d'un sentiment de reprise en mains des attributions par l'État. Pour une partie des élus dans les territoires, les nouveaux outils réglementaires conçus dans le cadre de la réforme créent les conditions d'une intervention accrue du pouvoir administratif. Qu'il s'agisse de la surpondération des critères obligatoires mise en œuvre dans le cadre de la cotation de la demande, ou de la logique de reprise en main des contingents de réservation par le préfet qui sous-tend pour certains le passage à la gestion en flux, le repositionnement de l'État dans les dispositifs d'attribution des logements leur apparaît manifestement intrusif. Dans les territoires concernés, la mise en œuvre de la réforme des attributions suscite *de facto* un ressentiment à l'égard de ce dernier, au point parfois d'engendrer un vecteur de convergence entre les acteurs. Ce phénomène s'observe notamment à l'échelle d'intercommunalités récentes, dans le cas desquelles l'opposition à l'État peut avoir pour propriété de fédérer les élus au-delà des clivages partisans et de passer au second plan les tensions inhérentes au processus d'intégration intercommunale[3].

---

[1] Entretien EPI5.

[2] Notre interlocutrice dans un EPCI francilien évoque ainsi « *un espèce de mix comme ça où on a plein plein de choses qui sont arrivées et qui arrivent actuellement entre la mise en place des CIL/CIA, le PPGDID, la cotation, la gestion en flux… voilà, les élus qui sont un petit peu éloignés de tout ça, ils voient arriver une espèce de grosse boule, ils se disent "mais c'est quoi ce truc ?" quoi, "c'est quoi cette usine à gaz ?" et c'est clairement ce qu'on m'a dit quand j'ai présenté mon PPGDID : "c'est quoi cette usine à gaz ?"* » (entretien EPI3).

[3] Ce que souligne en substance la responsable habitat d'un EPCI francilien : « *Il y a des communes avec lesquelles on travaille très très bien, d'autres où ils aiment pas trop qu'on fourre notre nez dans leurs affaires, voilà mais je pense que quand même globalement, ça pose pas trop trop de problèmes. Le problème* (…) *c'est pas tant une posture par rapport à l'agglo, c'est une posture par rapport à l'État* (entretien EPI3).

Cette tension latente vis-à-vis de l'État tend dans certains territoires à jouer contre la mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». Elle apparaît de nature à avoir un impact à deux niveaux dans ce domaine. D'un côté, la réforme inscrite dans la loi 3DS part avec un handicap du simple fait d'avoir été adoptée plusieurs années après le démarrage de la réforme du système d'attributions de logement. Venant après une série de mesures impactantes pour les politiques d'attributions dans les territoires, elle s'expose à ce titre à un rejet des élus au motif qu'elle constituerait une réforme supplémentaire aux implications comparables pour les politiques territoriales[1]. De l'autre, l'existence d'une crispation engendrée par la réforme peut priver – ne serait-ce que temporairement – la mise en œuvre de la loi 3DS des outils dont elle a besoin pour advenir. Dans plusieurs territoires abordés par l'enquête, l'inscription d'un critère « travailleur essentiel » dans la grille de cotation était neutralisée en raison d'un blocage de l'adoption du PPGDID causé par une divergence des élus avec les représentants de l'État sur le différentiel de pondération entre critères obligatoires et critères locaux.

2. Les difficultés liées au système du logement

Le retard accumulé par un grand nombre d'EPCI dans la mise en œuvre de la loi 3DS provient également des limites spécifiques du système du logement. D'une manière générale, la propension des territoires à s'emparer de la question du logement des « travailleurs essentiels » est tributaire de facteurs induits par le fonctionnement de ce système et qui sont susceptibles selon les cas de constituer un frein, ou au contraire un point d'appui, pour la mise en œuvre. Ces facteurs sont de natures très diverses. Ils ont à voir à la fois avec les instruments autour desquelles s'organisent les politiques d'attributions (système national d'enregistrement de la demande, service d'accueil et d'information des demandeurs), les relations entre les acteurs impliqués dans les dispositifs territoriaux de gestion partagée de la demande et des attributions, le degré d'intégration intercommunal des politiques de l'habitat ou encore la volonté politique des élus des territoires. Nous nous intéressons dans les pages qui suivent à la manière dont la dimension nationale du système du logement pèse sur la mise en œuvre de la réforme 3DS (2.1), puis au caractère hétérogène des ressources mobilisables par les acteurs territoriaux afin de pallier les limites du système du logement et de parvenir malgré tout à faire face à cette obligation (2.2).

2.1 Un système du logement pris en défaut par la loi 3DS

L'un des principaux freins à la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS se situe dans l'inadaptation des outils nationaux en matière d'attributions de logements sociaux, à commencer par le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE). Cette caractéristique constituait un obstacle au moment de l'enquête dans la mesure où elle ne permettait pas d'identifier précisément la situation des ménages inscrits dans le SNE au regard de l'emploi, et par voie de conséquence de repérer les « travailleurs essentiels » parmi les demandeurs. Les acteurs territoriaux ne sont pas restés inactifs face à cette limite propre au système national du logement. En tant que chefs de file territoriaux des attributions, les EPCI en particulier se sont employés dans un grand nombre de territoires à pallier l'inadéquation des instruments nationaux *via* l'adoption de procédures permettant aux opérateurs de cibler les « travailleurs essentiels » et d'attribuer à ceux-ci les points auxquels ils

[1] « *Les élus avaient aussi l'impression que c'était encore une réforme en plus, avec encore des choses à mettre en place, qui déstabilisaient encore les fonctionnements etc. (…) ils avaient peurs que, à terme ça soit un outil supplémentaire pour venir leur chercher des poux* » (entretien EPI4).

peuvent prétendre en cas d'ajout d'un critère dédié dans le système de cotation. Nous nous intéressons ici à ces initiatives qui soulèvent la question de l'articulation entre les instruments réglementaires conçus à l'échelle nationale (2.1.1) et les normes élaborées au niveau des territoires (2.1.2).

2.1.1 Le caractère inadapté des outils réglementaires relatifs à la gestion de la demande

La séquence amorcée avec l'adoption de la loi 3DS s'est ouverte sur un paradoxe. Pendant toute une période incluant le processus législatif et les premiers mois suivant la promulgation de la loi, certaines des conditions essentielles à la mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès des « travailleurs essentiels » au parc locatif social n'étaient en effet pas réunies. De fait, le choix de confier aux territoires la responsabilité de définir les « travailleurs essentiels » – et la perspective de voir les définitions adoptées dans les territoires composer une mosaïque à l'échelle nationale – rendait impossible l'ajout dans le formulaire réglementaire de la demande d'une question permettant d'identifier automatiquement les candidats éligibles à ce critère. De surcroît, la réforme inscrite dans le projet de loi a été conçue alors même que la question relative à la profession du demandeur venait d'être supprimée du formulaire de la demande, ce qui achevait d'empêcher toute possibilité de repérage des « travailleurs essentiels » à partir du fichier de la demande. Toutes choses égales par ailleurs, le caractère incomplet de l'information relative au profil des demandeurs semble avoir constitué un obstacle à la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. C'est du moins ce que mettent en avant nos interlocuteurs dans plusieurs intercommunalités. Certains soulignent ainsi que l'existence de cette information manquante est à l'origine de la décision de reporter l'ajout d'un critère « travailleur essentiel » dans la grille de cotation en attendant la réintégration dans le CERFA d'une question relative à la profession du demandeur[1].

La réintégration en 2023 de la question relative à la profession du demandeur a partiellement changé la donne. La nouvelle version du formulaire comporte toujours des questions ayant vocation à automatiser l'attribution de critères obligatoires liés au travail. Parmi les cases à cocher par le demandeur figurent ainsi des profils tels que « Assistant familial ou maternel » et « Vous avez vécu une période de chômage de plus d'un an ». Le nouveau formulaire introduit en outre de grandes catégories type « Salarié du privé », « Agent de l'État », « Agent hospitalier » ou « Agent de collectivité territoriale » qui offrent la possibilité d'identifier dans le fichier de la demande ces catégories de travailleurs.

Quant à la question sur la profession, elle fait bien son retour mais sous forme d'un champ ouvert. En cela, la version du CERFA actualisée en 2023 rend possible l'identification des professions des demandeurs enregistrés dans le SNE, mais sans toutefois en donner une vision totalement fiable du fait du caractère déclaratif de la réponse sollicitée auprès du demandeur. Cette limite pèse sur les conditions de mise en œuvre d'une série de politiques ayant trait à l'occupation du parc social, soulignant en creux la nécessité d'une connaissance fine des profils des demandeurs et/ou des occupants pour pouvoir mener à bien des politiques de ce type[2].

La réforme inscrite dans la loi 3DS n'échappe pas à la règle. L'absence de possibilité d'identification des « travailleurs essentiels » dans le SNE constitue à l'évidence une limite à

[1] « *Quand on a commencé à travailler à la refonte de notre cotation, l'outil SI, le SNE, n'intégrait pas en fait de case… la case relative à la profession avait été retirée* (…) *et donc on avait convenu qu'on y retravaillerait une fois que le SI permettrait de nouveau d'intégrer cette dimension* » (entretien EPT1).

[2] L'absence d'expertise précise des caractéristiques des occupants du parc social a par exemple été mentionnée par l'une de nos interlocutrices comme un obstacle à la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans les QPV.

l'application de cette réforme. Selon les stades d'avancement atteints par les EPCI, elle constitue une difficulté avec laquelle les acteurs intercommunaux ont dû composer dans le cadre de l'élaboration leur grille de cotation (voir plus bas) ou l'un des freins qui continuaient pendant l'enquête à faire obstacle à la mise en œuvre[1]. Elle est semble-t-il également à l'origine de la position adoptée par les représentants de l'État dans un certain nombre de CIL, qui suggéraient à leurs interlocuteurs intercommunaux d'attendre de pouvoir disposer de certaines connaissances – par exemple la part des « travailleurs essentiels » déjà logés dans le parc locatif social – avant de définir des objectifs d'attributions annuels en direction de ce public.

2.1.2 Les solutions pour faire remonter les demandeurs « travailleur essentiel » dans la cotation

L'inadéquation de l'outil national de gestion de la demande contraint les EPCI engagés dans la mise en œuvre de la loi 3DS à imaginer des instruments à même de pallier cette lacune. La mise en œuvre étant généralement conçue comme passant par l'ajout d'un critère « travailleur essentiel » dans la grille de cotation, il s'agit pour les intercommunalités de mettre en place des dispositifs ou procédures permettant d'identifier les candidats correspondant à ce critère dans le fichier des demandeurs. Or, plusieurs solutions existent pour rendre opérationnel l'inscription dans la cotation d'un critère « travailleur essentiel », c'est-à-dire faire que les candidats concernés puissent remonter dans la cotation et bénéficier des points afférents. C'est ce que l'enquête a permis d'observer, tant auprès des EPCI ayant déjà mis en place un système de cotation de la demande incluant un tel critère qu'au niveau des territoires dans lesquels celui-ci était toujours à l'étude. Pour la plupart, ces solutions peuvent être ramenées à deux grandes options.

Des dispositifs fondés sur l'absence d'intervention d'un tiers

La première option vise à identifier les « travailleurs essentiels » dans le fichier des demandeurs en l'absence de toute intervention au niveau du service d'information et d'accueil des demandeurs. Dans cette option, le dispositif est conçu de manière à ce que les points soient attribués aux « travailleurs essentiels » sur la base unique des informations livrées par celui-ci au moment de l'enregistrement de la demande. Pour parvenir à ce résultat, deux types de dispositifs peuvent être mis en place.

Le premier consiste à intégrer dans le SNE un module « travailleur essentiel » dans laquelle la question relative à la profession implique que le demandeur sélectionne son métier dans une nomenclature prenant la forme d'un menu déroulant. Dans un dispositif de ce type, le critère « travailleur essentiel » est défini a priori – en l'occurrence en étant associé à un nombre plus ou moins important de professions – et les demandeurs pouvant se prévaloir de cette qualité sont identifiés *via* le métier sélectionné dans le menu déroulant. Une telle solution requiert cependant un certain nombre de prérequis, à commencer par l'existence de gouvernances intercommunales des attributions de logements sociaux capables de rallier l'ensemble des acteurs locaux du logement social et l'existence d'une capacité de ces mêmes acteurs locaux à élaborer des outils opérationnels adéquats. Or, il s'agit là de ressources qui ne sont pas nécessairement mobilisables dans tous les ECPI, même si l'enquête a permis d'identifier des territoires ayant emprunté – et déjà bien avancé – dans cette voie (voir plus bas).

[1] Notre interlocutrice dans un EPCI francilien s'était montrée particulièrement circonspecte à ce sujet : « *On n'a pas une analyse des types de professions par exemple, qui sont purement déclaratives, qui sont pas nomenclaturées et donc qu'il serait bien difficile d'exploiter. Et donc en fait on n'a pas l'outil, moi je ne sais pas demain comment on fait pour mesurer quel est le volume de demandes relevant de telle ou telle catégorie de travailleurs essentiels, je sais pas comment on fait ou on fera* » (entretien EPI4).

Le second dispositif revient à conserver un champ ouvert en réponse à la question sur la profession et à se baser sur la réponse donnée par le demandeur pour lui reconnaître la qualité de « travailleur essentiel » ou non. Une solution de ce type revient en d'autres termes à laisser à l'appréciation des demandeurs le fait de pouvoir prétendre à la qualité de « travailleur essentiel » ou non. Elle comporte cependant des limites évidentes. L'une d'elles tient au risque de voir un grand nombre de candidats se déclarer « travailleur essentiel » alors qu'en réalité leur profession ne devrait pas les permettre de les inclure de cette catégorie. Ce risque, qui résulte du registre déclaratif de la réponse, pourrait contribuer à gonfler artificiellement la proportion des « travailleurs essentiels » dans le fichier des demandeurs, au point d'ôter tout caractère priorisant à ce critère.

Une autre limite attachée à cette solution est liée à la capacité du système à faire remonter les candidats correspondant au critère « travailleur essentiel » dans la cotation. Le fait de laisser les candidats libres d'indiquer leur profession avec le libellé de leur choix engendre en effet nécessairement une difficulté en matière de requête des candidats ciblés : « *des fois y avait des fautes d'orthographe, des... des... comment... des orthographes différentes, ou voilà des appréciations différentes de la manière de renseigner la profession* »[1]. En cela, le choix de baser l'attribution de la qualité de « travailleur essentiel » sur une information déclarative recèle le risque de voir une partie des demandeurs éligibles passer entre les mailles du filet. Au bout du compte, un tel choix pourrait aboutir à une remise en cause de l'effectivité du critère, c'est-à-dire de la possibilité pour les candidats pouvant se prévaloir de cette qualité de bénéficier des points associés à ce critère dans la grille de cotation.

Deux autres pistes permettant d'identifier les « travailleurs essentiels » en l'absence d'intervention d'un tiers étaient étudiées par les services du Grand Lyon au moment de l'enquête. La première consistait à labelliser les « travailleurs essentiels » *a posteriori*, c'est-à-dire en mesurant *ex-post* la part des attributions de logements sociaux ayant bénéficiant à ce profil de demandeurs. Cette piste ne semblait cependant pas devoir l'emporter, dans la mesure où elle consistait moins pour l'EPCI à influer sur les pratiques en matière d'attributions pour améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » qu'à enregistrer le résultat produit par celles-ci, et où elle paraissait dès lors en décalage avec l'esprit de la réforme. La seconde piste revenait à définir la notion de « travailleur essentiel » par étapes, en commençant par inscrire dans la catégorie des professions que la métropole du Grand Lyon est en capacité d'identifier étant donnée leur mention dans le CERFA de la demande comme cases à cocher. La labellisation dans un premier temps de ces professions – assistants familiaux ou maternels, pompiers, agents hospitaliers –, qui correspondent pour la plupart aux profils de travailleurs dont la métropole s'efforce depuis plusieurs années d'améliorer l'accès au logement social[2], était alors conçue comme un moyen d'amorcer la mise en œuvre de la réforme 3DS à petite échelle, avant de passer une seconde étape impliquant d'élargir la liste des « travailleurs essentiels » lorsque l'évolution des outils permettra d'identifier cette catégorie de demandeurs dans le SNE.

Des dispositifs qui requièrent une intervention manuelle

Dans les territoires abordés dans le cadre de l'enquête, les réflexions sur les modalités de mise en œuvre de la loi 3DS ont convergé le plus souvent sur l'idée selon laquelle le repérage des « travailleurs essentiels » dans le fichier des demandeurs ne peut reposer uniquement sur les

[1] Entretien EPT1.
[2] Cf. troisième partie.

informations indiquées dans le SNE. Compte tenu de l'absence de possibilité d'identification automatique les « travailleurs essentiels », les acteurs de la mise en œuvre étaient arrivés à la conclusion au moment de l'enquête que ce critère nécessitait d'être activé par un guichet enregistreur. Cette conclusion était d'ailleurs partagée par plusieurs acteurs du logement au niveau national : « (…) *sur la question de "aujourd'hui qu'est-ce qu'un travailleur essentiel", il faut le définir à l'échelle d'un territoire et il faut que à l'échelle d'un territoire finalement les demandes de logements soient un peu examinées par des personnes pour caractériser la situation du demandeur et le fait qu'il est travailleur essentiel ou pas* »[1]. De fait, il s'agit là d'un arbitrage tout sauf isolé, une grande partie des critères figurant dans les systèmes de cotation appelant une intervention manuelle au niveau du guichet pour pouvoir être activée[2].

Le choix d'une telle option soulève la question des outils à mettre en place pour favoriser le travail d'identification des « travailleurs essentiels ». Le principe d'une intervention manuelle appelle en effet la définition d'un cadre commun visant à harmoniser les pratiques mises en œuvre au guichet afin de repérer les « travailleurs essentiels » et de leur attribuer les points associés au critère. Les enjeux qui sous-tendent l'accompagnement des agents aux guichets enregistreurs sont multiples. Il s'agit d'abord d'élaborer une sorte de mode d'emploi censé faciliter le travail d'identification et limiter le surcroît de travail pour des guichets très souvent surchargés. La volonté d'uniformiser les pratiques a ensuite pour but de neutraliser les biais dans l'appréciation des agents, de sorte que la qualité de « travailleur essentiel » ne soit pas reconnue à tort à des demandeurs non éligibles et qu'*a contrario* la proportion de « travailleurs essentiels » passant entre les mailles du filet soit la plus réduite possible[3]. L'élaboration de procédures à l'intention des guichets vise enfin à renforcer la transparence autour des modalités d'attributions de logements sociaux et à prévenir ainsi le risque de contentieux émanant de ménages dont la candidature n'aurait pas été retenue.

Les outils élaborés à l'intention des agents chargés d'enregistrer les demandes de logement social peuvent prendre plusieurs formes. La liste des professions regroupées dans la catégorie « travailleurs essentiels » adoptée par la CIL constitue un élément central, dans la mesure où elle doit permettre d'établir si le demandeur exerce un métier susceptible de l'inclure dans cette catégorie ou non. Dans les territoires où la définition des « travailleurs essentiels » ne se limite pas à une compilation de professions, d'autres éléments de cadrage sont nécessaires pour accompagner le travail d'identification au guichet. Le cas d'une intercommunalité francilienne qui penchait au moment de l'enquête en faveur d'une définition croisant profession et secteur d'activité de l'employeur illustre ce point. Dans cet EPCI, l'intervention des guichets enregistreurs était conçue comme impliquant de croiser ces deux informations puis d'appliquer

[1] Entretien RLS1.

[2] Cette intervention est requise y compris pour activer des critères de priorité au titre du CCH : « *Il y a un certain nombre de critères de la cotation qui ne peuvent être, ne peuvent figurer dans la demande de logement social, que dès lors qu'on va dans un point d'accueil logement* (…) *notamment voilà, femme victime de violence notamment, enfin voilà tout un tas de critères qui nécessitent un entretien et qui nécessite une mise à jour manuelle de la part* (…) » (entretien EPT1).

[3] La directrice de l'habitat d'un EPCI francilien ayant intégré un critère « travailleur essentiel » dans sa grille de cotation souligne l'importance de l'exercice en exposant un contre-exemple : « *ce matin j'étais en commission d'attribution de logement à étudier des dossiers et en fait je regardais là* (…) *le dossier d'un demandeur où en fait lui il travaille à l'agglomération, il est éducateur dans les quartiers, enfin c'est aussi un travailleur essentiel, et dans sa demande de logement il a mis "moniteur éducateur" et du coup ça n'a pas fait écho à son poste réel dans les quartiers, tout comme son épouse qui est assistante maternelle. Et sur le moment j'y ai pas pensé mais effectivement il aurait pu ressortir avec ce critère-là et c'est même pas apparu au moment de l'attribution* » (entretien EPI2).

la doctrine adoptée par les élus du territoire de sorte que certains demandeurs exerçant une profession « essentielle » puissent être classés dans ou hors la catégorie selon les cas[1].

L'opération consistant à identifier les demandeurs pouvant prétendre à la qualité de « travailleur essentiel » requiert plus largement l'élaboration de procédures devant permettre de délimiter précisément la catégorie. La définition des « travailleurs essentiels », en tant qu'elle revient à instituer un groupe éligible à un avantage, soulève en effet par essence des enjeux de démarcation à la lisière de ce groupe. Parmi les intercommunalités appréhendées dans le cadre de l'enquête, certaines avaient ainsi commencé à définir des procédures dans le but de border au maximum le travail d'identification au guichet sur ce plan. La réflexion tout juste amorcée dans l'une d'elles témoigne de la complexité de ce travail de délimitation aux frontières : « *Une grosse question qu'on se pose et pour laquelle on n'a toujours pas de réponse, c'est "et quid des demandeurs d'emploi ?", "je suis demandeur d'emploi, je souhaite être infirmière" ou voilà "j'étais infirmière il y a encore trois mois"* (…) *ça, c'est un sujet pour lequel on n'a pas encore de réponse, pas encore d'arbitrage* (…) *et donc toutes ces questions qu'on se pose en fait il va falloir aller au maximum les catégoriser, proposer des réponses de manière à ne rien laisser à la responsabilité ou à l'appréciation du conseiller qui accueille le demandeur* »[2].

Le choix consistant à conditionner l'octroi des points associés au critère « travailleur essentiel » au passage du demandeur au guichet soulève une autre difficulté qui tient au fait qu'une partie des candidats au logement social enregistrent directement leur demande sur internet. Cette difficulté renvoie à l'existence d'une tension entre une logique visant à accompagner les candidats à toutes les étapes de l'élaboration de leur demande et une logique promue par la réforme des attributions qui s'attache au contraire à favoriser une forme d'autonomisation du demandeur dans ce domaine. De fait, le critère « travailleur essentiel » compte parmi ceux qui nécessitent d'être activés par un guichet enregistreur. Enregistrer ou renouveler sa demande sans passer par un point d'accueil des demandeurs retire mécaniquement aux candidats éligibles la possibilité de bénéficier des points afférents.

De ce point de vue, la conception de la cotation de la demande et la manière dont elle s'inscrit dans la structure du système d'enregistrement de la demande recèlent un risque de non-recours pour une partie des demandeurs – ceux en l'occurrence qui sont susceptibles de se prévaloir d'un critère inscrit dans la cotation sans être automatisé dans le SNE. Ce risque est loin d'être insignifiant compte tenue de la proportion de candidats enregistrant leur demande directement sur internet. Il apparaît d'autant plus élevé dans le cas des demandeurs pouvant prétendre au label « travailleur essentiel » que ce critère est potentiellement moins identifié que d'autres – conséquence à la fois de sa nature récente et de son caractère non-obligatoire – et qu'à aucun moment dans le formulaire d'enregistrement de la demande le candidat n'est invité à se déplacer dans un guichet pour faire valoir sa qualité de « travailleur essentiel ».

Plusieurs intercommunalités s'efforcent de réguler ce risque en incitant les candidats à enregistrer leur demande dans un guichet demandeur de sorte que tous les points auxquels ils peuvent prétendre puissent leur être octroyés. Pour cela, elles s'efforcent d'actionner divers leviers de communication, de manière directe ou en faisant passer le message auprès de leurs partenaires associatifs. Le propos qui sous-tend ce travail de communication s'emploie en

[1] « (…) *on estime que vous pouvez être un infirmier dans une clinique qui fait de la chirurgie esthétique... donc en fait votre catégorie socioprofessionnelle relève de mais en revanche votre emploi non ; à l'inverse vous pouvez être comptable mais comptable dans une société qui effectivement a une réelle utilité quotidienne pour les* (habitants) » (entretien EPT1).

[2] Entretien EPT1.

particulier à mettre en avant les vertus de l'accompagnement dans les points d'accueil des demandeurs. L'effet correcteur du passage au guichet, c'est-à-dire le fait que l'intervention des agents a parfois pour effet de rectifier des erreurs figurant dans les dossiers des demandeurs quand ceux-ci ont été élaboré en l'absence d'appui d'un tiers, compte parmi les tout premiers arguments invoqués en ce sens. La diffusion de ce type d'incitations implique cependant un renforcement de l'accompagnement des agents aux guichets (voir plus haut). L'élaboration de documents de communication (guide pour les agents, etc.) était en gestation dans plusieurs EPCI au moment de l'enquête afin d'aider les agents à s'approprier les nouveaux outils créés dans le cadre de la réforme des attributions[1].

La demande des pièces justificatives compte à l'évidence aussi parmi les outils pouvant être mobilisés pour inciter des candidats à se déplacer dans un point d'accueil afin d'être reconnus comme « travailleur essentiel »[2]. De fait, la production de pièces justificatives est nécessaire pour activer une partie des critères dont les demandeurs peuvent se prévaloir selon leur profil. Dans plusieurs territoires, la grille de cotation – qui est un document public – le précise formellement à l'intention des demandeurs[3]. En cela, le système est conçu de telle manière que les points soient accordés aux candidats à partir du moment où la demande est créée dans le SNE et où toutes les pièces justificatives ont été fournies. Ce mécanisme incitatif apparaît de nature à accroître mécaniquement, parmi les demandeurs éligibles au critère « travailleur essentiel », la part de ceux se déplaçant dans un guichet enregistreur (commune, bailleur) – et remplissant ainsi cette condition nécessaire à l'attribution des points afférents – au moment de créer ou de qualifier leur demande.

L'existence de pièces justificatives peut également être mise à profit par les acteurs du système d'attributions pour reconnaître *ex post* la qualité de « travailleurs essentiels » aux candidats correspondant à ce critère. En effet, une partie des candidats enregistrés dans le fichier des demandeurs – ceux en l'occurrence qui avaient créé leur demande avant la mise en place de la cotation et qui n'avaient pas encore renouvelé celle-ci pendant le premier semestre 2024 – ne bénéficiaient pas des points attachés à ce critère au moment de l'enquête alors que leur situation professionnelle leur permettait d'y prétendre.

Certains de nos interlocuteurs dans les EPCI figurant dans l'échantillon de l'enquête ont pointé cette limite liée à la structure et au fonctionnement du SNE. Des solutions étaient cependant envisagées afin de faire que le critère « travailleur essentiel » – entre autres critères nécessitant une activation au guichet – puisse remonter dans la cotation dans le cas des demandeurs déjà enregistrés. Elles consistent pour l'essentiel à attribuer la qualité de « travailleur essentiel » aux candidats correspondant au critère sur la base des éléments figurant dans le dossier de demande. Une intervention de ce type, dont tout indique qu'elle pourrait être mise en œuvre à des étapes spécifiques de la procédure d'attribution – étude de la candidature par les services instructeurs, préparation de commission d'attribution par le bailleur social –, apparaissait réalisable

[1] Notre interlocutrice dans un EPT souligne à ce sujet l'existence d'une « *attention particulière afin* (de ne pas submerger) *non plus les services* » (entretien EPT2).

[2] Les pièces justificatives requises pour permettre à un candidat d'être identifié comme « travailleur essentiel » sont généralement un justificatif de ressource et le bulletin de salaire du demandeur.

[3] La grille adoptée par l'EPT Grand Paris Seine Ouest stipule en première page : « *Un certain nombre de ces critères sont automatiquement calculés lors de la saisie en ligne de votre demande, d'autres peuvent nécessiter l'apport de justificatifs* ». Lien hypertexte : https://www.seineouest.fr/app/uploads/2024/02/Cotation_GPSO_logement_social.pdf (dernière consultation le 18 juillet 2024).

techniquement pour les interlocuteurs en question[1]. En attendant que la totalité des candidats aient renouvelé leur demande dans le SNE, il s'agissait alors là d'une intervention identifiée comme faisant pleinement partie de la mise en œuvre au sens où elle cherchait à diminuer la probabilité de non-recours.

L'option consistant à labelliser les « travailleurs essentiels » *via* l'intervention d'un tiers comporte une alternative qui consiste à confier cette responsabilité aux réservataires de logement (État, communes, Action Logement). Cette hypothèse était envisagée dans l'un des EPT abordés lors de l'enquête et dans lequel l'élaboration d'un système de cotation de la demande était toujours en chantier au moment de l'enquête. Elle reposait sur un dispositif dans lequel l'attribution de la qualité de « travailleur essentiel » serait complètement à la main des réservataires, charge à eux de taguer dans le SNE les travailleurs qu'ils estiment être « essentiels », en relation avec une liste préexistante ou non. Dans un second temps, le rapprochement entre l'offre et la demande serait laissé à l'initiative des candidats, qui pourront se rendre sur une plateforme proposant une offre dédiée aux travailleurs essentiels afin de se positionner sur tel ou tel logement, selon le principe de la location voulue. Ce dispositif en gestation s'inscrivait alors dans une conception de la cotation de la demande faisant la part belle aux intérêts locaux. Pour les élus du territoire, celle-ci n'avait en effet pas vocation à remettre en cause les prérogatives des communes en matière de désignation des candidats, d'où la volonté de laisser aux réservataires une certaine latitude dans la définition et l'activation d'un certain nombre de critères locaux – dont le critère « travailleur essentiel » (voir plus bas).

2.2 Le caractère hétérogène des ressources mobilisables au niveau des territoires

Une partie des facteurs susceptibles d'influer sur la mise en œuvre de l'obligation 3DS sont spécifiques aux territoires. Antériorité de l'implication de l'échelon intercommunal dans la régulation des attributions de logements sociaux, niveau d'ingénierie au service des acteurs territoriaux, intensité des dynamiques partenariales sur les scènes locales de l'habitat, existence d'un intérêt préalable des élus du territoire envers la question du logement des travailleurs : ces variables – dont la liste n'est pas exhaustive – expliquent que tous les territoires ne sont pas dotés de ressources équivalentes au moment de mettre en œuvre cette obligation. Dans certains cas, les EPCI disposent dans leur environnement institutionnel de ressources qui permettent d'atténuer les écueils auxquels se heurtent les acteurs de la mise en œuvre étant donné les limites du système du logement. Dans d'autres cas, le déficit de ressources mobilisables au niveau du territoire restreint d'autant plus la capacité de l'EPCI à s'emparer de la notion de logement des « travailleurs essentiels ». Deux types de ressources sont abordés dans les pages qui suivent : celles liées à l'émergence des EPCI comme chefs de file des politiques de l'habitat (2.2.1) et celles attachées aux dynamiques de coopération susceptibles de se développer autour des attributions de logement au niveau des territoires (2.2.2).

2.2.1 L'émergence de l'échelon intercommunal comme chef de file des attributions

Le processus d'intégration intercommunale des politiques de l'habitat représente une première dimension du système territorial du logement de nature à peser sur la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. Cette influence, qui selon les cas peut être « positive » – c'est-à-dire contribuer à l'adoption de mesures visant à favoriser l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » – ou pénalisante de ce point de vue, s'exerce autant au niveau des politiques de l'habitat dans leur ensemble qu'à celui des politiques d'attributions de logements

[1] « *Dans la mesure où les métiers apparaissent sur la fiche de paye ou sur le contrat de travail, cela devrait être possible* » (entretien EPT2).

sociaux. L'existence d'enjeux spécifiques au territoire constitue une autre dimension des politiques intercommunales susceptible d'influer sur la mise en œuvre de la loi 3DS.

L'affirmation du pouvoir d'agglomération dans les politiques locales de l'habitat

Dans tous les EPCI, l'émergence de l'échelon intercommunal dans le secteur du logement découle par définition de l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération capable d'imposer ses vues au-delà des préférences communales. Cette variable influe directement sur la mise en œuvre de la loi 3DS. L'existence d'une forme de maturité en matière de coopération intercommunale – ou à l'inverse un faible degré d'intégration intercommunale des politiques locales – participe en effet des facteurs susceptibles de peser sur la propension des EPCI à élaborer des politiques visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels ».

La capacité du pouvoir intercommunal à s'affirmer localement varie toutefois sensiblement d'un territoire à l'autre. Il est la résultante d'ingrédients – l'antériorité de la dynamique de coopération intercommunale, le degré d'adhésion des élus locaux à la création de l'EPCI, l'intensité des clivages politiques locaux, la culture politique et le rapport à l'État – qui découlent du contexte politique local et dont l'articulation produit une configuration spécifique à chaque territoire. Cette corrélation se vérifie dans le cas des intercommunalités regroupées dans l'échantillon de notre enquête. Parmi les moins avancées dans la mise en œuvre de la loi 3DS, on compte ainsi des territoires dans le cas desquels la création de l'EPCI dans son périmètre actuel a été imposée aux élus – ce cas de figure étant manifestement plus fréquent en Ile-de-France – et d'autres dans lesquels l'intensité des oppositions partisanes entre communes membres constitue un obstacle à l'adoption de politiques partagées à l'échelle intercommunale.

Le degré de robustesse du processus d'intégration intercommunale n'est pas sans incidence sur l'affirmation au niveau des EPCI d'une capacité à agir dans le domaine de l'habitat. L'émergence d'une régulation intercommunale des politiques de l'habitat est en effet largement tributaire d'un pouvoir d'agglomération suffisamment installé localement pour pouvoir intervenir sur des enjeux – la construction de programmes neufs, les attributions de logements sociaux – auxquels les élus locaux sont sensibles et qui figurent au cœur des stratégies de peuplement élaborées dans certaines communes. Cette corrélation se confirme à nouveau à l'échelle de notre échantillon. Parmi les territoires qui ne s'étaient pas véritablement saisis de la notion de « travailleur essentiel » au moment de l'enquête, on trouve en effet des EPCI dont la faible légitimité institutionnelle constitue depuis plusieurs années un obstacle à l'élaboration d'une vision partagée en matière d'habitat. Dans certains cas, la prédominance des logiques communales dans ce domaine se manifeste *via* la difficulté de l'échelon intercommunal à se saisir pleinement des principaux instruments de gouvernance des politiques locales de l'habitat[1]. *A contrario*, la volonté de s'emparer de la question du logement des « travailleurs essentiels » semblait plus affirmée au moment de l'enquête dans une région comme la Bretagne, territoire caractérisé par un degré élevé d'intégration intercommunale des politiques locales de l'habitat (forte proportion d'EPCI délégataires des aides à la pierre) et par la présence d'une culture d'intervention en matière d'habitat (surreprésentation des collectivités ayant mis en place un PLH en l'absence d'obligation réglementaire en ce sens).

[1] Deux EPCI franciliens en particulier correspondent à ce profil. Dans le premier cas, aucun PLH n'a été adopté à ce jour alors que près de dix années se sont écoulées depuis la création de l'EPCI. Dans le second, le PLH en vigueur constitue de l'aveu même de notre interlocuteur au sein de la direction de l'habitat un « *catalogue de mesures* (en l'absence) *de politique vraiment habitat qui soit portée politiquement* » (entretien EPI5).

Le degré de maturité de la coopération intercommunale s'apprécie également à la lumière de la capacité de l'EPCI à mettre en œuvre des politiques territoriales au sens plein du terme, c'est-à-dire en mesure de s'affranchir des logiques sectorielles qui pèsent structurellement sur la production de l'action publique. De fait, la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS appelle l'émergence d'une capacité à développer une approche désectorialisée des politiques publiques en articulant deux éléments – le logement et le travail – issus de champs distincts. Or, la logique horizontale prévalant au niveau des territoires et la plus grande souplesse présumée des administrations locales sont supposées doter les collectivités d'une capacité à développer une approche de ce type au niveau des territoires. Le cas d'un EPCI situé dans la région Pays de Loire recoupe ce modèle. Relativement avancé au moment de l'enquête dans la mise en œuvre de la loi 3DS, cette intercommunalité avait notamment réussi à élaborer une définition des « travailleurs essentiels » reflétant les caractéristiques de l'économie locale, conséquence du choix des techniciens en charge de l'habitat d'associer à la réflexion leurs collègues de la direction du développement économique.

… et en matière d'attributions de logements sociaux

La montée en puissance de l'échelon intercommunal dans les politiques de peuplement renferme la promesse de points d'appui à l'échelle des territoires pour la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. Tout indique cependant que cette affirmation ne s'opère pas au même rythme ni de la même manière dans l'ensemble des territoires. Ainsi, l'émergence des EPCI dans un rôle de chef de file des attributions de logements sociaux est étroitement liée à l'histoire et à l'intensité de la coopération intercommunale à l'échelle du territoire. Dans la plupart des cas, cette évolution est le résultat d'un processus d'intégration intercommunale ayant contribué à conférer à l'EPCI une fonction de régulation des politiques locales de l'habitat. Cette corrélation se vérifie dans plusieurs intercommunalités regroupées au sein de l'échantillon de l'enquête.

Elle s'observe d'abord dans le cas d'un EPCI situé en Ile-de-France. Figurant parmi les plus avancés à l'échelle régionale dans la mise en œuvre des obligations réglementaires en matière de politiques de peuplement (mise en place d'une CIL en 2016, adoption du PPGDID en 2017 puis de la CIA en 2019, élaboration d'un système de cotation de la demande enregistré dans le SNE fin 2022), ce territoire est également l'un de ceux dans lesquels le processus d'intégration intercommunale des politiques de l'habitat est allé le plus loin : il fait partie des rares EPCI franciliennes ayant obtenu la délégation des aides à la pierre et le PLH en cours était le quatrième en date au moment de l'enquête.

Notre interlocuteur dans cet EPCI souligne la nature consensuelle des débats relatifs à l'habitat au sein du conseil communautaire. De fait, les orientations adoptées par l'EPCI dans ce domaine se caractérisent par une certaine continuité au-delà du renouvellement des élus voire des alternances politiques dans certaines communes. D'une certaine manière, les modalités d'élaboration des politiques intercommunales en matière d'habitat dans ce territoire manifestent une forme d'alignement par les outils réglementaires : « (…) *le fait qu'on dispose de tous ces éléments aujourd'hui, de tous ces outils, que ce soit le PLH, la grille de cotation, la délégation des aides à la pierre, tous les outils en matière de politique de peuplement* (…) *je pense que du coup voilà, les élus en prennent conscience assez vite quand ils arrivent et du coup poursuivent un peu les différents chantiers en cours et continuent de faire avancer les politiques de l'habitat sur le territoire* »[1].

[1] Entretien EPI2.

L'influence de l'antériorité des politiques intercommunales en matière d'habitat sur la capacité des EPCI à s'imposer comme chef de file des attributions ne se limite cependant pas aux vertus du gouvernement par les instruments (Lascoumes, Le Galès, 2004). L'intervention des techniciens communautaires compte également parmi les ingrédients propices à l'émergence de l'échelon intercommunal dans l'élaboration des politiques de peuplement. Au-delà de leur maîtrise d'un sujet dont la technicité peut faire obstacle à l'appréhension des enjeux par les élus, ceux-ci sont en effet susceptibles d'adopter un positionnement permettant de garantir une forme de constance dans les orientations stratégiques adoptées dans ce domaine : décryptage des obligations réglementaires qui s'imposent à l'EPCI, identification de compromis dans la mise en œuvre entre les préférences des élus et les attendus sous-jacents à ces obligations, rappel des orientations actées par le passé et autour desquelles se structurent les documents stratégiques en matière d'habitat et d'attributions.

L'existence d'une corrélation entre maturité du processus d'intégration intercommunal et montée en puissance de l'EPCI dans l'élaboration des politiques de peuplement se vérifie également dans les territoires où l'échelon intercommunal peine à s'affirmer vis-à-vis des communes dans ce champ des politiques territoriales. Cette difficulté s'explique par divers facteurs qui ont généralement pour point commun un déficit de robustesse de la dynamique de coopération intercommunale dans les territoires concernés. Parmi ces facteurs, on peut mentionner l'incapacité des élus à identifier un dénominateur commun dans des territoires parfois très contrastés du point de vue de la structure de l'habitat et du profil socioéconomique de la population[1], la présence chez une partie des élus locaux d'une crainte de devoir accueillir des ménages fragiles sur leurs territoires, ou encore l'existence d'un consensus entre les élus du territoire pour sanctuariser les prérogatives des maires en matière de politiques de peuplement.

L'impact sur la capacité des intercommunalités à s'affirmer comme chef de file des politiques d'attribution varie selon les cas. Dans les territoires caractérisés par un faible degré d'intégration intercommunale des politiques de l'habitat, il peut aller jusqu'à constituer un obstacle à l'adoption des outils réglementations en matière d'attributions[2]. Dans des territoires où le pouvoir d'agglomération bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle, il n'est pas suffisamment puissant pour empêcher la mise en œuvre des obligations auxquelles les EPCI sont astreints, mais peut orienter certaines décisions dans un sens conforme à l'intérêt des élus locaux.

L'ajout dans la grille de cotation d'un critère ciblant les actifs résidant et/ou travaillant dans la commune et l'avantage que ce critère confère aux demandeurs inscrits sur le contingent communal s'inscrivent dans cette logique visant à préserver l'autonomie des communes et leur capacité à faire valoir leurs priorités en matière de politiques de peuplement. La possibilité offerte par la réforme des attributions d'ajouter des priorités locales dans la cotation de la demande représente de ce point de vue une opportunité pour les élus locaux. L'un de nos interlocuteurs intercommunaux souligne combien cette possibilité peut agir à contre-courant de la logique de mixité sociale qui sous-tend la réforme des attributions de logement : « *le discours*

[1] Cette impuissance s'observe en particulier en Ile-de-France, la coexistence dans un grand nombre d'intercommunalités de secteurs en QPV et de zones pavillonnaires jouant souvent contre la capacité de l'échelon intercommunal à faire émerger l'idée d'un destin commun à l'ensemble des habitants du territoire.

[2] Le déficit de maturité de la construction intercommunale s'interprète de ce point de vue comme expliquant en partie l'absence de mise en place d'outils de type CIL ou CIA dans un certain nombre de territoires. Dans un EPT abordé lors de l'enquête, il comptait parmi les ingrédients à l'origine d'une situation de blocage empêchant momentanément l'adoption du système de cotation de la demande.

politique qu'on entend et qui est porté en matière d'attribution de logements sociaux c'est de dire "ok pour loger les pauvres mais on loge d'abord nos pauvres avant de loger les pauvres des autres territoires" »[1].

L'existence d'une corrélation entre l'émergence des intercommunalités comme chef de file des attributions et l'intensité du processus d'intégration intercommunale ne se vérifie cependant pas dans tous les territoires. Certaines configurations territoriales se caractérisent au contraire par une décorrélation entre les deux phénomènes. C'est le cas d'intercommunalités qui, bien que de constitution récente, n'en ont pas moins développé un certain volontarisme dans la mise en œuvre des obligations réglementaires définies à l'échelle nationale. Un EPT figurant dans notre échantillon correspond à ce profil. Créé en 2010, il a attendu la loi Égalité et Citoyenneté pour se saisir de la question des attributions[2], avant de se saisir un à un des multiples instruments créés dans le cadre de la réforme des attributions, jusqu'à valider un système de cotation de la demande avant le 31 décembre 2023. Une décorrélation se manifeste également dans les territoires qui ont mis en place tout ou partie du dispositif de gestion partagée de la demande et des attributions en dépit d'un déficit d'intégration intercommunal. Tel est le cas de figure observé dans un territoire situé en deuxième couronne parisienne, dans lequel les élus n'ont pas attendu l'adoption du PLH pour mettre en place une CIL et respecter ainsi l'obligation réglementaire à laquelle l'EPCI était soumis.

L'existence d'une corrélation avec la capacité à mettre en œuvre la réforme des attributions

L'enquête a permis de mettre en évidence une autre corrélation ayant trait au processus d'intégration intercommunal des politiques d'attribution, qui concerne cette fois la mise en œuvre de la réforme visant à favoriser l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels ». Dans la plupart des cas, les territoires les plus avancées dans la mise en œuvre de la loi 3DS au moment de l'enquête se confondaient avec ceux dans lesquels l'échelon intercommunal a eu tendance à s'imposer comme chef de file des attributions de logements sociaux ces dernières années[3]. Cette corrélation se vérifie dans plusieurs territoires appréhendés à travers l'enquête.

Elle se manifeste d'abord à travers la manière dont les acteurs territoriaux se sont saisis de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. La question de l'accès au logement des « travailleurs essentiels » ayant été soulevée partout dans le cadre de la cotation de la demande, les EPCI suffisamment avancés dans l'élaboration d'un système de cotation au moment de l'enquête – soit en adoptant celui-ci avant la date-butoir, soit en étant en passe de le faire – constituaient par définition un contexte plus propice à la mise en œuvre de cette obligation[4]. Plus globalement, les territoires ayant ajouté un critère « travailleur essentiel » dans leur grille de cotation avaient mis en place tout ou partie des instruments réglementaires créés dans le cadre de la réforme des attributions (CIL, CIA, PPGDID).

Cette corrélation pointe également dans les territoires caractérisés par une émergence précoce du pouvoir d'agglomération comme chef de file des attributions. Le cas d'un EPCI situé dans la région Pays de Loire en témoigne. Le lancement en 2018-2019 d'une expérimentation sur la

[1] Entretien EPI5.
[2] L'obligation de mettre en place une CIL ne s'est appliquée qu'en 2017 dans ce territoire du fait de l'absence de secteur classé en QPV.
[3] Cf. première partie.
[4] « (…) *mécaniquement l'état d'avancement des territoires est dépendant de la mobilisation de l'EPCI sur* (la cotation) *et donc de son avancement sur la mise en œuvre de la réforme des attributions* » (entretien RLS2).

cotation s'interprète rétrospectivement dans ce territoire comme ayant conduit à façonner un contexte favorable à la mise en œuvre de la loi 3DS. En effet, cet épisode a conduit l'EPCI à élaborer son système de cotation en s'appuyant sur une expertise préconstituée, ce qui lui a permis au final de gagner un temps considérable sur la mise en œuvre. La réflexion sur le logement des « travailleurs essentiels » compte parmi les chantiers ayant tiré profit de ce gain de temps, l'EPCI ayant arrêté assez rapidement une définition desdits travailleurs valable sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Dans d'autres territoires, la corrélation joue plutôt au détriment de la mise en œuvre de la loi 3DS – ou plus précisément de la logique de solidarité intercommunale au fondement de la réforme des attributions dont la loi 3DS est un jalon. C'est le cas en particulier d'un EPT figurant dans notre échantillon. Dans ce territoire caractérisé par un faible degré d'intégration intercommunale des politiques de l'habitat, les élus s'opposent à l'émergence du pouvoir d'agglomération comme chef de file des attributions au profit d'un modèle de gouvernance fondé sur la préservation de l'autonomie des communes dans ce domaine[1]. Immanquablement, la position des élus pèse sur les conditions de mise en œuvre de la loi 3DS. Le système de cotation élaboré par l'EPCI, qui était encore en chantier au moment de l'enquête, témoignait alors de cette influence. Conformément à une « *logique ascendante de décision* » revendiquée par les acteurs du territoire, celui-ci était censé comporter un critère « travailleur essentiel » renvoyant à une définition relevant non pas de l'échelon intercommunal mais des organismes réservataires – et par conséquent notamment des communes. Une telle approche, qui renferme la perspective d'un système de cotation pouvant varier d'une commune à l'autre, fait directement écho à la crainte des élus locaux de perdre la main sur les politiques de peuplement mises en œuvre dans leurs territoires.

Certains territoires enfin constituent des exceptions à la règle et se caractérisent par une décorrélation entre le processus d'intégration intercommunal en matière d'attributions et la mise en œuvre de la loi 3DS. Cette décorrélation est susceptible de revêtir des formes différentes selon les cas. Dans un EPCI situé dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, elle se manifeste *via* une déconnexion entre la place occupée par le pouvoir d'agglomération au cœur du dispositif de gestion partagée de la demande et des attributions et sa capacité à se saisir de l'obligation relative à l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels ». Alors que tous les outils réglementaires issus de la réforme des attributions avaient été mis en place de manière relativement précoce dans ce territoire, la mise en œuvre de la 3DS butait au moment de l'enquête sur des limites extérieures au périmètre d'influence de l'EPCI (déficit de coopération inter-bailleurs, manque de moyens mis à disposition des chefs de file intercommunaux), témoignant ainsi du caractère nécessaire mais non suffisant du processus d'intégration intercommunale des politiques d'attribution comme ingrédient propice à la mise en œuvre de la loi 3DS.

Une décorrélation similaire s'observe dans un EPT de la métropole du Grand Paris. Celle-ci n'est pas évidente à première vue : dans ce territoire l'échelon intercommunal a mis en place très tôt les instruments réglementaires relatifs à la réforme des attributions et est parvenu à adopter en temps et en heure un système de cotation comportant un critère « travailleur essentiel ». A l'image de l'exemple précédent, la mise en œuvre de l'obligation a cependant pâti d'un facteur échappant partiellement à la sphère d'influence de l'EPT, et qui tient dans ce cas de figure à une forme de désynchronisation du calendrier de la réforme par rapport à la

[1] Notre interlocuteur au sein de l'EPT résume l'approche des élus du territoire : « *Les particularités chez nous c'est que chaque commune a sa vie propre et notamment en ce qui concerne le logement social, chacune a ses priorités, ses contraintes qui leur sont vraiment spécifiques* » (entretien EPT6).

temporalité des politiques intercommunales. En effet, la direction habitat de l'EPT s'est emparée de la question des « travailleurs essentiels » avant l'adoption de la loi 3DS, c'est-à-dire dans un contexte où le socle régional de cotation de la demande n'avait pas intégré celle-ci. Dès lors, les acteurs territoriaux ont été limités dans leur volonté d'améliorer les conditions d'accès au logement social des « travailleurs essentiels » par l'obligation d'attacher aux critères locaux un nombre de points relativement limité, avant de se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis de loi 3DS une fois celle-ci adoptée[1].

Le poids des enjeux territoriaux

Outre l'émergence de l'échelon intercommunal comme chef de file des politiques d'attributions, le système territorial du logement est aussi susceptible de peser sur la mise œuvre de l'obligation 3DS *via* les orientations adoptées par les élus territoriaux en matière de politiques de peuplement. A travers cette dimension, c'est l'influence exercée par les enjeux territoriaux sur l'élaboration de politiques visant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » qui s'exprime ici. Cette influence peut se faire sentir de plusieurs manières. Dans les territoires comportant des QPV, elle passe par l'élaboration des politiques visant à reloger les ménages résidant dans des immeubles démolis dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine. En effet, l'obligation pour les EPCI d'élaborer une charte intercommunale des relogements est susceptible de monopoliser les énergies au sein des directions habitat et de flécher une partie de l'offre sociale disponible vers le dispositif de relogement, c'est-à-dire de consommer une partie des ressources essentielles à la mise en œuvre de la loi 3DS.

Les enjeux territoriaux ont également tendance à peser sur la mise en œuvre de la loi 3DS dans les territoires où l'approche des élus en matière d'habitat est sous-tendue par une volonté de renforcer l'attractivité du territoire *via* une diversification de l'offre de logements. L'émergence du thème des « travailleurs essentiels » représente généralement une ressource pour ce profil d'élus qui identifient là une opportunité de justifier leur stratégie de diversification de l'offre par la nécessité de promouvoir de nouveaux segments censés améliorer les possibilités d'accès au logement de cette catégorie de demandeurs. Envisagée sous cet angle, l'obligation inscrite dans la loi 3DS apparaît pleinement en phase avec l'aspiration de certains élus locaux de se saisir de la notion de « travailleur essentiel » comme d'un argument justifiant de tenter de capter des publics qu'il s'est toujours agi d'attirer au détriment des ménages les plus défavorisés.

La perception des « travailleurs essentiels » dans les territoires où prévaut ce type d'approches tend cependant à varier selon les cas. Force est en effet de constater que certaines intercommunalités n'identifient pas systématiquement cette catégorie d'actifs comme une cible dans leurs politiques de peuplement. Plusieurs intercommunalités situées en Ile-de-France – et plus particulièrement dans l'ouest parisien – comptent manifestement parmi ces territoires dans lesquels la crispation engendrée par la réforme des attributions aboutit à priver les « travailleurs essentiels » des vertus régulatrices qui leur sont généralement prêtées en matière d'équilibres de peuplement.

Les pratiques mises en œuvre dans ces territoires en matière de désignation de candidats ou d'examen des candidatures en commission d'attribution en attestent. D'un côté, certains élus

[1] Notre interlocutrice dans cet EPT pointe « *l'injonction contradictoire* » formulée à cette occasion par les services de l'État : « (…) *ils nous ont imposé un nombre de points qui ne tiennent pas compte des travailleurs essentiels, alors même que la loi 3DS est passée par là et oblige les CIA à avoir des objectifs d'attributions aux travailleurs essentiels* » (entretien EPT2).

renâclent plus ou moins ouvertement à accueillir des ménages comportant un « travailleur essentiel » lorsqu'il s'agit de familles monoparentales ou de ménages DALO, en vertu d'une stratégie consistant plus globalement à limiter l'accès au logement social des ménages prioritaires à ceux résidant déjà dans le territoire – c'est-à-dire à l'échelle intercommunale, voire dans certains cas de la commune. De l'autre, les membres des commissions d'attribution se révèlent souvent plus attentifs aux contenus des dossiers de candidatures, examinant au cas par cas les profils des demandeurs afin d'identifier d'éventuels candidats « travailleurs essentiels » présentant des risques d'impayés de loyer ou des fragilités sociales. Envisagée un temps dans une grande métropole comme un levier permettant de créer du consensus chez les élus locaux à l'égard de la réforme des attributions, la mise en œuvre de la réforme 3DS semblait devoir buter au moment de l'enquête sur l'attachement de ces mêmes élus à une conception du logement social devant favoriser l'accès des classes moyennes à un logement abordable dans les zones de marché tendu.

Les objectifs des élus en matière de politiques d'attributions semblent enfin avoir une incidence sur la mise en œuvre de la loi 3DS dans les territoires marqués par l'émergence du lien emploi-logement ces dernières années. Ces territoires recoupent pour une large part les zones de marché tendu dans lesquelles une partie des actifs peine désormais à se loger : zones centrales métropolitaines et territoires transfrontaliers confrontés à une forte tension sur l'accès au logement des jeunes actifs, territoires touristiques dans lesquels certains employeurs ont tendance à concevoir la fourniture du logement comme un vecteur d'attractivité auprès des travailleurs saisonniers, etc.

L'influence du lien emploi-logement peut se manifester de différentes manières selon les territoires. Dans certains cas, elle est susceptible d'inciter les instances intercommunales à élaborer une définition des travailleurs essentiels tenant compte des difficultés de recrutement des employeurs implantés dans le territoire. Un EPCI situé dans la région Pays-de-la-Loire et qui a fait le choix d'inclure dans la catégorie « travailleur essentiel » des métiers industriels en tension s'inscrit pleinement dans ce profil[1]. Dans d'autres cas, l'influence du lien emploi-logement passe par l'adoption d'orientations à la fois conformes à l'esprit de la réforme inscrite dans la loi 3DS et en phase avec les intérêts des élus du territoire. Cela peut se traduire par l'ajout des personnels hospitaliers dans la catégorie « travailleurs essentiels » définie localement, dans le but de renforcer les possibilités d'accès au parc locatif social de cette catégorie d'actifs dans les territoires où elle peine à se loger. Cela peut croiser la volonté d'une partie des élus locaux de promouvoir une mixité « par le haut » *via* l'identification des actifs – et parmi ceux-ci des « travailleurs essentiels » – comme moyen de favoriser la production d'une offre de logements diversifiée et d'offrir un débouché pour la commercialisation d'opérations locatives intermédiaires de type prêt locatif social (PLS) ou logement locatif intermédiaire (LLI)[2].

[1] Cf. première partie.

[2] Le PLS est une catégorie de logements sociaux destinée à accueillir des ménages dont les ressources excèdent le plafond de ressources réglementaire pour l'accès à un logement financé en prêt locatif à usage social (PLUS) qui correspond au logement social classique. Les plafonds de ressources du PLS correspondent en l'occurrence à ceux du PLUS majorés de 30 %. Le logement locatif intermédiaire est un logement au loyer réglementé inférieur de 15 à 20 % aux loyers du secteur privé et ayant vocation à permettre l'accès à un logement abordable dans les zones de marché tendu aux ménages dont les ressources sont supérieures au plafonds de ressources réglementaires dans le secteur locatif social.

2.2.2 Les dynamiques de coopération entre acteurs de l'habitat dans les territoires

Les dynamiques de coopération qui se développent sur les scènes territoriales de l'habitat forment une autre composante du système du logement susceptible de renfermer des points d'appui – ou au contraire des obstacles – à la mise en œuvre de la loi 3DS. Selon leur intensité, ces dynamiques peuvent conduire à faire converger les acteurs en matière d'appréhension des problèmes ou d'identification des solutions pertinentes, mais aussi se révéler impuissantes à réguler les dissensus et autres logiques de concurrence ou de conflit susceptibles de régir les interactions dans les territoires. Il s'agit ici d'identifier les principaux ingrédients sur la base desquels des dynamiques partenariales ont tendance à se développer, puis de saisir en quoi celles-ci peuvent constituer des ressources mobilisables par les EPCI engagés dans la mise en œuvre des obligations réglementaires déclinant la réforme des attributions.

Les éléments constitutifs d'une dynamique territoriale de coopération autour des attributions

Les instances de gouvernance adoptées dans le cadre de la réforme des attributions constituent l'un des tout premiers ingrédients propices au développement de dynamiques partenariales autour des politiques d'attributions dans les territoires. La CIL en particulier représente une configuration se prêtant à l'éclosion ou à l'entretien de dynamiques de ce type. Sa mise en place dans un territoire est tributaire de l'émergence de l'EPCI comme chef de file des attributions (voir plus haut), ce qui présente l'avantage de clarifier les rôles de chacun – même si la gouvernance intercommunale des attributions peut varier fortement d'un territoire à l'autre. En outre, le fonctionnement de la CIL offre aux acteurs territoriaux de l'habitat la possibilité d'échanger entre eux, de s'étalonner par rapport aux prises de positions des uns et des autres et le cas échéant de se reconnaître des points de consensus ou des perspectives communes avec certains.

Outre les instances réglementaires issues de la réforme des attributions, l'émergence de dynamiques partenariales en matière d'attributions de logements sociaux résulte de l'existence d'une série d'organes supra-territoriaux créés à l'initiative des acteurs de l'habitat. Ceux-ci s'organisent à des échelles géographiques différentes. Au niveau national, l'observatoire des initiatives locales de la gestion de la demande et des attributions a été mis en place au début des années 2010 dans le but de contribuer à l'élaboration de la réforme des attributions puis de suivre la mise en œuvre de celle-ci. Regroupant l'USH et trois grandes associations d'élus locaux[1], ce dispositif partenarial vise à favoriser les échanges autour des modalités de déploiement de la réforme et des difficultés remontées par tel ou tel territoire.

La mise en œuvre de la réforme des attributions figure également au programme d'organes multi-partenariaux établis au niveau régional. C'est le cas des associations régionales HLM (AROHLM) qui regroupent l'ensemble des bailleurs implantés dans les territoires et qui suivent le déploiement de la réforme des attributions afin d'alimenter l'observatoire national piloté par l'USH. L'objet de ces structures est de proposer à leurs adhérents un accompagnement professionnel abordant des sujets divers (dont les attributions de logement), de fournir un appui favorisant l'amélioration des process et des méthodes de travail de chacun et de créer un cadre d'échange favorable à l'interbailleur. Le rayonnement des AROHLM ne se limite cependant pas aux acteurs du secteur HLM. Il n'est ainsi pas rare que ces structures soient sollicitées par les EPCI pour proposer un cadrage et partager leur expertise sur un certain nombre de sujets (adoption d'une réforme, évolution du droit), *a fortiori* dans des régions où les collectivités

[1] Il s'agit d'Intercommunalités de France, de l'Association des maires de France (AMF) et de France urbaine.

territoriales sont susceptibles de se sentir laissées à elles-mêmes faute d'un appui ou d'une réponse des services de l'État.

La mise en œuvre de la réforme des attributions peut également faire l'objet d'une animation assurée par des organes régionaux ou infrarégionaux instaurés sous l'impulsion des élus des territoires. L'alliance des Territoires, organisme mis en place pour représenter les EPT dans la première couronne parisienne, comptent parmi les structures de ce type. Créée initialement pour défendre les intérêts des EPT en matière de mécanismes de reversement destinés à financer la Métropole du Grand Paris, cette association a élargi son périmètre à divers champs thématiques et a créé un groupe habitat ayant pour fonction de compiler des informations remontant des EPT et d'interpeler l'État sur des questions liées à l'habitat (élaboration du Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, etc.). Le club décentralisation et habitat Bretagne a connu une trajectoire comparable. Créé au moment de la mise en place de la délégation des aides à la pierre à l'initiative des organismes d'HLM implantés dans la région, il joue un rôle d'animation de la scène territoriale de l'habitat (organisation de groupes de travail visant à partager les travaux des EPCI) et porte les intérêts du territoire en matière d'habitat auprès des représentants de l'État, avec lesquels il assure la présidence du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) depuis le début des années 2020.

La coopération interbailleur compte également parmi les ingrédients propices au développement de dynamiques partenariales autour des attributions de logements sociaux. Elle est vivement préconisée de ce point de vue par les instances nationales du monde HLM qui estime l'organisation en interbailleur « *indispensable pour formaliser une position commune et contribuer efficacement à la démarche d'élaboration de la cotation menée par l'EPCI* » (USH, 2020). Concrètement, elle consiste pour les bailleurs sociaux à prendre l'habitude de mutualiser leurs réflexions et de travailler de manière partenariale sur des sujets divers (gestion de la demande en logement social, gestion des priorités d'accès au logement…) et peut conduire dans certains cas à désigner un ou plusieurs organismes chargés de représenter l'ensemble des bailleurs implantés dans un territoire donné pour dialoguer avec les élus.

En matière de coopération interbailleurs, l'enquête a mis en évidence des situations variant parfois fortement d'un territoire à l'autre. Plusieurs EPCI se caractérisent ainsi par un déficit de coopération entre les organismes d'HLM implantés localement. Une situation de ce type a été observée dans une agglomération de petite taille en région, dont le niveau d'attractivité élevé a entraîné l'implantation d'une dizaine de sociétés d'HLM d'envergure nationale ou régionale dépourvues de lien avec les collectivités et dont les interactions sont avant tout placées sous le signe de la concurrence. L'enquête a mis en exergue un contexte comparable en deuxième couronne parisienne, dans un territoire où le passage à la gestion en flux contribuait à exacerber des tensions déjà existantes entre bailleurs (fusions révélant des situations de déficit d'entretien du patrimoine ou de régulation de charges abusives) ou avec les collectivités (dissensions sur l'utilisation de la taxe foncière sur la propriété bâtie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, mise en place d'outils tels que les CALEOL dématérialisées ayant pour effet de dégrader le lien avec les collectivités). Dans les configurations de ce type, les relations entre organismes d'HLM n'offrent généralement que peu de points d'appui pour la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux, et singulièrement pour celle de l'obligation inscrite dans la loi 3DS.

Dans d'autres territoires abordés lors de l'enquête, le travail interbailleur se caractérise *a contrario* par une certaine fluidité et constitue manifestement une ressource mobilisable par les EPCI en tant que chefs de file des attributions. Une configuration de ce type a été mis en

évidence dans une intercommunalité de petite taille dans la région Pays de Loire. Celle-ci se caractérise par l'implantation d'un organisme détenteur de 95 % du parc sur le territoire de la communauté, et dont le positionnement ces dernières années lui a manifestement permis de jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre de la réforme (dotation de compétences en interne, implication forte dans la mise en place de la cotation, capacité à entraîner les autres bailleurs du territoire dans son sillage, etc.).

Dans une agglomération de taille moyenne située dans un département voisin, la présence de deux organismes d'HLM ayant leur siège social dans le territoire et l'existence d'un dialogue ouvert avec l'office public d'HLM sont également mis en avant par nos interlocutrices au sein de l'EPCI comme un facteur expliquant que « *les politiques d'attribution fonctionnent bien* »[1]. L'existence d'une dynamique collective pour se saisir de la réforme des attributions et le fonctionnement du réseau des services d'accueil et d'information des demandeurs de logements locatifs sociaux associant les bailleurs et les communes (*via* les centres communaux d'action sociale) en témoignent. La situation du logement social en Bretagne est également présentée par nos interlocuteurs comme un atout pour la mise en œuvre de la réforme des attributions. La sous-représentation des bailleurs nationaux et l'existence de politiques locales de l'habitat volontaristes – les offices publics détiennent 60 % du parc d'HLM et les collectivités locales sont porteuses de longue date des politiques de l'habitat – comptent parmi les ingrédients mis en avant pour expliquer le dynamisme de la coopération interbailleur et la fluidité du dialogue avec les collectivités dans cette région.

La taille du territoire constitue un dernier ingrédient mis en évidence par l'enquête comme étant propice à l'existence de dynamiques de coopération autour des attributions. C'est là du moins un argument avancé par certains interlocuteurs, le plus souvent des acteurs enclins à voir dans la dimension limitée de l'EPCI un atout pour la mise en œuvre de la réforme des attributions sur leur territoire. Cet argument du territoire « *à taille humaine* », strate généralement identifiée comme étant également favorable au développement de pratiques partenariales inter-bailleurs, met l'accent sur l'avantage induit en termes de proximité entre acteurs et de gains de temps en matière de coordination des parties prenantes, notamment de côté des organismes d'HLM. Notre interlocutrice dans un EPCI de petite taille se compare en ses termes à l'agglomération voisine dont la ville-centre est la préfecture du département : « *ça prend un peu plus de temps chez eux parce qu'il y a beaucoup plus d'acteurs à mettre autour de la table* »[2]. Le caractère limité de la dimension de l'EPCI est parfois évoqué aussi comme un facteur facilitant dans la relation avec les communes. Selon cette logique, la présence d'un nombre restreint d'élus au sein du conseil communautaire aurait pour effet de réduire les risques de dissensus sur le sujet du logement.

Les ressources engendrées par les dynamiques de coopération autour des attributions

Le développement de dynamiques partenariales dans le cadre de la gestion partagée de la demande et des attributions engendre des ressources susceptibles d'être mobilisées par les acteurs intercommunaux en charge de la mise en œuvre de la loi 3DS. La diffusion d'informations de nature à éclairer les choix opérés par les acteurs comptent parmi ces ressources. La mise en place de scènes de dialogue et d'échanges entre acteurs présente l'intérêt de favoriser la diffusion de ce type de ressources et de permettre aux participants de s'en saisir.

[1] Entretien EPR4.
[2] Entretien EPR2.

De telles initiatives impliquent généralement les représentants des organismes d'HLM dans les territoires. C'est le cas en particulier dans les régions Pays-de-Loire et Bretagne, dans lesquelles des groupes d'échanges ont été mis en place autour de la réforme des attributions de logements sociaux à l'initiative des associations régionales HLM et des services déconcentrés de l'État, c'est-à-dire la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), avec l'appui technique du Créha ouest.

Le cas du groupe de travail mis en place à l'intention des EPCI situés dans la région Pays-de-la-Loire permet de saisir la nature des ressources engendrées dans ce cadre. Instauré en 2018, celui-ci a continué à se tenir en distanciel pendant la crise sanitaire avant de retrouver un rythme régulier – entre quatre et six réunions par an – à partir de 2022. Son objet est de favoriser l'interconnaissance entre ses membres et de susciter le dialogue autour de telle ou telle dimension de la réforme des attributions (gestion en flux, cotation de la demande, etc.).

La variété des profils des participants (dimension de l'EPCI, stade d'avancement dans la mise en œuvre…) crée une configuration propice aux retours d'expériences dont bénéficie les EPCI les moins avancés. La mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » fait partie des sujets abordés dans ce cadre. Un exposé a été assuré début 2024 par le représentant d'un EPCI ayant adopté fin 2023 un système de cotation de la demande incluant un critère « travailleur essentiel », à l'occasion duquel les participants se seraient montrés tout particulièrement intéressés par les éléments de méthode (phasage de la mise en œuvre dans le temps, types d'interlocuteurs mobilisés à chaque étape, identification de listes de « travailleurs essentiels » préexistantes, etc.).

L'antériorité de la coopération interbailleur est susceptible de créer un contexte favorable aux flux d'informations de ce type dans les territoires. L'histoire de Créha Ouest en témoigne. Créé au tournant des années 2000 pour assurer la mise en place de fichiers partagés pour la gestion de la demande en logement social dans la région Pays-de-la-Loire, cet organisme dont l'aire d'influence s'est étendue quelques années plus tard à la Bretagne a considérablement diversifié ses activités pendant les années 2010-2020. Aujourd'hui, outre son rôle d'animation du dispositif des fichiers départementaux de la demande locative sociale à différentes échelles territoriales[1], Créha Ouest assure un suivi technique de l'outil informatique Imhoweb – suivi de la mission de maintenance et d'assistance confiée au prestataire, conseil auprès des utilisateurs –, produit de l'information et développe une activité de formation à destination de ses adhérents (voir plus bas).

L'activité d'organismes tels que Créha Ouest et la mise en place d'instances d'information et d'échanges à destination des acteurs des scènes territoriales de l'habitat constituent des points d'appui pour la mise en œuvre de la réforme des attributions – et singulièrement celle de l'obligation 3DS visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels ». Les ressources auxquelles les techniciens intercommunaux ont accès et le dialogue se déployant avec les organismes bailleurs dans ces enceintes ont généralement des répercussions sur les politiques élaborées à l'échelle intercommunale. Pour un grand nombre d'EPCI, ces flux d'information offrent un aperçu des pratiques mises en œuvre dans d'autres territoires (bonnes pratiques, retours d'expérience) et constituent un apport extérieur venant compléter l'expertise des services et renforcer la capacité de ceux-ci à faire face aux obligations faites aux EPCI dans le cadre de la réforme des attributions (voir plus bas).

[1] Créha Ouest est impliqué à ce titre dans l'animation du groupe de travail créé à l'intention des EPCI de la région Pays-de-la-Loire mentionné ci-avant.

L'intérêt de ces échanges ne se limite cependant pas à cette dimension opérationnelle. Il se situe également au niveau du processus de construction des décisions internes aux intercommunalités. Dans les territoires ou des instances favorisant l'interconnaissance et les échanges d'information sur les scènes de l'habitat ont été mises en place, les acteurs ont en effet tendance à prêter aux interactions qui s'y déploient une capacité à créer une prédisposition au consensus et à engendrer des dynamiques de co-construction des décisions au sein des CIL. Dans les territoires caractérisés par une antériorité des politiques locales de l'habitat, l'existence de telles enceintes est même de nature à offrir aux acteurs territoriaux de l'habitat (collectivités, organismes d'HLM) la possibilité d'échanger hors de la sphère d'influence de l'État et de préparer des orientations avant de les aborder en CIL en présence du représentant du préfet.

De plus, le fait d'échanger avec d'autres acteurs sur la scène territoriale de l'habitat ouvre accès à des formes d'expertise qui, du simple fait de leur extériorité vis-à-vis de l'EPCI, sont susceptibles de venir peser sur les équilibres de force entre acteurs au sein de l'EPCI. L'une de nos interlocutrices dans une association régionale HLM souligne ainsi l'utilité que sa position de tiers extérieur aux relations bilatérales technicien-élu ou collectivité-État représente intrinsèquement pour faire passer des messages aux élus des territoires : « *les techniciens font appel à nous devant les élus pour essayer de vulgariser le truc quoi, parce que les techniciens, bien souvent ne se sentent pas assez armés d'un point de vue ingénierie pour aller expliquer tout ça à leurs élus.* (…) *moi j'ai la parole plus libre que l'État aussi donc ça aide parce que l'État est obligé d'exposer la loi telle qu'elle est, moi j'ai plus de liberté* »[1].

L'émergence de dynamiques de coopération en matière d'attributions tend également à produire des ressources mobilisables à une échelle géographique qui excède le périmètre des EPCI. Dans un contexte marqué par la réforme des attributions de logements sociaux, l'existence de dynamiques de ce type est par essence propice à la création d'un climat de mobilisation des acteurs en faveur de la mise en œuvre. Sur un plan qualitatif, les échanges de ressources qui s'opèrent sur les scènes territoriales de l'habitat sont susceptibles de jouer un rôle régulateur à l'égard des disparités territoriales en matière de mise en œuvre de la cotation de la demande. Plusieurs techniciens intercommunaux témoignent ainsi de démarches mises en œuvre pour tenter d'harmoniser leur système de cotation avec ceux élaborés au même moment par leurs voisins, de manière à éviter l'adoption de grilles différant du tout au tout d'un territoire à l'autre et mettant en péril la cohérence du système d'attributions pour les demandeurs.

Tel EPCI dans la région des Pays-de-la-Loire a ainsi pris soin, avant de rendre publique sa grille de cotation adoptée en CIL, d'harmoniser sa communication avec l'autre EPCI du département devant mettre en place un système de cotation. En Ile-de-France, la direction habitat d'un EPCI a amorcé un dialogue avec les intercommunalités voisines dans le but de faire converger les pondérations en matière de cotation et d'atténuer ainsi les effets de frontière entre les territoires : « *sinon on a des demandeurs qui font exactement la même demande et qui ont pas le même nombre de points s'ils demandent* (la ville centre de l'EPCI) *ou s'ils demandent une ville qui est juste pas très loin mais qui est pas sur le territoire de l'agglomération en fait, donc ça complexifie aussi beaucoup la lecture de tout ça aux demandeurs de logements sociaux* »[2]. La concertation amorcée en 2022 sous l'impulsion du club décentralisation et habitat Bretagne et

[1] Entretien RLS3.
[2] Entretien EPI2.

de l'AROHLM afin d'harmoniser les systèmes de cotation adoptés par les EPCI bretons en termes d'échelles de points s'inscrit dans une logique similaire[1].

Le positionnement d'Action Logement peut également s'interpréter comme un facteur de convergence des modalités de mise en œuvre de la cotation de la demande – et incidemment de la réforme 3DS. C'est du moins le rôle que s'efforcent de jouer les responsables de cette institution située au cœur de la tension entre la tonalité décentralisatrice de la réforme et la nécessité de préserver la lisibilité du système d'attributions à l'intention des demandeurs et des employeurs. Consultés par certains EPCI au titre de leur expertise sur les besoins en logements des salariés, ces responsables s'efforcent visiblement de faire passer des messages conformes aux intérêts des adhérents d'Action Logement.

Concernant la mise en œuvre de l'obligation 3DS, nos interlocuteurs de la direction Ile-de-France d'Action Logement Service (ALS) estimaient ainsi au moment de l'enquête que leur rôle consiste notamment à veiller à ce que les travailleurs clés travaillant pour de gros contributeurs de la PEEC (RATP, La Poste, SNCF…) soient pris en compte dans le travail de définition de la notion de « travailleur essentiel » mis en œuvre par les intercommunalités franciliennes. Plus globalement, ils étaient enclins à se prononcer en faveur d'une cotation reposant sur une forme de tronc commun à l'échelle régionale, à l'image du travail mis en œuvre par la DRIHL Ile-de-France avec l'appui de l'AORIF et de la direction régionale Ile-de-France d'ALS il y a quelques années afin de cadrer le déploiement de la gestion en flux. Un tel dispositif, qui n'interdirait pas la réalisation d'ajustements au niveau local afin de tenir compte de certaines spécificités territoriales, aurait le mérite fondamental à leurs yeux de favoriser une harmonisation des règles du jeu à l'échelle d'une métropole formant un seul et même bassin d'emploi et dans laquelle la situation au regard du logement et la tension sur le parc locatif social – dans la zone centrale métropolitaine du moins – sont relativement homogènes.

2.2.3 L'ingénierie mobilisable dans les territoires

Les moyens alloués aux acteurs de la mise en œuvre jouent également un rôle discriminant dans la capacité de ceux-ci à mener à bien les obligations définies dans le cadre de la réforme des attributions de logements sociaux. Ces moyens relèvent soit de l'ingénierie dont se dotent les EPCI – entre autres acteurs des scènes locales de l'habitat –, soit d'une ingénierie externe produite à destination des acteurs territoriaux par des acteurs au périmètre d'intervention plus large.

Une part importante d'EPCI caractérisés par un déficit d'ingénierie

La mise en œuvre de cette réforme – et singulièrement celle de l'obligation insérée dans la loi 3DS – place les services compétents au sein des EPCI dans un rôle de médiation entre l'État, qui est à l'origine des réformes et veille à l'application de celles-ci, et les élus des territoires en charge de leur mise en œuvre (voir plus haut).

[1] Cf. première partie. Notons que ces tentatives de régulation sont préconisées par certains experts au niveau national : « *Au sein d'un département, il est judicieux que les collectivités se coordonnent pour harmoniser leurs grilles – sans que celles-ci ne soient exactement similaires bien entendu. C'est l'assurance d'une meilleure appropriation et utilisation de la part des acteurs du territoire. C'est aussi une sécurité face à des demandeurs à la frontière entre plusieurs collectivités, qui pourraient se retrouver décontenancés au vu de classements radicalement divergents* » (Alligier, Julie, 2023, *La cotation des demandes de logement social*, Caisse des dépôts groupe, 15 mai).

D'un côté, les techniciens intercommunaux ont tendance à développer des pratiques discursives à l'intention des élus qui s'apparentent à une forme de pédagogie : explication de la teneur des obligations réglementaires, mise en évidence des implications pour l'EPCI en termes de mise en œuvre, hiérarchisation des sujets de manière à éviter de braquer les élus en abordant d'emblée un sujet sensible, etc. Dans les territoires caractérisés par une émergence récente de l'échelon intercommunal sur les attributions de logements sociaux, les responsables ou directions en charge de l'habitat sont parfois placés, du fait de l'accumulation d'injonctions à mettre en œuvre, en position de devoir donner l'impulsion et de tenter d'entraîner les élus dans leur sillage : « *on n'a pas de commande politique, de toutes façons ce sont des commandes purement réglementaires et nous poussons le politique dans le portage de tout ce travail depuis quatre ans en fait, on précède le politique, on les tient par la main et puis on arrive à les mobiliser* »[1]. De l'autre, ces mêmes techniciens s'efforcent le plus souvent d'orienter la mise en œuvre dans un sens conforme aux intérêts du territoire. Les efforts déployés par certains EPCI pour limiter les écarts de pondération entre les priorités obligatoires nationales et les critères locaux dans leur système de cotation participent de cette logique.

La capacité des services des EPCI à se mobiliser pleinement autour de la mise en œuvre de la réforme des attributions dépend cependant dans une large mesure des moyens mis à leur disposition. Pour une partie importante des intercommunalités, l'ingénierie dédiée à la mise en œuvre apparaît notablement insuffisante pour faire face à l'ensemble des obligations élaborées dans ce cadre. Ce constat, qui vaut avant tout pour les EPCI de dimension réduite, a été souligné par plusieurs interlocuteurs lors de l'enquête. L'ampleur de la réforme est généralement mentionnée comme un obstacle majeur dans la mesure où elle contraint les acteurs territoriaux – et notamment les élus dont la connaissance des outils de l'action publique en matière d'habitat et d'attributions est généralement limitée – à intégrer en peu de temps une masse d'informations qui tend souvent à excéder leur capacité d'absorption[2]. La mise en œuvre opérationnelle tend également à se heurter à un mur dans les EPCI dotés d'un service habitat se limitant à un poste équivalent temps plein : « *Et les services, moi j'ai entendu plusieurs fois des services, y a une personne qui fait tout quoi, elle est en charge du PLH, elle est en charge de... c'est l'ingénierie, en fait, ils ont pas... ils ont pas les moyens* »[3].

La taille de l'EPCI ne fait cependant pas tout. Dans les intercommunalités caractérisées par une ingénierie réduite comme dans les territoires métropolitains, plusieurs facteurs sont susceptibles d'amenuiser la capacité des services à prendre à bras le corps les obligations réglementaires définies dans le cadre de la réforme des attributions. L'existence d'une forme d'instabilité dans les équipes techniques tend par exemple à avoir un impact négatif sur la propension de l'EPCI concerné à mettre en œuvre ces réformes. L'importance du turn-over comporte alors un coût en termes de formation des nouveaux arrivants et entraîne un déficit d'accompagnement des élus qui sont susceptibles de peiner à assurer le portage politique de la réforme dans ces conditions. De la même manière, le caractère tardif de l'émergence de l'échelon intercommunal dans les politiques locales de l'habitat de l'habitat, qui s'observe notamment dans le cas des EPCI constitués au cours des années 2010, peut avoir pour effet de contraindre les acteurs à

[1] Entretien EPI4.

[2] Cette difficulté est soulignée par notre interlocutrice d'une AROHLM qui a été amenée à plusieurs reprises à présenter la réforme des attribution à des élus d'intercommunalités de petite et moyenne taille : « *La cotation ça leur parle parce que c'est concret mais quand vous leur avez expliqué tout ça là – la CIL la CIA le PPGDID, le truc – que vous arrivez à la cotation, bon ça c'est concret encore… après, je vous assure quand vous abordez la gestion en flux, vous les perdez, moi je les ai toujours perdus, c'est trop compliqué* » (entretien RLS3).

[3] Entretien RLS3.

hiérarchiser les obligations définies dans le cadre de la réforme des attributions, et ainsi de reporter à plus tard la mise en œuvre d'une partie d'entre elles.

Le déficit d'ingénierie constitue une variable susceptible de peser sur la capacité des échelons intercommunaux à mettre en œuvre les différents volets de la réforme des attributions, dont notamment l'obligation insérée dans la loi 3DS. Plusieurs interlocuteurs membres d'AROHLM rapportent le cas d'EPCI dont les services se sentent démunis sur la question des « travailleurs essentiels ». Faute de diagnostic permettant de caractériser les difficultés d'accès au logement rencontrées par les travailleurs sur leur territoire, ils sont « *dépassés sur ce qu'il faut faire* »[1] et reprennent pour la plupart les listes de professions élaborées en 2020-2021 à l'échelle nationale sans véritablement chercher à faire le lien avec les caractéristiques socioéconomiques du territoire.

L'impact de l'ingénierie des EPCI et des acteurs de l'habitat sur la mise en œuvre des différents volets de la réforme des attributions est illustré par les arbitrages opérés par les EPCI en matière d'élaboration de la cotation de la demande. La possibilité offerte par la réforme de définir des priorités locales apparaît en effet à double tranchant pour les collectivités. L'existence de tels critères impliquant généralement une intervention manuelle au niveau des guichets enregistreurs de la demande, la définition d'un grand nombre de priorités locales renferme le risque de submerger de travail les communes et les organismes d'HLM assurant le fonctionnement de ces guichets.

Le choix de l'emplacement du curseur dans ce domaine peut varier fortement d'un territoire à l'autre. Dans plusieurs EPCI, les élus ont ainsi arbitré en connaissance de cause en faveur de l'option consistant à ajouter des critères locaux dans la grille de cotation. L'un de nos interlocuteurs justifie cet arbitrage en avançant qu'adopter un système de cotation dépourvu de critère reflétant les spécificités du territoire reviendrait à vider la réforme de son sens aux yeux des élus. Dans d'autres intercommunalités, l'option privilégiée au moment de l'enquête revenait à s'abstenir d'ajouter des critères facultatifs locaux dans la grille de cotation. Dans l'une d'elles – en l'occurrence un EPT de la métropole du Grand Paris – deux raisons étaient mises en avant par notre interlocuteur pour expliquer le cheminement ayant conduit à un arbitrage de ce type. D'une part, la probabilité que la mise en place de la cotation ait un impact sur l'accès au parc locatif social des publics ciblés par les élus était perçue par les acteurs de l'EPT comme très incertaine compte tenu du contexte de pénurie de l'offre. D'autre part, l'opportunité de définir des priorités locales apparaissait d'autant moins évidente qu'une telle orientation revenait à exposer les guichets enregistreurs au risque d'une surcharge de travail – et ceci à plus forte raison que le choix avait été fait au niveau de l'EPT de valider les points de cotation en présence d'une pièce justificative. Or, il s'agissait manifestement là d'un risque disproportionné pour les élus du territoire, l'une des raisons d'être de la réforme étant selon eux d'atténuer les soupçons sur l'absence de transparence des politiques d'attribution engendrés localement par les difficultés d'accès au logement social.

L'émergence d'organes mettant à disposition des acteurs territoriaux une ingénierie externe

En réponse au déficit d'ingénierie caractérisant une partie des EPCI dans les territoires, des organismes sont susceptibles de proposer leur appui et de mettre à disposition des acteurs intercommunaux des ressources qui font défaut à ceux-ci en interne. L'offre de services développée depuis plusieurs années par Créha Ouest (voir plus haut) illustre la diversité des

[1] Entretien RLS5.

ressources pouvant être mobilisées par les acteurs territoriaux auprès d'organes de ce type dont le périmètre d'intervention excède généralement l'échelle intercommunale. Créé avant la mise en place du numéro unique pour assurer la gestion de fichiers partagés de la demande, cet organisme met à disposition des collectivités territoriales des régions Pays-de-la-Loire et Bretagne des ressources dans des registres multiples.

Il produit d'abord de l'information et du conseil : mise en place d'un observatoire de la demande et des attributions (analyses statistiques des profils de la demande locative sociale et des attributaires de logements), création d'un espace adhérents proposant une boîtes à outils et des publications (guides pratiques, etc.), réalisation de bilans d'activité et d'études à la demande, déploiement d'une activité de formation ainsi que d'accompagnements spécialisés adaptés aux besoins des adhérents (conseil en organisation, etc.). De par son expertise et ses compétences en matière de conseil et d'accompagnement des collectivités, Créha ouest est également impliqué dans l'animation des dispositifs de concertation ayant émergé ces dernières années dans l'ouest autour des attributions de logements sociaux (voir plus haut).

Il est enfin à l'origine du déploiement d'outils opérationnels conçus pour étayer la mise en œuvre de la réforme des attributions dans les territoires. Imhoweb occupe une place centrale parmi ces outils mis à disposition des organismes d'HLM et des collectivités territoriales. Cet instrument, qui compile l'ensemble des demandeurs mais aussi les logements disponibles à l'échelle d'un territoire donné, favorise le rapprochement avec l'offre et la demande et permet aux acteurs de la gestion partagée de la demande de réaliser un travail fin dans ce domaine. Créha ouest assiste également les EPCI dans le développement de modules de cotation adaptés à leurs politiques et déploie les systèmes de cotation dans les fichiers partagés pour toutes les collectivités de l'ouest. Dans un EPCI ayant ajouté un critère « travailleur essentiel » dans sa grille de cotation et fait en sorte que celui-ci soit activé, l'outil a été conçu de manière à ce que les demandeurs pouvant se prévaloir de la qualité de « travailleur essentiel » puissent s'enregistrer comme tel sans l'intervention d'un tiers, et bénéficier automatiquement du nombre de points correspondant dans la grille de cotation. Lors de l'enregistrement de la demande, il est en effet demandé au candidat d'identifier sa profession dans un menu déroulant déclenché par une autre question (en l'occurrence l'intitulé de son poste), ce qui doit permettre d'éviter que certains demandeurs éligibles ne passent entre les mailles du filet. L'outil a été paramétré pour associer à chaque EPCI la définition de la notion de « travailleur essentiel » adoptée par les membres de la CIL, de façon à ce que les candidats correspondant à ce profil puissent bénéficier des points afférents lorsque leur demande porte sur tout ou partie du territoire intercommunal.

2.2.4 L'État entre contrôle et ressource mobilisable par les échelons intercommunaux

Le positionnement de l'État dans les territoires compte aussi parmi les paramètres qui ont une incidence sur la mise en œuvre de la réforme. Cette influence s'exerce simultanément *via* les efforts déployés par les représentants de l'État pour s'assurer que les arbitrages opérés par les élus sont conformes aux finalités de la réforme, voire peser sur ceux-ci dans le cadre des travaux menées au sein des CIL. Elle procède également à travers l'accompagnement proposé par les services déconcentrés de l'État aux EPCI – à commencer par ceux dont le niveau d'ingénierie est susceptible de représenter un frein à la mise en œuvre.

Un rôle de supervision de la mise en œuvre

Les relations entre les services déconcentrés de l'État et les EPCI dans le cadre de la réforme des attributions sont d'abord placées sous le signe du contrôle de la mise en œuvre de la réforme. Plusieurs interlocuteurs dans les territoires font ainsi référence à un positionnement des services de l'État allant dans le sens d'une application de la réforme conforme aux attendus de celle-ci. Ainsi, des constantes se manifestent d'un territoire à l'autre concernant les sujets auxquels l'État accorde une attention particulière, qu'il s'agisse de la définition de la pondération associée aux critères inscrits dans la cotation (volonté d'accorder un nombre de points prépondérant aux ménages prioritaires ou DALO) ou du fonctionnement du service d'information et d'accueil des demandeurs (cadrage des délais d'accueil des demandeurs). Plusieurs territoires ont également remonté au début de notre enquête le souhait des représentants de l'État au niveau de la CIL de faire de la mise en œuvre de la réforme 3DS l'un des chantiers prioritaires de la réforme des attributions pour l'année 2024.

L'enquête a permis de mettre en évidence un certain nombre d'obstacles auxquels les services de l'État sont confrontés dans la mise en œuvre de ce contrôle. Le caractère décentralisé de la réforme crée d'abord une difficulté au niveau du suivi de la mise en œuvre. La liberté laissée aux EPCI de définir la notion de « travailleur essentiel » sur leur territoire est mentionnée par notre interlocuteur au sein de la DRIHL Ile-de-France comme un facteur enclin à empêcher l'État d'apprécier le nombre de « travailleurs essentiels » relogés à l'échelle d'un département dans la mesure où la définition de ce public diffère d'un territoire à l'autre. Un second obstacle se situe dans l'inadéquation du SNE. Si la question relative à la profession du demandeur a été réintégrée dans le formulaire de la demande (voir plus haut), le fait qu'il s'agisse d'une question ouverte soulève un problème non seulement d'identification des « travailleurs essentiels » dans le SNE (avec le risque qu'une partie des demandeurs éligibles à ce critère passent entre les mailles du filet pour des problèmes de libellés[1]), mais également de suivi des attributions réalisées au profit de cette catégorie de demandeurs. Ce traitement ne pouvant être automatisé, le contrôle du nombre d'attributions annuelles effectuées par les EPCI bute sur un problème de suivi statistique lié à l'incapacité des services de l'État d'identifier parmi ces attributions lesquelles ont bénéficié à des « travailleurs essentiels ». Au moment de l'enquête, une incertitude prévalait concernant les modalités de contrôle requises pour pouvoir contourner cette difficulté et assurer le suivi de la mise en œuvre de l'obligation 3DS au niveau des territoires[2].

Un autre sujet lié à l'intervention de l'État dans la mise en œuvre de la réforme des attributions tient aux positions défendues par ses représentants au sein des CIL sur des dimensions qui font parfois l'objet de désaccords avec les élus des territoires. L'élaboration des systèmes de cotation de la demande et la pondération des critères intégrés dans ceux-ci illustre la complexité attachée au positionnement de l'État dans les contextes de ce type. Une constante semble caractériser l'approche des représentants du préfet sur le sujet, qui consiste à veiller à ce que le système de cotation adopté par la CIL accorde un nombre de points prépondérant aux ménages prioritaires ou DALO (voir plus haut). Or, l'enquête a permis de déceler des variations dans cette approche.

[1] « (…) *on travaille qu'avec des systèmes informatiques donc si le demandeur rentre comme emploi "infirmière" mais que finalement nous dans notre définition on a écrit, je sais pas comment le dire mais "professionnel de santé", ben en fait on va pas, enfin la machine ne le comptabilisera pas* » (entretien EPI2).

[2] Une piste exposée par notre interlocuteur au sein de la DRIHL Ile-de-France pourrait consister pour les services de l'État à s'appuyer sur la cotation comme point d'identification des « travailleurs essentiels », le travail de qualification de la demande et de cotation assuré par le guichet enregistreur offrant techniquement la possibilité d'identifier les attributaires ayant bénéficié des points afférents au critère « travailleur essentiel ».

Dans plusieurs intercommunalités, la conception du représentant de l'État sur le sujet est entrée en tension avec la volonté des élus de limiter l'écart entre critères obligatoires nationaux et critères facultatifs locaux. Dans certains cas, l'incapacité des acteurs à trouver un terrain d'entente permettant de réguler cette tension a débouché sur des situations de blocage, à l'image d'un EPT de la métropole parisienne dans lequel la mise en œuvre était relativement avancée au moment de l'enquête (inscription d'un critère « travailleur essentiel dans la grille de cotation, adoption d'une définition de la notion de « travailleur essentiel » valable à l'échelle du territoire) mais butait sur le refus des élus du territoire d'approuver le PPGDID en raison d'un désaccord sur l'élaboration du système de cotation[1].

Dans d'autres intercommunalités, force est de constater que les exigences formulées par les représentants de l'État n'ont pas abouti aux mêmes résultats : les travaux engagés dans le cadre de la CIL y ont abouti à l'approbation d'un PPGDID et la grille de cotation intégrée à celui-ci se caractérise par des écarts de points peu marqués entre priorités obligatoires et critères facultatifs ajoutés par l'EPT. Cette situation s'observe dans certains EPT de la métropole du Grand-Paris. Dans ces intercommunalités, le système de cotation a été élaboré de sorte que le nombre de points attribués aux ménages reconnus DALO soit tout juste supérieur à ceux attachés aux priorités locales les plus surcotées, alors qu'un écart de 1 à 3 voire de 1 à 5 s'observe entre les deux catégories de critères dans les EPT voisins. Notre interlocuteur dans l'une des intercommunalités concernées explique ce phénomène par un cheminement de la préfecture à mesure que les EPT se sont dotés de systèmes de cotation de la demande. D'une position de départ visant à survaloriser très nettement les demandeurs prioritaires et les ménages DALO, l'État aurait progressivement évolué vers une approche plus équilibrée cherchant à maintenir un plus grand nombre de points à ces critères mais de manière moins marquée[2].

L'enquête n'a pas permis de saisir précisément les raisons d'un tel contraste dans l'empreinte laissée par les exigences de l'État dans les systèmes de cotation d'un territoire à l'autre. L'existence de différences aussi nettes s'explique-t-elle par une évolution de l'approche de l'État dans la durée, en réaction à une forme de résistance des élus qui aurait fini par distiller dans les esprits des représentants du préfet et par inciter ceux à assouplir leur position initiale ? Ces différences ne doivent-elles pas s'interpréter aussi – ou surtout – comme l'expression d'une disposition de l'État à doser son niveau d'exigences en fonction des spécificités territoriales, et en l'espèce à éviter de surprioriser les ménages cumulant des fragilités économiques et sociales dans des territoires caractérisés par une concentration des situations de pauvreté[3] ? Ou cette hétérogénéité dans le positionnement de l'État est-elle avant tout le produit d'une absence de doctrine claire quant à l'articulation entre la cotation et l'objectif de renforcement de la mixité sociale dans les territoires qui sous-tend également la réforme des attributions, à l'origine d'approches susceptibles de varier d'un département à l'autre ? Aucune hypothèse ne semble pouvoir être écartée à ce stade pour expliquer ce phénomène mis en évidence par l'enquête et qui comptera très certainement parmi les dimensions explorées dans les futures évaluations portant sur la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux.

---

[1] Cf. première partie.

[2] « *Quand l'État est arrivé, alors au début sur la cotation il souhaitait vraiment survaloriser les ménages notamment DALO, les ménages du premier quartile etc., il fallait vraiment que ces ménages-là aient presque deux fois plus de points que les autres, ce qui faisait qu'en fait ça écrasait complètement les autres ménages. Et a priori en échangeant de plus en plus avec les EPT, ils ont un peu réduit cette exigence-là en demandant à ce que les ménages DALO soient fortement valorisés mais pas au point qu'ils écrasent en fait tous les autres ménages dans la cotation* » (entretien EPT4).

[3] Tel est en tout cas le profil de plusieurs EPT ayant adopté des systèmes de cotation dotées d'un faible écart de points entre priorités nationales et priorités locales.

Un positionnement en appui des collectivités

L'intervention de l'État dans la mise en œuvre de la réforme des attributions ne se limite pas à ces registres de contrôle et d'influence sur les décisions prises au sein des EPCI. Elle consiste également à accompagner les intercommunalités dans la mise en œuvre des obligations réglementaires dont elles font l'objet, et compte à ce titre parmi les ressources mobilisables par les acteurs dans les territoires. Tel est le cas en particulier des EPCI constitués autour de villes petites et moyennes, dont la situation en matière d'ingénierie constitue généralement un motif d'intérêt envers l'appui proposé par les services déconcentrés de l'État. L'existence d'un besoin d'accompagnement peut également se manifester dans d'autres strates d'intercommunalités, y compris des EPCI localisés dans des territoires métropolitains. Ce besoin s'observe notamment concernant la mise en œuvre réforme insérée dans la loi 3DS. L'obligation faite par l'État de s'atteler à la question de l'accès au logement des « travailleurs essentiels » en l'absence de cadrage de la notion a en effet suscité des interrogations dans un grand nombre de territoires : « *c'est comme sur pleins de sujets, l'État dit "ben faut faire", c'est suffisamment précis pour que ça soit contraignant, c'est suffisamment large pour qu'on ait la main, mais derrière ben on est un petit peu seuls quoi* »[1].

L'intervention des échelons déconcentrés de l'État s'emploie dans plusieurs territoires à réguler le flottement engendré par le texte de loi. L'accompagnement proposé aux EPCI prend des formes diverses selon les cas. Dans une intercommunalité de petite taille située dans la région Pays-de-la-Loire, les services départementaux de l'État se sont impliqués étroitement dans les travaux sur la cotation de la demande (analyse technique des implications de la cotation ligne à ligne, examen de la compatibilité avec les priorités de la préfecture) au point selon nos interlocuteurs du service habitat d'avoir joué un rôle important dans l'élaboration de cet outil et d'avoir permis à l'EPCI de gagner du temps sur la mise en œuvre de la loi 3DS.

En Ile-de-France, les services de l'État ont investi un registre pédagogique pour prévenir les intercommunalités des difficultés ou risques inhérents à la mise en œuvre de cette réforme : suggestion de limiter le nombre de critères locaux ajoutés dans la cotation pour éviter de submerger de travail les guichets enregistreurs, recommandation d'attendre de connaître la part des « travailleurs essentiels » dans le parc locatif social au bout de premier exercice de mise en œuvre de la réforme 3DS avant de s'atteler à la définition d'objectifs d'attributions annuels, etc. Au regard des conseils délivrés par les services de l'État, tout indique que l'accompagnement mis en œuvre par celui a pu compter dans les facteurs de convergence ayant guidé la mise en œuvre de l'obligation dans un certain nombre de territoires : recommandation de s'atteler à la définition de la notion de « travailleur essentiel » à partir de la liste des métiers de « première ligne » identifiés par l'INSEE Ile-de-France, diffusion aux échelons intercommunaux du flash DGALN rappelant les termes de la loi avec les conditions – être actif, exercer un métier non télétravaillable et occuper un poste essentiel – caractérisant la notion de « travailleur essentiel ».

[1] Entretien EPI3.

TROISIEME PARTIE – L'ARTICULATION ENTRE LE LOGEMENT DES « TRAVAILLEURS ESSENTIELS » ET LE « LIEN EMPLOI-LOGEMENT »

La réforme visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » a été adoptée dans un contexte marqué par le retour quelques années auparavant de la question du logement des travailleurs dans le débat sur la politique du logement. Le propos exposé dans cette partie entreprend de faire un pas de côté pour prendre la mesure de ce contexte et de son influence sur la mise en œuvre de la loi 3DS. Il s'intéresse à la notion de « lien emploi-logement », telle que celle-ci a émergé au début des années 2010 pour désigner l'apparition conjointe de risques inédits au croisement de l'emploi et du logement ainsi que de nouvelles formes d'interventions en faveur du logement des travailleurs.

Ces interventions, qui par plusieurs aspects n'exclut pas une certaine continuité avec l'action mise en œuvre jusqu'alors pour améliorer le logement de cette catégorie de la population, sont examinées en premier lieu au niveau des territoires. C'est en effet à cette échelle que peut être mesurée leur articulation avec les initiatives qui ont émergé ces dernières années pour favoriser l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels ». Par celles-ci, nous entendons à la fois les interventions développées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS (selon une approche *top down*) et les politiques initiées par les collectivités avant l'adoption de la réforme – et en l'absence d'identification formelle des destinataires en tant que « travailleurs essentiels » – en réponse à des enjeux endogènes aux territoires (selon une logique *bottom up* moins fréquente cependant).

Notre objectif dans cette partie est d'apprécier en quoi les interventions mises en œuvre pour améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » croisent les politiques développées de plus longue date par les employeurs et les collectivités autour du « lien emploi-logement », ou au contraire se déploient dans une relative indifférence à celles-ci. Pour cela, nous nous attachons à définir la notion de « lien emploi-logement » et à caractériser la manière dont celle-ci se décline à l'échelle des territoires (1), avant de dresser un tableau des interventions mises en œuvre par les employeurs et les collectivités dans ce domaine (2) et enfin d'exposer les principales limites de ces interventions – ainsi que celles de la mise en œuvre de la réforme 3DS visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » – telles que mises en évidence dans nos enquêtes (3).

1. Le lien emploi-logement : une question inscrite à l'agenda d'une partie des collectivités

Les pages qui suivent visent à circonscrire la notion de « lien emploi-logement » et à clarifier ce que l'on entend exactement lorsque l'on mobilise cette notion. Pour cela, deux angles distincts sont mobilisés. La notion de « lien emploi-logement » peut faire l'objet d'une définition générique, prenant appui sur la manière dont celle-ci a émergé à l'échelle nationale au début des années 2010 autour de l'idée du logement comme frein à l'emploi, avant d'évoluer au profit de la crise sanitaire vers une définition tenant compte des difficultés d'accès au logement rencontrées par une partie des actifs dans les territoires métropolitains.

Il est également possible de caractériser cette notion sous l'angle des traductions qu'elle comporte au niveau des territoires. La manière dont la notion de « lien emploi-logement » s'incarne à cette échelle est appréhendée *via* une typologie de territoires ayant en commun l'identification des difficultés d'accès au logement affectant les travailleurs comme problème public justifiant l'intervention de la collectivité (commune et/ou échelon intercommunal). Après avoir livré une définition de la notion de « lien emploi-logement » telle qu'elle s'est imposée sur la scène de la politique du logement ces quinze dernières années (1.1), nous nous concentrons sur la façon dont cette notion se décline aujourd'hui dans plusieurs types de territoires emblématiques (1.2).

1.1 L'émergence de nouveaux risques sociaux au croisement de l'emploi et du logement

La notion de « lien emploi-logement » fait partie des thèmes qui alimentent ponctuellement le débat sur la politique du logement. Tout indique cependant que le sens donné à cette notion n'est pas toujours équivalent selon les acteurs qui s'y réfèrent. Il n'apparaît donc pas inutile d'en proposer une définition. Pour cela, nous nous efforçons de caractériser les risques désignés par cette notion au croisement de l'emploi et du logement (1.1.1), avant d'exposer les principaux facteurs qui pèsent aujourd'hui sur les parcours résidentiels des actifs (1.1.2).

1.1.1 Des risques qui pèsent sur les parcours résidentiels des salariés

La notion de « lien emploi-logement » a émergé sur la scène de la politique du logement au début des années 2010 pour désigner les difficultés d'accès au logement affectant certaines catégories de salariés, mais aussi l'idée selon laquelle ces difficultés sont susceptibles de constituer en retour un obstacle à l'accès à l'emploi. Accréditée au même moment par une série d'études réalisées par le CREDOC à la demande du MEDEF (Bigot, 2011 ; Bigot, Hoibian, 2011 ; Babèse, Bigot, Hoibian, 2012), cette idée était alors en phase avec la doctrine de l'organisation patronale selon laquelle le chômage résulte d'un défaut d'appariement sur le marché du travail imputable à la rigidité du système de l'emploi : le logement y figurait un facteur de rigidité supplémentaire de par sa propension à désinciter les actifs à s'inscrire dans des trajectoires de mobilité géographique[1]. Défendu par les partenaires sociaux d'Action Logement, le thème du logement comme frein à la mobilité professionnelle et à la création d'emplois a infusé pendant cette séquence une série d'accords nationaux interprofessionnels (ANI) conclus par les organisations patronales et syndicales autour des questions de logement et d'emploi[2]. Ce thème réapparaît régulièrement dans le débat public depuis cette période, et plus particulièrement suite à la crise sanitaire et à l'émergence de la question des métiers en tension. Un sondage réalisé en avril 2023 par OpinionWay souligne que plus de quatre jeunes sur dix ont déjà refusé un emploi faute de logement et que pour un actif sur deux l'aide au logement est l'avantage le plus attractif que les entreprises peuvent proposer à leurs salariés. Une enquête menée à l'automne 2023 par la CPME indique pour sa part qu'un chef d'entreprise

[1] La réflexion du MEDEF s'appuyait alors sur des travaux économiques selon lesquels certains statuts résidentiels – à commencer par celui de propriétaire – constituent un facteur limitant la capacité des ménages à être mobiles géographiquement et à saisir ainsi des opportunités supplémentaires sur le marché du travail (OCDE, 2011, « Améliorer le fonctionnement du marché du logement », *Études économiques de l'OCDE. France*, 5, p. 87-134).
[2] Cf. l'ANI du 29 avril 2011 sur le logement des jeunes, l'ANI du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi et l'ANI du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.

sur cinq a connu au moins un épisode où un candidat a renoncé à venir dans leur entreprise en raison de difficultés pour se loger à proximité de celle-ci[1].

L'idée selon laquelle le logement constituerait aujourd'hui un frein à la création d'emploi (ou un « frein périphérique » à l'emploi) est généralement convoquée en référence à deux phénomènes qui se distinguent autant du point de vue de leur contenu que de leurs fondements théoriques. Le premier d'entre eux renvoie à la dissociation spatiale (*spatial mismatch*) entre habitat et emploi. Dans ce cas de figure, le thème du logement comme frein à l'emploi renvoie à une réalité tangible. Plusieurs travaux montrent en effet que les difficultés d'accès physique à au lieu de travail ont tendance à peser sur les modalités de l'intégration professionnelle des individus, soit parce que la distance réduit les possibilités de s'insérer dans l'emploi – elle représente notamment un frein à la recherche d'emploi (Wenglenski, 2004 ; Wenglenski, 2007) –, soit parce qu'elle conduit à une intensification des migrations quotidiennes domicile-travail et s'accompagne dès lors d'une série de risques induits (stress, fatigue, accident).

Le second phénomène désigné à travers la notion de « lien emploi-logement » renvoie à la tension qui s'exerce entre les choix résidentiels des ménages – dans les cas en particulier où ces choix participent d'une logique d'ancrage territorial – et les besoins de mobilité géographique induits par la flexibilité de l'économie. En pareil cas, l'idée du logement comme frein à la création d'emploi repose sur des fondements théoriques plus incertains. D'un côté, les connaissance scientifiques font défaut pour établir que le logement constitue aujourd'hui un frein à la mobilité professionnelle (Oswald, 1996 ; Bosvieux et Coloos, 2011). De l'autre, certains travaux invitent à la prudence sur les vertus supposées de la mobilité géographique comme moyen d'améliorer les appariements entre l'offre et la demande sur le marché du travail, en montrant par exemple que la probabilité de retrouver un emploi est moins importante après une mobilité qu'en cas de non-mobilité géographique pour les demandeurs d'emploi les moins qualifiés (Sigaud, 2015 ; Vignal, 2014).

La notion de « lien emploi-logement » peut également être mobilisée pour désigner les difficultés auxquelles une partie des travailleurs se heurte pour se loger (Divay, Morvant, 2013 ; Meunier, 2016 ; Meunier, 2019). Elle invite alors à penser le rapport entre emploi et logement comme une matrice de vulnérabilités qui pèsent depuis deux à trois décennies sur les parcours résidentiels. Dans cette perspective, les risques renfermés dans la notion de « lien emploi-logement » prennent principalement deux formes. D'une part, ils se situent dans la remise en cause des possibilités d'accès et/ou de maintien dans le logement pour une partie des travailleurs. Ce risque concerne en priorité les jeunes et les travailleurs précaires (CDD, intérimaires, saisonniers), du fait d'un pouvoir d'achat moyen plus limité, mais aussi du risque d'impayés de loyer qu'ils représentent aux yeux des bailleurs privés, qui ont tendance à prioriser des candidats stabilisés dans leur parcours professionnel quand ils ont le choix. Dans certains cas, la précarisation du parcours résidentiel se traduit par une exposition des travailleurs concernés à des formes de mal-logement (surpeuplement, insalubrité), quand elle ne débouche pas sur des épisodes plus ou moins temporaires de sans-abrisme[2].

[1] Saintignon Ch. de, 2024, « Ces entreprises qui planchent sur le logement de leurs salariés », Le journal des entreprises, 14 février. Lien hypertexte : https://www.lejournaldesentreprises.com/article/ces-entreprises-qui-planchent-sur-le-logement-de-leurs-salaries-2081028 (dernière consultation le 13 décembre 2024).

[2] Yaouancq F., Duée M., 2014, « Les sans-domicile et l'emploi. Des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », *INSEE* Première, 1494, 8 avril ; Chausse M.-L., Labrador J., 2014, « Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur trois a un emploi », *INSEE Ile-de-France à la page*, 425, juin et Ané C., 2024, « Ces travailleurs qui n'arrivent plus à se loger », *Le Monde*, 1er juin

D'autre part, les risques émergents au croisement de l'emploi et du logement tiennent à un accroissement des inégalités en matière de logement. Ces inégalités découlent pour l'essentiel du décrochage des revenus du travail par rapport aux niveaux des loyers et des prix immobiliers, conséquence de la forte augmentation de ces derniers dans les territoires métropolitains conjuguée aux politiques de modération salariale mises en œuvre par les employeurs depuis le début des années 2000. Elles prennent la forme d'une augmentation du taux d'effort logement des ménages salariés – ou du taux d'effort logement-déplacements quotidiens dans les territoires périurbains ou ruraux – au détriment des dépenses non contraintes. Elles ont également tendance à accentuer un clivage dans la société entre propriétaires et non-propriétaires, ce qui contraint les primo-accédants – du moins ceux d'entre eux qui parviennent à obtenir un prêt immobilier – à s'endetter sur des durées de plus en plus longues. Elles contribuent enfin à exposer les classes moyennes et les jeunes générations à un risque de « déclassement résidentiel » (Dietrich-Ragon, 2013 ; Chauvel, 2016), c'est-à-dire à un phénomène dans lequel la situation des personnes au regard du logement alimente chez celles-ci un sentiment de déclassement plus global. L'ensemble de ces risques nourrit un constat de plus en plus partagé depuis deux décennies, selon lequel pour une partie des actifs – mais dont tout indique qu'elle est significative et qu'elle augmente en proportion – travailler ne garantit plus de pouvoir se loger conformément à ses aspirations ni à ses besoins.

1.1.2 Des risques qui résultent d'une multiplicité de facteurs causaux

Les risques qui pèsent sur les parcours résidentiels des travailleurs tiennent à deux grandes catégories de facteurs. Ils découlent en premier lieu d'un déficit de l'offre de logement abordable, phénomène qui se manifeste en particulier dans les secteurs de marché tendu. Dans le secteur locatif social, la réduction de l'offre de logements disponibles résulte de la réduction du volume de la construction neuve (érosion des capacités de financement des organismes d'HLM, manque de foncier disponible, accroissement des résistances locales aux projets de construction de logements), mais également de la baisse du taux de rotation dans le parc existant, conséquence notamment de l'écart accru avec les loyers du secteur locatif libre qui constitue un frein à la mobilité résidentielle d'une partie des ménages et rend ceux-ci captifs du parc locatif social.

Cette évolution pèse de plusieurs manières sur les parcours résidentiels des travailleurs. Elle peut avoir pour effet de contraindre les familles à habiter dans des logements trop petits, la chute des possibilités de mutation dans le parc locatif social jouant contre la possibilité d'ajuster le logement à l'évolution de la taille du ménage. Elle tend ensuite à accentuer la concurrence entre les publics candidats à l'accès au logement social. La réduction de l'offre disponible place en effet les organismes d'HLM en position de devoir arbitrer entre leurs objectifs en matière de mixité sociale – qui les incitent à privilégier les demandes émanant de ménages actifs – et les obligations à l'égard des publics prioritaires auxquelles ils sont astreints par la réglementation relative aux attributions de logements sociaux[1]. Dans un contexte marqué par l'accroissement de la demande émanant de ces derniers, et plus globalement par la réduction en volume du parc locatif libre dans les zones centrales métropolitaines (conséquence notamment de l'essor du marché de la location touristique saisonnière), le déficit de logements sociaux disponibles s'impose aujourd'hui comme l'un des principaux freins à l'accès au logement des actifs dans les bassins d'emploi dynamiques. L'une de nos interlocutrices dans un EPT de la première

[1] L'article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation liste ainsi un ensemble de critères de priorités ciblant des situations de précarité sociale (inadéquation de la taille du logement par rapport à celle du ménage, handicap, situation d'expulsion, violences familiales, etc.).

couronne parisienne résume la situation en estimant que, dans certaines professions, « *on trouve plus facilement un boulot qu'un logement* »[1].

Les risques émergents qui pèsent sur les parcours résidentiels des actifs proviennent en second lieu des transformations survenues ces deux à trois dernières décennies dans les champs du travail et de l'emploi. Ces transformations sont de natures diverses : multiplication des contrats précaires, développement de secteurs caractérisés par l'instabilité de l'emploi, déstructuration des horaires de travail, accroissement du travail à temps partiel (et notamment du temps partiel subi), essor du travail indépendant voire ubérisation de certains secteurs d'activité. Les travailleurs concernés par ces transformations sont généralement caractérisés par des revenus limités et, dans certains cas, fluctuants. Pour une partie d'entre eux, ils se situent dans un angle mort de la politique du logement, à la fois dans l'incapacité financièrement de se loger dans le parc locatif libre ou d'accéder à la propriété et inéligibles à l'accès au logement social, ou tout au moins au segment de l'offre le plus adapté à leur niveau de revenus (PLAI).

La situation des travailleurs dits « pauvres » ou « précaires » ayant pu avoir accès à un logement social est tout aussi emblématique des risques émergents au croisement de l'emploi et du logement en relation avec les transformations du travail et de l'emploi. Ceux dont les revenus sont les plus modestes – les travailleurs à temps partiels ou alternant contrats de travail et périodes de chômage par exemple – ont parfois eu accès à des logements plus petits et/ou comportant une pièce de moins que ceux auxquels ils auraient pu prétendre si leur taux d'effort avait été moins élevé. D'autres se révèlent vulnérables à des aléas qui peuvent aller jusqu'à amoindrir leur capacité à s'acquitter de leur loyer. La définition d'augmentations de charges – à l'image de celles occasionnées par la crise énergétique de 2021-2023 – compte parmi ces aléas qui, en l'absence d'éligibilité à des aides sous critères de ressources telles que celles délivrées par le Fonds de solidarité logement (FSL), sont susceptibles de peser sur le maintien dans le logement d'une partie des actifs. La faiblesse des revenus ou la précarité du statut professionnel du ménage se double dans certains cas d'une vulnérabilité liée au caractéristiques de la personne (problème de santé, addiction) ou à la composition du ménage. Les femmes à la tête de familles monoparentales, dont on sait qu'elles sont surreprésentées parmi les travailleurs à temps partiels ou dotés de revenus discontinus, comptent *de facto* parmi les actifs les plus exposés aux risques émergents au croisement de l'emploi et du logement.

1.2 Des déclinaisons différentes selon les territoires

L'émergence de la notion de « lien emploi-logement » permet de requalifier la question du logement des travailleurs à la lumière des nouveaux risques apparus au croisement de l'emploi et du logement ces deux dernières décennies. Cette notion désigne les difficultés d'accès au logement auxquelles une partie des salariés est confrontée – pour ne parler que de ce risque pesant sur les parcours résidentiels des salariés – mais aussi les implications que ce phénomène est susceptible d'avoir au niveau des parcours professionnels des personnes, de l'attractivité des emplois proposés par les employeurs ou du fonctionnement des services indispensables au bon fonctionnement des territoires métropolitains. Le problème désigné par la notion de « lien emploi-logement » ne se limite cependant pas au cas de la métropole parisienne ou des grandes métropoles régionales. Les difficultés rencontrées par une partie des salariés pour se loger s'observent dans une plus grande variété de territoires, selon des modalités qui tendent à se reproduire d'un territoire à l'autre, tout en étant susceptibles de différer sur certains aspects. Cette multiplicité de déclinaisons territoriales indique que l'émergence de risques au croisement

[1] Entretien EPT3.

de l'emploi et du logement ne résulte pas uniquement de facteurs causaux nationaux, mais se nourrit également de mécanismes propres à des configurations territoriales spécifiques.

Les pages qui suivent proposent une typologie des principaux territoires dans lesquelles une proportion plus ou moins importante de travailleurs est exposée à des difficultés pour se loger. Si ce résultat ne constitue qu'une première ébauche en tant que tel – la dimension territoriale du « lien emploi-logement » mériterait en soi des investigations plus poussées – il offre un aperçu de la multiplicité des enjeux et des risques que cette notion est susceptible de renfermer au niveau des territoires. Quatre grands types de territoires ont été identifiés comme proposant une traduction particulière des dysfonctionnements pouvant advenir à l'intersection de l'emploi, du logement et du développement économique local : les territoires métropolitains (1.2.1), les bassins d'emploi industriels et/ou en réindustrialisation (1.2.2), les secteurs touristiques (1.2.3) et les zones frontalières (1.2.4).

1.2.1 Un désajustement spatial habitat-emploi dans les territoires métropolitains

L'Ile-de-France et les grandes métropoles régionales se caractérisent par une forte tension des marchés locaux de l'habitat. Aucun segment de l'offre n'y est épargné. A titre d'exemple, le taux de pression enregistré dans le parc locatif social à l'échelle du Grand Lyon a connu une augmentation continue ces dernières années, au point de se rapprocher en 2023 du seuil symbolique de 10 demandes pour une attribution[1]. Dans les zones centrales métropolitaines, le déficit d'offre abordable constitue fréquemment un frein à l'accès au logement des actifs à revenus modestes ou moyens. Les pratiques de ces actifs en matière de choix résidentiel s'inscrivent dans un champ de contraintes comparable à celui avec lequel les « travailleurs essentiels » doivent composer, se résumant de manière schématique à un arbitrage entre un logement central mais partiellement inadapté au besoin du ménage (en termes de taille ou de nombre de pièces en particulier) et un logement plus confortable et accessible financièrement mais au prix d'un éloignement parfois important vis-à-vis du lieu de travail.

Ce phénomène de désajustement spatial entre localisation résidentielle et lieu de travail se manifeste également hors zone centrale métropolitaine. La deuxième couronne et les territoires périurbains se caractérisent en effet souvent par une double disjonction de ce point de vue : pour une large part – qui peut cependant varier en proportion d'un territoire à l'autre – les actifs travaillant dans le territoire n'y habitent pas et ceux qui y résident travaillent ailleurs, dans la ville-centre et en première couronne notamment. Cette double disjonction habitat-emploi est le produit de deux phénomènes indépendants. Elle résulte d'abord du filtre opéré par les niveaux des prix immobiliers et des loyers dans la zone centrale, à l'origine de mécanismes de relégation d'une partie des actifs ressortant des classes populaires et de la classe moyenne vers la périphérie des métropoles[2].

Elle s'explique ensuite par la structure de l'offre de logement et par l'inégale répartition du parc locatif social dans les territoires concernés. Plusieurs EPCI situés en deuxième couronne parisienne s'apparentent de ce point de vue à des assemblages disparates entre une minorité de

[1] Ce ratio demande/attribution se rapproche de celui enregistré en Ile-de-France en 2022 (10,4), mais est largement supérieur à la moyenne mesurée en France métropolitaine la même année (5,8) (Beaufils S., Pauquet Ph., 2023, « De plus en plus de Franciliens attendent un logement social : qui sont les demandeurs ? », *Note rapide de l'Institut Paris Région*, 998, novembre).

[2] En règle générale, ce filtre n'opère pas toutes choses égales par ailleurs : il agit souvent à l'occasion d'un changement de la structure familiale du ménage (naissance d'un enfant) qui incite les membres de celui-ci à vouloir déménager dans un logement plus grand, ou suite à un accident de le vie.

communes concentrant l'essentiel de l'offre HLM – et dans certains cas de copropriétés dégradées – et des communes résidentielles ne respectant pas toujours leur quota SRU et dans lesquelles le tissu pavillonnaire est surreprésenté[1]. Dans ces territoires, le désajustement spatial habitat-emploi s'exerce en partie à l'échelle intercommunale : l'existence d'une forte concentration d'emplois peut aller de pair dans certaines communes avec un déficit d'attractivité résidentielle, la prédominance de l'habitat collectif et du logement social ayant alors tendance à inciter les actifs occupant lesdits emplois – les plus qualifiés en particulier – à résider dans des communes voisines.

Un autre exemple illustre ce cas de figure dans lequel les mécanismes de différenciation sociospatiale internes aux territoires métropolitains ne se résument pas à l'existence d'un gradient centre-périphérie. Il s'agit de l'ouest de l'agglomération lyonnaise. Doté d'une structure démographique dominée par une surreprésentation des populations âgées, ce territoire connaît depuis plusieurs années une augmentation du besoin de recrutement dans le secteur des aides à la personne. Or, les employeurs peinent à pourvoir l'ensemble des postes proposés sur le marché de l'emploi, ce que les acteurs locaux de l'habitat interprètent – entre autres facteurs – comme une conséquence de la faiblesse de l'offre locative sociale et de la médiocrité de la desserte par les transports en commun dans les communes concernées. Dans ce territoire, la déclinaison locale du « lien emploi-logement » tient par conséquent à la fois à un désajustement spatial entre habitat et emploi et au fait que les pratiques de mobilité des actifs à l'échelle infra-métropolitaine ne permettent pas de réguler ce phénomène.

1.2.2 Un déficit d'offre capable d'accueillir les nouveaux arrivants dans les bassins industriels

Les territoires dont le tissu économique est dominé par l'activité industrielle offrent également une traduction singulière du « lien emploi-logement ». Ces territoires, qui sont loin de former un ensemble homogène, ont en commun pour la plupart un marché de l'emploi fonctionnant par l'apport d'actifs extérieurs et un parc de logement non dimensionné pour accueillir l'ensemble des personnes concernées. Ce décalage entre les besoins de recrutement des employeurs et les capacités d'accueil de nouveaux travailleurs se manifeste dans les territoires industriels appréhendés dans le cadre de l'enquête.

C'est notamment le cas d'une communauté de communes localisée dans les Pays-de-la-Loire et regroupant près de 30 000 habitants dont 12 500 dans la ville-centre[2]. Ce territoire marqué par la prédominance de l'industrie agroalimentaire – celle-ci représente à elle seule 60 % des emplois – se caractérise également par le plus faible taux de chômage du département, d'où des difficultés pour les employeurs à recruter sur certains métiers. Le problème est tel que la question de l'accueil de salariés extérieurs au territoire, et la capacité à garantir aux porteurs de projet qu'ils pourront pourvoir l'ensemble des postes proposés au recrutement s'ils font le choix de s'implanter dans le territoire, figurent aujourd'hui au cœur des interrogations qui sous-tendent les politiques des collectivités en matière de développement économique.

[1] L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) instaure un seuil de 20 % de logements sociaux à atteindre dans les communes comportant au moins 3500 habitants (1500 en Ile-de-France) et situées dans une agglomération d'au moins 50 000 habitants. En 2014, la loi ALUR porte cette obligation à 25 % de logements sociaux à l'horizon 2025. L'objectif affiché de ce « quota SRU » est de renforcer l'équilibre social de l'habitat – c'est-à-dire une meilleure répartition de l'offre locative sociale sur le territoire – ce qui passe notamment par la construction de logements sociaux dans les territoires où l'offre est déficitaire.
[2] Selon les chiffres de l'INSEE en 2020.

Or, ce territoire se distingue aussi par une tension accrue de ses marchés de l'habitat : déficit d'offre locative abordable – le parc locatif social représente à peine plus de 15 % de l'offre de logement dans le territoire –, absence de structures d'hébergement dédiées aux jeunes actifs (foyers de jeunes travailleurs ou autre), augmentation du coût de l'immobilier conduisant une partie des ménages actifs à devoir s'éloigner de 15 à 25 kilomètres pour pouvoir accéder à la propriété. Dans ces conditions, les acteurs économiques et les élus du territoire convergent depuis quelques années sur l'idée d'un logement enclin à devenir un frein structurel au recrutement de nouveaux travailleurs, et ce notamment lorsqu'il s'agit de répondre à un besoin d'hébergement temporaire dans un contexte de mobilité géographique vers l'emploi (intérimaires, apprentis).

Le cas de Saint-Nazaire Agglo illustre un autre type de territoires industriels qui se distingue fondamentalement du précédent par ses caractéristiques urbaines. Si à l'image de la communauté de commune susmentionnée, les élus sont régulièrement interpellés par les employeurs sur le thème du logement comme frein au recrutement, la question ne se pose pas dans les mêmes termes. En effet, le problème ne tient pas tant à un déficit de l'offre locative sociale – la part des ménages résidant dans un logement HLM s'élevait à 18 % en 2017 et atteignait même 24 % sur la commune de Saint-Nazaire – qu'à la structure de l'activité économique et au fonctionnement des entreprises implantées dans le territoire. A l'image des Chantiers de l'Atlantique ou d'Airbus, celles-ci se caractérisent en effet par une activité dont le niveau varie selon l'évolution des carnets de commande, ce qui se traduit mécaniquement par des fluctuations démographiques liées à la nécessité de faire venir des travailleurs extérieurs au territoire pour pourvoir certains types de postes et faire face aux pics de production. A cette dimension structurelle qui pèse sur la teneur du besoin en logement s'ajoutent des événements ponctuels induits par la nature même de l'activité dans l'industrie navale. L'exemple de la commande d'un porte-avion militaire passée au printemps 2024 par le ministère des Armées illustre ce point, étant donnée la demande concomitante des services de l'État de loger un millier de marins dans l'agglomération pendant une partie des travaux[1].

L'impact du fonctionnement de l'activité économique sur la teneur du « lien emploi-logement » dans l'agglomération de Saint-Nazaire se manifeste de différentes manières. Du fait de l'alternance de périodes marquées par un afflux de travailleurs devant se loger dans le territoire et de périodes de décrue salariale liées à un creux dans les carnets de commande des chantiers navals, la tension locative dans ce territoire est par essence intermittente. Cela se traduit par une certaine hétérogénéité des marchés locatifs avec la permanence d'une offre locative libre accessible aux ménages à revenus modestes dans certains secteurs géographiques ou quartiers de la ville-centre. Le caractère fluctuant du besoin en logement lié à l'activité industrielle tend aussi à disqualifier le recours aux instruments habituels de la politique du logement (à commencer par la programmation d'opérations de logements sociaux) compte tenu des perspectives de vacances locatives induites par le modèle économique du territoire. L'une des principales difficultés identifiées par les acteurs économiques et les élus dans cette configuration spécifique renvoie à l'accueil des nouveaux arrivants, enjeu qui tend à imposer le logement comme l'un des ingrédients majeurs de l'attractivité du territoire.

Le bassin d'emploi de Dunkerque offre un troisième exemple de déclinaison du « lien emploi-logement » dans un territoire à dominante industrielle. Figurant parmi les fers de lance de la politique de réindustrialisation lancée par le gouvernement français à la fin des années 2010, ce territoire se distingue à plusieurs titres des bassins industriels abordés précédemment. Il s'agit

[1] Entretien EPR4.

d'abord d'un territoire touché par un processus de désindustrialisation : la crise de la sidérurgie amorcée pendant les années 1970 a entraîné une série de restructurations de l'appareil de production (Berger, 2006), ce qui s'est notamment traduit par une diminution de la population résidant à Dunkerque dans les années 1990-2000. L'agglomération dunkerquoise est relativement bien dotée ensuite en logement social, le parc d'HLM représentant plus du tiers du parc de logement à l'échelle de la communauté urbaine. La dynamique de paupérisation engendrée par la désindustrialisation et le chômage de masse a enfin une incidence sur les politiques d'attribution des bailleurs sociaux, qui probablement davantage que dans d'autres territoires ont tendance à identifier les travailleurs – quel que soit leur niveau de rémunération ou la nature de leur contrat de travail – comme un levier de mixité de peuplement.

En dépit de ces caractéristiques, le logement social ne semble pas constituer l'instrument le plus adapté pour faire face aux besoins émergents au croisement de l'emploi et du logement dans le Dunkerquois. A l'image des autres types de territoires industriels abordés ci-avant, la préoccupation des acteurs du territoire porte avant tout sur la création des conditions d'accueil de travailleurs extérieurs. Dans le cas de Dunkerque, cet enjeu est d'autant plus important que l'ampleur de la tâche – les autorités locales tablent depuis plusieurs années sur un chiffre de 20 000 emplois à pourvoir à terme – apparaît colossale. Pour les acteurs du territoire, il s'agit aujourd'hui en premier lieu de répondre à un besoin de logement transitoire émanant des travailleurs appelés à construire les bâtiments et les équipements industriels dont la construction sur site est programmée dans les années à venir, à commencer par les giga-factories destinées à produire des batteries électriques pour l'industrie automobile.

1.2.3 Des secteurs touristiques face au problème du logement des travailleurs saisonniers

La notion de « lien emploi-logement » trouve un autre terrain d'application distinct avec les territoires dont la structure de l'emploi est dominée par l'économie touristique. Les difficultés d'accès au logement auxquelles les travailleurs saisonniers sont relativement bien identifiées depuis deux décennies[1]. Cette problématique – qui occupe une place centrale dans une recherche sur la sécurisation des parcours professionnels des saisonniers réalisée récemment à la demande Force ouvrière dans le cadre de l'Agence d'objectifs de l'IRES (Kornig, Calmand, Recotillet, 2024) – n'a rien perdu aujourd'hui de son actualité. Un territoire comme le Pays basque par exemple est régulièrement mentionnée dans la presse comme le lieu d'une concurrence intense pour l'accès au logement entre touristes, résidents à l'année, étudiants ou encore travailleurs saisonniers.

Le cas de la Bretagne permet de saisir la manière dont la question du logement des travailleurs se décline dans ce type de territoires. Cette région a été marquée ces dernières années par une forte augmentation de la tension à l'échelle de ses marchés locaux de l'habitat. Celle-ci s'est diffusée au parc locatif social, de sorte que le taux de pression enregistré dans ce segment du parc s'est considérablement accru dernièrement, la proportion de demandeurs pour un logement ayant quasiment doublé en quatre ans (de 3,3 en janvier 2020 à 5,9 en janvier 2024). L'une des conséquence de cette pression exercée par la demande réside dans sa diffusion à l'ensemble du littoral régional, alors que ce phénomène avait longtemps épargné des départements tels que le Finistère ou les Côtes d'Armor.

[1] Voir notamment Halls-French L., Simon A., 2003, « Le logement des travailleurs saisonniers du tourisme », Ministère du Tourisme et Gentil A., 2013, « Entre ancrages temporaires et mobilités saisonnières : l'installation permanente des travailleurs mobiles du tourisme sur le littoral atlantique », *Espace populations sociétés. Space populations societes*, 1-2, octobre, p. 111-124.

Cette mise sous tension des marchés locaux de l'habitat se répercute dans les territoires rétro-littoraux. La pression exercée par la demande accrue de résidences secondaires depuis la crise sanitaire et le développement de l'offre locative saisonnière dopé par le succès des plateformes numériques de type AirBnB ont en effet tendance à siphonner une grande partie de l'offre accessible au détriment des ménages actifs sur le littoral. Le report de la demande de logement vers l'intérieur des terres n'est pas sans incidence sur le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat dans les territoires concernés. Il entraîne en particulier un accroissement de la tension locative dans des secteurs éloignés des zones touristiques, faute d'implantation d'opérateurs capable de produire une offre permettant de résorber cette demande inédite. Dans ce contexte, le thème du logement comme frein à l'embauche commence à poindre dans le discours des acteurs de l'industrie agroalimentaire. Dans certains territoires à mi-distance de la frange littorale, la problématique de l'accès au logement des saisonniers du tourisme tend à s'élargir aux saisonniers de l'agriculture, à l'image de la situation observée dans les exploitations maraîchères implantées dans le Finistère nord[1].

1.2.4 Un logement inaccessible pour les travailleurs locaux dans les zones frontalières

Les bassins d'emploi situés à la frontière avec un autre pays constituent la dernière configuration territoriale offrant une lecture spécifique du « lien emploi-logement » identifiée dans le cadre de l'enquête. Celle-ci est illustrée par le cas de l'agglomération d'Annemasse dans le département de Haute-Savoie. Localisée à la lisière de la Suisse, cette agglomération qui regroupait plus de 92 000 habitants en 2020 – dont 38 000 pour la seule commune d'Annemasse – connaît depuis plusieurs décennies une croissance démographique soutenue qui doit beaucoup au dynamisme économique du Genevois voisin, une partie des habitants occupant des emplois localisés de l'autre côté de la frontière[2].

Cette proximité n'est cependant pas sans incidence sur le fonctionnement de l'agglomération d'Annemasse et de son marché de l'emploi. L'attractivité des emplois proposés dans le canton genevois en matière de salaires ou de conditions de travail agit en effet comme un aimant sur une partie des travailleurs frontaliers dans des secteurs tels que la restauration, la santé et l'action sociale, le commerce de détail et la construction : « *On est à 10 kilomètres, même pas, on est la frontière avec le canton genevois, qui est un des territoires avec le SMIC le plus élevé au monde. Donc en fait tous les travailleurs français, s'ils font 10 minutes de train, ils gagnent plus de trois fois leur salaire par rapport à la France* »[3]. La notion de « travailleurs en euros » a émergé ces dernières années pour caractériser ce phénomène. Elle désigne à la fois l'impact de celui-ci sur le fonctionnement des services publics côté français (difficultés à pourvoir les postes ouverts au recrutement dans certains secteurs d'activité, difficultés à fidéliser les agents sur leurs postes) et la volonté des élus du territoire de stopper l'hémorragie afin de préserver les services à la population nécessaires au bien-être des habitants du territoire[4].

L'ambition de stabiliser les « travailleurs en euros » côté français se heurte toutefois à un ensemble de vents contraires. D'une part, la conjoncture économique va plutôt dans le sens d'un développement du travail frontalier. Des prévisions récentes du Groupement

[1] Kerdraon A., 2023, « Faute de logements, ces agriculteurs du Finistère peinent à recruter de la main-d'œuvre », *Ouest France*, 10 mars.
[2] Notre interlocutrice au sein de la direction habitat mentionne le cas d'un hôpital important de Genève dont plus de la moitié des agents résiderait en France – dont une part importante dans l'agglomération d'Annecy – et ferait la navette chaque jour entre les deux pays.
[3] Entretien EPR1.
[4] Hardy F., 2024, « La proximité avec la Suisse, une chance et un problème pour la Haute-Savoie », *Le Monde*, 8 mai.

transfrontalier européen (GTE) établissent ainsi que le nombre de travailleurs frontaliers à Genève pourrait doubler dans les dix prochaines années[1]. En outre, plusieurs ingrédients semblent réunis pour conserver leur attractivité aux emplois proposés en Suisse. C'est le cas des politiques de recrutement mises en œuvre par certains employeurs genevois, qui selon nos interlocuteurs à Annemasse auraient pour pratique de prospecter des travailleurs bien au-delà de la zone frontalière constituée d'une bande de dix kilomètres de profondeur le long de la frontière suisse. C'est le cas également de la législation sociale encadrant le travail frontalier, un accord conclu en 2023 entre la Suisse et la France offrant la possibilité aux travailleurs frontaliers résidant en France de télétravailler deux jours par semaine, ce qui a pour effet à l'échelle des individus d'atténuer l'un des principaux coûts liés au travail frontalier en diminuant la fréquence des déplacements domicile-travail à salaire égal.

D'autre part, la situation au regard du logement dans l'agglomération d'Annemasse tend à agir auprès des actifs résidents comme un motif de prendre un poste de l'autre côté de la frontière. Le différentiel de rémunération avec les emplois suisses est tel qu'il engendre une inflation des valeurs foncières et immobilières portant celles-ci à des niveaux inaccessibles pour les salaires français : « *tous les prix sont tirés par un niveau de vie pour les frontaliers et les Genevois, donc en fait* (…) *si on veut vivre décemment sur le côté français, en tout cas sur un ménage de plusieurs personnes, s'il n'y en a pas un qui travaille sur Suisse c'est carrément très difficile de se maintenir sur la région* »[2]. L'accession à la propriété constitue une perspective d'autant moins palpable pour une partie des « travailleurs en euros » que l'arbitrage résidentiel consistant à choisir une localisation résidentielle éloignée des pôles d'emploi afin d'accéder à un logement moins cher ne constitue pas une option dans l'agglomération d'Annemasse, en raison des contraintes naturelles et de la proximité des stations de sport d'hiver[3].

La tension est tout aussi forte au niveau des marchés locatifs. Dans le parc locatif social, le patrimoine existant ne suffit pas – loin s'en faut – à absorber la demande et les délais d'attente pour accéder à un logement social s'allongent d'année en année[4]. Dans le secteur locatif libre, le taux de change favorable au franc suisse ces dernières années tend à accentuer « *cette compétition sur le territoire entre ceux qui peuvent consacrer beaucoup à leur logement et ceux qui ne peuvent pas* »[5]. Dès lors, l'accès au parc locatif tend à se fermer aux « travailleurs en euros », qui pour une large part sont également bloqués au seuil du logement locatif intermédiaire[6]. Les pratiques mises en œuvre par les nouveaux arrivants pour se loger illustrent l'incapacité du parc locatif dans ce territoire à jouer le rôle de sas d'entrée qui lui est habituellement dévolu. Faute de pouvoir accéder à un logement disponible dans le marché locatif classique, ceux-ci sont en effet dans l'obligation de se tourner vers le marché de la location saisonnière et de payer le prix fort le temps de trouver une solution pérenne[7].

---

[1] Groupe Ecomedia, 2022, « 200 000 frontaliers à Genève en 2035 ? », 1er juillet. Lien hypertexte : https://groupe-ecomedia.com/200-000-frontaliers-a-geneve-en-2035/ (dernière consultation le 8 octobre 2024).

[2] Entretien EPR1.

[3] « *on n'a pas de seconde couronne* (…) *on est déjà la banlieue de notre métropole* » (entretien EPR1).

[4] Le taux de pression de la demande s'élevait à 8,2 demandeurs pour une attribution de logement en 2018 contre 6,8 en 2016 (Annemasse Agglo, 2023, *PLH 2023-2029. Diagnostic*, juin, p. 29).

[5] Entretien EPR1.

[6] « *Pour les salariés en euros, la même compétition s'exerce sur les logements LLI que sur les locatifs privés ainsi que les mêmes règles de revenus trois fois supérieurs au loyer, rendant peu aisé l'accès à ces logements pour des catégories intermédiaires. La marche intermédiaire entre le logement social et les produits privés n'est donc toujours pas comblée par les produits règlementés* » (*ibid.*, p. 34).

[7] Selon notre interlocutrice au sein de la direction Habitat d'Annemasse Agglo, ce territoire serait arrivé en tête des requêtes effectuées sur AirBnB pendant l'automne 2023 en France, conséquence de la propension des personnes venant s'installer dans l'agglomération pour travailler à Genève à rechercher une solution logement dans l'offre locative touristique dans un premier temps.

2. L'émergence du lien emploi-logement dans les interventions en matière d'habitat

La notion de « lien emploi-logement » comporte une dimension programmatique, au sens où elle contient à la fois l'énoncé d'un problème et le principe d'une intervention visant à apporter des solutions à celui-ci. Nous nous intéressons ici aux interventions des acteurs qui se sont emparés de cette notion comme catégorie d'action à l'échelle des territoires. Ces acteurs, en l'occurrence les employeurs et les collectivités territoriales (l'échelon intercommunal en premier lieu), sont envisagés du point de vue des pratiques dont ils sont les maîtres d'œuvre pour améliorer le logement des travailleurs et des leviers actionnés dans ce but, tant en matière de contribution au développement de l'offre ayant vocation à loger des travailleurs que dans le domaine des attributions de logements sociaux.

Le registre de notre propos dans les pages qui suivent est essentiellement descriptif. Il ne s'agit pas de s'étendre sur les motivations de chacun – c'est-à-dire en l'occurrence sécuriser la prise de poste quotidienne des travailleurs et renforcer l'attractivité de la profession ou de l'entreprise dans le cas des interventions mises en œuvre par les employeurs, garantir le bon fonctionnement du territoire ou créer les conditions permettant l'arrivée d'une entreprise et la création d'emplois dans le cas des politiques menées par les collectivités. L'enjeu réside plutôt dans une mise à plat des interventions développées pour améliorer l'accès des travailleurs au parc locatif social : caractérisation des cadres dans lesquels ces interventions sont déployées, identification des instruments mobilisés et de la manière dont chacun s'en saisit, repérage des pratiques innovantes dans certains domaines – la gestion des droits de réservation ou l'organisation du rapprochement entre l'offre et la demande en matière d'attributions de logements par exemple. Pour cela, nous nous penchons successivement sur l'intervention des employeurs[1] (2.1), puis sur celles des collectivités (2.2).

2.1 Les pratiques mises en œuvre par les employeurs en matière de financement du logement

Historiquement, la contribution de l'employeur au développement d'une offre destinée à loger les travailleurs s'inscrit dans le cadre du système de financement du logement social mis en place après-guerre. La création de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et de son équivalent pour la fonction publique d'État avait précisément vocation en 1953 à compléter ce système *via* l'apport d'une ressource financière versée par les employeurs. Ce dispositif de financement du logement par l'employeur s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui, de sorte que les pratiques mises en œuvre par les employeurs pour améliorer l'accès au logement des travailleurs se déploient pour l'essentiel à l'intérieur de celui-ci[2]. L'examen des interventions mises en œuvre par les employeurs pendant la seconde moitié du XX^{e} ou ces

[1] Nous remobilisons pour cela des résultats exposés dans une recherche réalisée dans le cadre du programme « Ville productive » piloté par le PUCA avec l'appui de la Fabrique de l'Industrie (Meunier J.-M., 2025, *Le logement des « travailleurs essentiels », témoin des nouvelles articulations entre travail et logement dans les territoires métropolitains*, PUCA/Ville productive, à paraître). Issus d'une enquête portant sur les pratiques mises en œuvre par les employeurs autour du « lien emploi-logement », ces résultats n'ont cependant pas été repris tels quels. Notre participation aux débats d'un groupe de travail dédié au logement des « travailleurs clés » et créé à la fin du printemps 2024 à l'initiative de la RATP, de la Société des grands projets (SGP) et Grand Paris Aménagement (GPA) nous a en effet conduit à prendre conscience d'un phénomène – la propension plus ou moins grande des employeurs à inscrire leurs interventions en matière de logement dans le dispositif classique du financement du logement social – que nous avons cherché à restituer dans les pages qui suivent en réorganisant en conséquence les éléments issus de la recherche réalisée pour le PUCA.

[2] Pour ce qui concerne du moins les employeurs assujettis à ces dispositifs réglementaires de financement de logement.

dernières années montre cependant qu'un certain nombre de pratiques se démarquent de ce modèle d'intervention, dans le but soit de faire évoluer telle ou telle dimension du dispositif de financement du logement social dans un sens conforme aux intérêts de l'employeur, soit de trouver hors de ce dispositif de nouvelles solutions pour développer une offre de logement à même de répondre au besoin en logement des travailleurs.

Nous revenons dans les pages qui suivent sur les interventions mises en œuvre par les employeurs pour contribuer au développement de l'offre, en abordant celles-ci sous l'angle de leur degré de proximité avec le dispositif classique de financement du logement social. Pour cela, nous distinguons les pratiques qui s'inscrivent pleinement dans ce dispositif (2.1.1), celles qui s'efforcent de faire évoluer partiellement ce dispositif de l'intérieur (2.1.2) et celles qu'une partie des employeurs tend à développer depuis quelques années à l'extérieur de celui-ci (2.1.3).

2.1.1 Des pratiques qui s'inscrivent dans le dispositif de financement du logement social

Les pratiques mises en œuvre par les employeurs en faveur du logement de leurs personnels s'inscrivent pour une large part dans le dispositif classique de financement du logement social mis en place après-guerre. La diversité des dispositifs et des instruments pouvant être mobilisés par les employeurs dans le cadre de ce dispositif confère à ceux-ci des marges de manœuvre qui en font des acteurs de premier plan – tout au moins quand ils entendent jouer un rôle – dans l'intervention visant à améliorer l'accès des travailleurs au logement social. Ces marges de manœuvre se manifestent aussi bien dans les pratiques mises en œuvre par les employeurs pour contribuer au développement de l'offre locative sociale que dans celles visant à avoir une influence sur les attributions de logements.

Des leviers divers pour contribuer au développement de l'offre locative sociale…

Les employeurs qui développent des pratiques pour augmenter l'offre de logements abordables à destination de leurs personnels s'efforcent pour la plupart de le faire dans le cadre de leur contribution financière à l'accroissement du parc locatif social. Pour cela, ils disposent de leviers multiples. L'un d'eux est l'apanage des employeurs des secteurs assujettis à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Couplée à la mise en place des comités interprofessionnels du logement créés dans l'immédiat après-guerre, cette contribution obligatoire instaurée par décret en 1953 a profondément modifié les modalités d'intervention des employeurs dans le domaine du logement. D'une intervention directe incarnée par le logement patronal, c'est-à-dire le logement intégralement financé par l'entreprise dans le but de loger ses salariés, ceux-ci ont évolué dans leur immense majorité vers des formes d'intervention indirecte où l'action de l'employeur est tributaire d'organismes tiers (comités interprofessionnels du logement et organismes d'HLM). En adoptant ce modèle, les employeurs impliqués dans la création des comités interprofessionnels du logement ont renoncé à la maîtrise des leviers qui, dans le modèle du logement patronal, leur permettaient d'agir directement sur la programmation des logements construits pour les salariés. En contrepartie, ils se sont vus ouvrir accès à diverses ressources mobilisables dans le cadre du financement de logements locatifs sociaux *via* le 1 % logement – amélioration du rendement financier des fonds investis dans la construction, instauration de médiations en matière de gestion locative épargnant à l'employeur un prolongement de la conflictualité sociale dans le hors-travail (voir encadré 5).

Encadré 5 : Du logement patronal au 1 % logement (ex. Action Logement)

La création du 1 % logement constitue après-guerre un jalon essentiel dans la construction d'un système de financement du logement social comportant une contribution des employeurs. Il marque également un changement de paradigme au regard de l'intervention de l'employeur en matière de logement. Du logement patronal, système caractérisé par une intervention volontaire, directe et individuelle de l'employeur, on passe à un dispositif réglementaire dans lequel la contribution de l'employeur est obligatoire, indirecte et collective (Meunier, 2013 ; Meunier, 2021).

Le logement patronal s'est développé pendant la seconde moitié du XIX^{e} siècle dans plusieurs secteurs de l'industrie (mines, métallurgie, transports). Il s'agit d'une offre financée par l'employeur pour loger les salariés de l'entreprise. L'intervention de l'employeur répond pour l'essentiel à des besoins économiques – recrutement et fidélisation de la main-d'œuvre – en référence à une convention tacite assurant aux ouvriers une protection hors-travail en échange de leur subordination dans l'espace de l'entreprise (Dewerpe, 1993). Les logements sont construits directement par l'employeur ou par des sociétés de construction dont l'entreprise détient des parts de capital.

Le 1 % logement est une institution née de l'assemblage entre une initiative privée, les comités interprofessionnels du logement, et une obligation légale, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Le premier comité interprofessionnel du logement a été créé en 1943 par le patronat textile de Roubaix-Tourcoing. C'est une association de type loi 1901, gouvernée par un conseil d'administration composé de représentants des employeurs et des salariés, et dont les fonds sont alimentés initialement par une contribution volontaire des entreprises locales à hauteur de 1 % des salaires. Le comité interprofessionnel du logement a trois missions essentielles : collecter les fonds versés par les entreprises adhérentes, investir ces fonds dans la construction de logements et délivrer des prestations aux salariés (accès à un logement locatif social par exemple).

Les motivations des employeurs à l'origine de la création des premiers comités interprofessionnels du logement sont multiples. D'un côté, il s'agit de renforcer la contribution des entreprises à la lutte contre la crise du logement et contre les risques induits pour l'activité économique (fatigue, risques d'accident de travail, etc.). La création d'une contribution interprofessionnelle permettant de mixer les fonds des entreprises avec les aides publiques à la construction est conçue comme un moyen de démultiplier l'efficacité de l'intervention des employeurs en conférant un effet levier à leurs financements. De l'autre, la mise en place des comités interprofessionnels du logement vise à externaliser la question du logement hors de l'entreprise, ce qui présente alors plusieurs avantages pour les entreprises : opportunité de se délester de ses investissements immobiliers, gain en termes de technicité, neutralisation du risque de conflits sociaux liés à des enjeux de malfaçons des logements ou de gestion locative. Cette dernière vertu est centrale dans les motivations du patronat des comités interprofessionnels du logement, dont la création est conçue comme un facteur de pacification des relations avec les salariés. En effet, l'inscription de l'intervention des employeurs dans un cadre interprofessionnel implique de casser le lien entre contrat de travail et contrat de bail caractéristique du logement patronal et de protéger les ouvriers contre l'insécurité liée à cette forme de logement. En outre, la gestion paritaire des comités interprofessionnels du logement a vocation à favoriser le dialogue social censés résulter de la présence à parité dans les instances politiques des comités interprofessionnels du logement des employeurs et des représentants ouvriers.

La PEEC a été créée par décret le 9 août 1953. C'est une contribution obligatoire qui porte sur un montant équivalent à 1 % de la masse salariale et vise les entreprises privées des secteurs industriel et commercial de 10 salariés et plus. La création de la PEEC permet alors de compléter le système de financement du logement mis en place au même moment, l'investissement de la PEEC dans des opérations de logement étant subordonné au fait que celles-ci bénéficient des aides à la construction de l'État. L'intérêt du patronat des comités interprofessionnels du logement est également pris en compte : le versement de la PEEC engendre des « contreparties » pour les entreprises (droits de réservation dans le parc locatif social, parts dans le capital de sociétés d'HLM) et les comités interprofessionnels du logement sont confortés dans leur rôle de collecteur des fonds des employeurs.

Très rapidement, une partie des employeurs s'est cependant attachée à compenser cette perte de maîtrise et à maximiser le niveau des contreparties engendrées par le versement de leur PEEC, et plus particulièrement les droits de réservation qui leur offrent la possibilité de désigner parmi leurs salariés des candidats à l'attribution d'un logement social. Pendant plusieurs décennies, les employeurs concernés ont mis en œuvre des stratégies *ad hoc* en matière de versement de la PEEC de façon à structurer à leur avantage la relation avec les comités interprofessionnels du logement. Pour certains, il s'agissait de fractionner leur PEEC entre plusieurs organismes collecteurs de manière à mettre ceux-ci en concurrence et à les pousser à surenchérir sur le niveau de contreparties proposées aux entreprises enclines à leur verser une partie de leur collecte. D'autres employeurs ont opté pour une stratégie inverse en matière de répartition de leur participation, choisissant de verser l'intégralité de celle-ci à un collecteur unique, de manière à ce que son poids dans les ressources de l'organisme crée une forme de dépendance incitant ce dernier à accroître le niveau des contreparties offertes à l'entreprise à des fins de fidélisation.

La réforme de l'architecture d'Action Logement adoptée en 2017 et la suppression des comités interprofessionnels du logement au profit d'une structure nationale – Action Logement Service – en charge de la collecte de la participation des entreprises avaient notamment vocation à mettre fin à cette mise en concurrence des collecteurs de la PEEC favorisant les grands groupes au détriment des salariés des entreprises de taille petite ou moyenne. Plusieurs signes – l'émergence ces dernières années chez une partie des grandes entreprises d'une critique mettant en cause l'efficacité des interventions d'Action Logement pour loger leurs salariés, la permanence de la notion de « grand compte » dans les services chargés de la relation aux entreprises au sein d'Action Logement – semblent cependant indiquer que l'incitation à accorder une importance particulière aux demandes émanant des grandes entreprises (et les stratégies mises en œuvre par celles-ci le cas échéant pour parvenir à ce résultat) n'ont pas complètement disparu du fonctionnement de cette institution.

Un autre levier actionné par les employeurs qui aspirent à contribuer au développement de l'offre locative sociale consiste à accroître le montant de leurs concours financiers. Ainsi plusieurs employeurs soumis au versement de la PEEC investissent-ils dans la production de logements sociaux des sommes qui excèdent le montant affecté à cet emploi dans le cadre de leur obligation. La politique consistant à mobiliser des ressources supplémentaires à titre volontaire, qui vise *in fine* à accroître le nombre de salariés ayant accès à un logement social, renvoie alors généralement à la conclusion d'un accord avec les syndicats de l'entreprise.

Deux grandes options se présentent aux employeurs concernés pour investir ces fonds. La première consiste à confier à Action Logement le soin d'investir dans des opérations de construction les montants issus de cette contribution volontaire. La seconde revient pour l'employeur à investir les fonds directement dans des programmes de logements sociaux, la définition des contreparties locatives (nombre de droits de réservation, typologies des logements et/ou des loyers, localisation) faisant l'objet d'une convention de réservation conclue directement avec l'organisme d'HLM. Cette option est plus particulièrement mobilisée par des employeurs soucieux de favoriser la proximité domicile-travail de leurs personnels et pour lesquels l'achat de droits de réservation en désignation unique dans des localisations ciblées constitue une possibilité de parvenir à cette fin (à l'instar notamment du ministère de la Justice). En théorie, la réforme des attributions de logement sociaux ne modifie pas fondamentalement la donne pour les employeurs concernés. Le passage à la gestion en flux prévoit en effet la possibilité pour ceux-ci, sous réserve de contraintes d'horaires et/ou de déplacements pour les

travailleurs (dans le cas par exemple du travail en horaires décalés), de demander aux bailleurs avec lesquels ils ont conclu une convention de territorialiser le flux de logements à une échelle infra-communale, à proximité des principaux centres d'activités et d'emplois et de l'employeur.

La pratique consistant à aller au-delà de ses obligations réglementaires pour financer directement des opérations de construction locative sociale est corrélée avec la détention de leviers spécifiques chez la plupart des employeurs concernés. Ces leviers, qui sont généralement hérités de politiques développées par l'employeur dans un passé plus ou moins proche, ont tendance à représenter une ressource importante dans la relation avec les organismes d'HLM au moment de l'élaboration des conventions de réservation. Trois leviers de ce type ont été identifiés à l'occasion de la recherche réalisée dans le cadre du programme « Ville productive » du PUCA.

Le premier levier consiste en l'existence de réserves foncières ou d'emprises bâties à proximité des principaux lieux d'attache des travailleurs. En effet, la détention de biens de ce type constitue une ressource que l'employeur est susceptible de mettre à profit pour contribuer à la création d'une offre locative sociale nouvelle et favoriser simultanément l'accès des personnels à un logement abordable et la proximité domicile-travail. Plusieurs possibilités de montage s'offrent à l'employeur pour mener à bien les opérations de ce type : cession de foncier ou du bâti à un aménageur, conservation de la maîtrise du foncier mis à disposition d'organismes d'HLM pour une durée limitée (bail emphytéotique, bail à construction), délégation de la maitrise d'ouvrage à une filiale en interne (à l'image de la SNCF avec Espace Ferroviaire).

L'employeur disposant de patrimoines bâtis peut également décider d'en céder une partie quand il estime que celle-ci ne répond plus aux besoins de son personnel. Ces politiques de cession s'accompagnent dans certains cas de programmes de rachats de terrain ou d'immeubles à proximité des principaux centres d'activités qu'elles permettent de financer en partie. En plus de répondre à une logique de rationalisation gestionnaire, cette politique de cession-rachat de patrimoine s'inscrit dans une stratégie de redéploiement des investissements immobiliers de l'employeur en écho à l'évolution des implantations géographiques de l'activité et des besoins en matière de ressources humaines. Ce redéploiement s'opère à des échelles géographiques variables selon les entités. Dans le cas des employeurs implantés sur l'ensemble du territoire national, il peut prendre la forme d'un recentrage des logiques patrimoniales sur les zones centrales métropolitaines. A l'échelle infra-métropolitaine, il conduit généralement les employeurs concernés à se défaire de leurs biens épars de manière à regrouper leur patrimoine à proximité des principaux lieux d'attaches des travailleurs.

La détention d'une filiale de construction HLM constitue un deuxième levier dont les employeurs ayant pour pratique de financer directement la construction de logements sociaux sont susceptibles de se saisir. Cette option ne concerne qu'une poignée d'employeurs, parmi lesquels on compte la SNCF avec le groupe ICF Habitat, la RATP avec RATP Habitat et la Poste avec Toit et Joie. Elle présente plusieurs intérêts du point de vue des intéressés. Elle permet ainsi de s'affranchir en partie du prisme exercé par Action Logement et de peser directement sur les politiques des sociétés d'HLM. Une telle stratégie s'applique au cas des attributions de logements, domaine dans lequel la détention d'une filiale HLM permet d'accroître sensiblement le volume de droits de désignation octroyés à l'employeur dans la mesure où elle offre généralement à celui-ci la possibilité de bénéficier d'une part accrue – quand ce n'est pas la totalité – des logements réservés au titre du contingent employeur. Elle a également à voir avec la question de la programmation des constructions neuves. Dans ce domaine, la détention de parts dans une filiale HLM offre à l'entreprise la possibilité de peser

sur certaines dimensions des opérations – la localisation des logements, leur typologie, les niveaux des loyers de sortie – en relation avec le profil des salariés auxquels les logements sont destinés et avec les enjeux de l'employeur en matière de gestion des ressources humaines.

L'existence d'un collecteur dédié est un troisième levier mobilisable par l'employeur voulant contribuer directement au développement de l'offre locative sociale. Cette possibilité qui avait été donnée à un petit nombre d'employeurs suite à la création de la PEEC ne concerne cependant plus aujourd'hui qu'une seule entreprise, la SNCF. Ainsi, la réglementation autorise celle-ci à verser tout ou partie de sa PEEC à la Société immobilière des chemins de fer (SICF), qui est la holding du groupe ICF Habitat. La maîtrise de cette ressource financière est mise à profit par l'entreprise pour soutenir directement l'entretien et le développement du patrimoine d'ICF Habitat. Elle lui permet également de bénéficier d'un volume de droits de réservation qui excède sensiblement le contingent alloué à l'employeur dans le système de droit commun adossé à Action Logement.

… et peser sur les attributions de logements

La réforme des attributions de logements sociaux confère aux employeurs des outils inédits pour œuvrer en faveur de l'accès au parc locatif social de leurs personnels. Dans le secteur privé, les entreprises ont la possibilité de définir leur propre système de cotation – ou *scoring*. Celui-ci compile un ensemble de critères correspondant aux profils de salariés dont l'employeur souhaite appuyer les demandes d'accès au logement social en priorité au regard de sa politique de ressources humaines (profession du salarié, ancienneté dans l'entreprise, etc.). Il a vocation à se surajouter aux critères définis par Action Logement – mais aussi aux critères inscrits dans le système de cotation adopté par l'EPCI et aux critères réglementaires issus du CCH intégrés dans celui-ci – pour établir un classement des candidats présentés en CALEOL au moment d'attribuer les logements relevant du contingent employeur.

Plusieurs entreprises ont également défini des conditions d'éligibilité à l'accès à un logement social sur le contingent employeur. Cette pratique vise de la même manière à hiérarchiser les demandes de logement émanant des salariés de l'entreprise dans un sens conforme à la politique de ressources humaines arrêtée par celle-ci. Elle peut s'efforcer par exemple d'œuvrer en faveur de la fidélisation des salariés dans l'entreprise, lorsque la détention d'un CDI conditionne la possibilité d'avoir accès à un logement social avec l'appui de son employeur (entre autres dispositions destinées à œuvrer dans ce sens). Dans ce cas de figure, des mesures peuvent être adoptées parallèlement pour permettre aux nouveaux entrants ou aux travailleurs en contrat précaire de se loger. Elles ont souvent tendance alors à s'inscrire dans l'approche segmentée de l'offre destinée à répondre aux besoins des salariés qui sous-tend la politique de l'entreprise en matière de logement (voir plus bas). La possibilité offerte aux personnels concernés de se loger dans une structure d'hébergement ou dans une résidence de logement temporaire peut néanmoins se concevoir dans la logique de l'employeur comme une composante de l'offre de service censée améliorer l'attractivité des postes qu'il propose sur le marché de l'emploi. Certains employeurs s'attachent en outre à favoriser les demandes de mutation de leurs personnels dans le parc locatif social, dans le cadre d'une politique de fidélisation desdits personnels. Le *scoring* et les critères d'éligibilité au logement social manifestent dans leur cas la volonté de l'entreprise d'aider ses salariés à adapter leur logement (nombre de pièces, localisation) en fonction des changements survenant dans la structure familiale ou le parcours professionnel. La RATP compte parmi les employeurs à l'origine de ce type de pratiques, selon une logique d'accompagnement de l'individu et des familles aux différentes étapes de leur parcours de vie.

Les employeurs de la fonction publique mettent également en œuvre des pratiques qui visent à ordonner les candidatures de leurs agents cherchant à accéder à un logement social avec leur appui. L'élaboration de systèmes de cotation de la demande constitue aujourd'hui le principal outil dont ils disposent pour arriver à leurs fins. Ainsi, certaines collectivités territoriales qui sont aussi réservataires de logements (dans la mesure où elles apportent aux bailleurs une garantie d'emprunt ou financent directement la construction de logements) ont adopté des grilles de cotation avant même que cela ne constitue une obligation légale. Rennes Métropole et la Ville de Paris comptent parmi les collectivités ayant mis en place ce type d'outils. Dans le cas de la fonction publique d'État, les ministères qui souhaitent peser sur les attributions de logements au bénéfice de leurs agents en poste en Ile-de-France n'ont pas la même latitude. L'adoption de critères de priorité permettant de hiérarchiser les candidatures des agents publics de l'État relève en effet des prérogatives de la DRIHL Ile-de-France et est censée s'appliquer à l'ensemble des ministères.

L'enquête réalisée dans le cadre de la recherche PUCA a cependant permis de mettre en évidence une certaine variété dans le positionnement des ministères vis-à-vis de ce dispositif interministériel. Trois profils ont pu être identifiés à cette occasion. Un premier groupe est composé de ministères indifférents aux critères définis par la DRIHL Ile-de-France compte tenu de l'absence de politique de financement de l'offre locative sociale dans leur dispositif d'action sociale. Le second profil renvoie à des ministères se calant sur les règles encadrant le fonctionnement de la Bourse au logement des agents de l'État (Balae)[1] tout en n'abdiquant pas toute volonté d'influer à la marge sur les attributions, par exemple en faisant remonter des situations d'urgence vers la DRIHL Ile-de-France. Le troisième groupe se compose de ministères qui – à l'image du ministère de l'Intérieur – bénéficient d'un régime dérogatoire qui leur permet de définir des critères « d'opportunité » liés aux obligations de services des agents et se rajoutant aux critères de la grille de cotation adoptée par la DRIHL Ile-de-France pour départager les candidats.

2.1.2 Des pratiques qui visent à améliorer le dispositif ou à en corriger les limites

Parmi les pratiques mises en œuvre par les employeurs pour améliorer l'accès de leurs personnels au parc locatif social, une partie se distingue par leur propension à faire évoluer le dispositif dans un sens conforme aux besoins de l'économie ou aux intérêts des employeurs. L'examen de l'intervention des employeurs en matière de logement permet d'identifier plusieurs pratiques qui s'inscrivent dans cette logique, tant en matière de contribution au développement de l'offre de logements sociaux qu'en matière d'attributions de logements.

Adapter l'offre au regard des besoins de l'employeur

Les pages qui précèdent montrent que les employeurs ne sont pas des utilisateurs passifs des possibilités offertes par le dispositif de financement du parc locatif social pour loger les salariés. Dans certains cas, les pratiques mises en œuvre par les employeurs sont même sous-tendues par une volonté d'améliorer l'efficacité de leur contribution au développement du logement social et de corriger les limites qu'ils identifient dans certaines dimensions du système. Cette volonté, qui s'est manifestée dès les années 1960-1970 chez certains industriels, s'est traduite par la définition en partenariat avec les organismes d'HLM d'évolutions multiples au niveau des

[1] Balae est une plateforme mise en place par la DRIHL Ile-de-France afin de favoriser le rapprochement entre l'offre et la demande de logement social des agents de l'État. Elle permet notamment de classer les candidatures des demandeurs sur la base de la grille de cotation adoptée par les services de l'État dans cette région.

contreparties locatives engendrées par la contribution de l'employeur. Deux types de changements survenus à différentes périodes – certains il y a quelques décennies, d'autres ces dernières années – méritent d'être notés ici.

Le premier concerne la composition de l'offre locative sociale co-financée par les employeurs. Une tendance à la segmentation de l'offre s'est en effet rapidement manifestée dans les pratiques des employeurs et des opérateurs partenaires en fonction des profils des publics visés et des besoins en matière de ressources humaines. Cette évolution a débouché sur la conception de nouvelles formes d'habitat temporaire visant à répondre aux évolutions de l'économie – par exemple les foyers de travailleurs migrants dont la construction débute dès les années 1950 en relation avec l'essor de l'immigration de travail – ou aux nécessités de services, à l'image des résidences de meublés temporaires pour les personnels roulants de la SNCF en déplacement. Depuis les années 1990-2000, une nouvelle offre de logements temporaires se développe afin de favoriser l'accès au logement des nouveaux arrivants et des personnes en mobilité géographique vers l'emploi dans les territoires métropolitains. Financée directement par l'entreprise ou proposée par des prestataires spécialisés, cette offre répond à la nécessité d'accompagner les parcours résidentiels des personnes intégrant le monde du travail ou dans les contextes de transition (mutation professionnelle, reconversion professionnelle, etc.). Elle coexiste chez certains employeurs avec le financement d'une offre destinée à héberger les travailleurs en difficulté suite à une rupture (séparation de couple, violences familiales) ou à un problème personnel (addiction).

Une autre évolution apparue plus tardivement concerne les modalités de réservation des logement financés avec le concours de l'employeur. Elle manifeste chez certains une volonté de privilégier des contreparties locatives a-territorialisés, ou du moins valables uniquement pour une attribution, et en cela non captives d'une localisation donnée. Cette volonté s'est traduite par l'émergence dans les années 1990-2000 de la formule des droits de réservation en « désignation unique », c'est-à-dire pouvant être actionnés une seule fois (ou « un tour »), alors qu'historiquement les contreparties locatives au financement du logement social par l'employeur prenaient la forme de « droits de suite », formule dans laquelle l'employeur peut exercer son droit de désignation à chaque congé pendant toute la durée de la convention de réservation conclue avec le bailleur social. L'essor des « conventions de parc » en désignation unique, qui répond également à des intérêts propres aux organismes HLM, s'inscrit en ce sens dans une logique d'autonomisation des actifs détenus par l'employeur dans le parc locatif social par rapport à toute forme d'ancrage spatial – une logique en somme de dématérialisation. Une telle approche se justifie du point de vue du réservataire en référence à des situations dans lesquelles des dynamiques territoriales entraînent la démonétisation desdits actifs lorsqu'ils sont localisés dans des quartiers en perte d'attractivité auprès des travailleurs (concentration de situations de pauvreté, dégradation de l'image du quartier dans les représentations collectives, etc.).

Aujourd'hui, une partie des employeurs continue de concevoir des pratiques visant à améliorer l'efficacité du système du logement social ou à corriger ce qui constitue des dysfonctionnements à leurs yeux. Ces pratiques s'inscrivent dans la continuité de celles mises en œuvre dans un passé plus ou moins proche pour adapter aux besoins de l'économie l'offre de logements aidés destinés à loger les travailleurs. Une telle continuité se manifeste autant du point de vue des caractéristiques de l'offre élaborée dans cette perspective que de ses modalités de conception, celles-ci associant étroitement à nouveau les acteurs du logement social et, pour certains produits, des acteurs de la promotion immobilière privée. Pour une partie d'entre elles, ces offres atypiques financées avec les fonds des employeurs visent à enrichir le spectre des

solutions proposées aux travailleurs en jouant sur les typologies et les modalités d'occupation des logements. Elles sont pensées comme un moyen de faire évoluer qualitativement l'offre de logements de manière à améliorer son adéquation avec les capacités financières des occupants ou avec les nouveaux usages présumés des nouvelles générations arrivant sur le marché du travail.

Plusieurs types d'offres correspondant à ce profil ont été identifiées dans le cadre de la recherche menée pour le PUCA. Trois d'entre elles peuvent être mentionnées ici. Il s'agit d'abord du logement intergénérationnel – ainsi que de l'habitat intergénérationnel qui décline le concept à l'échelle de l'immeuble –, qui entre autres finalités est conçu comme un moyen de faire émerger un gisement d'offre à prix abordable dans le parc existant. La colocation constitue un autre type d'offre atypique qui se développe depuis plusieurs années. Elle répond à des enjeux relativement similaires à ceux relatifs au logement intergénérationnel (rompre l'isolement des individus *via* l'accès à des espaces partagés, promouvoir une offre à loyer abordable) et est manifestement identifiée par certains employeurs publics comme le chaînon manquant entre l'habitat en résidence administrative destiné à loger les agents en début de carrière et le logement autonome. Le coliving constitue un troisième type d'offre atypique financée avec des fonds des employeurs. Il s'agit d'une variante de la colocation incluant une offre de services à destination des résidents, ce que plusieurs employeurs perçoivent comme un moyen de compenser la petite taille des logements que le montage financier des opérations incluant ce type d'offre permet de construire. Dans ce dernier cas, l'offre de logement s'adresse à un public plus large que les formes d'habitat collectifs habituellement financées avec le concours de l'entreprise. Elle vise notamment des salariés à revenus moyens ou des cadres en mobilité, c'est-à-dire des catégories touchées à leur tour depuis une à deux décennies par des difficultés d'accès au logement dans les zones tendues, perpétuant de ce point de vue une logique dans laquelle les fonds investis par les employeurs dans le logement ont vocation à contribuer à l'adaptation de l'habitat aux besoins de ces derniers.

La logique de dématérialisation visant à décorréler les droits de réservation acquis par les employeurs et la localisation des logements sous-tend dans une large mesure le passage à la gestion en flux, réforme dont l'essor des réservations en désignation unique peut s'interpréter comme une sorte de préfiguration. Cette logique, qui revient pour les employeurs impliqués dans le financement du logement social à constituer des portefeuilles de droits temporaires et dissociés de la réalité matérielle des logements réservés, a infusé d'autres pratiques développées en coopération avec des organismes d'HLM ces dernières années. Deux d'entre elles peuvent être mises en exergue.

La première logique consiste pour certains opérateurs HLM à identifier puis exploiter de nouveaux gisements dans le parc locatif social. Elle s'incarne notamment dans l'expérimentation amorcée en 2019 par Immobilière 3F à l'Haÿ-les-Roses avant d'être essaimée sur d'autres sites et qui consiste à loger temporairement (18 à 36 mois en règle générale) des travailleurs dans des immeubles promis à la démolition à moyen terme. Libérés à mesure des relogements des ménages occupants, les logements sont mis à disposition dans le cadre d'un contrat d'occupation précaire – qui prévoit notamment le départ du nouvel occupant peu avant le lancement de la démolition proprement dite – et ont ciblé ces dernières années en particulier les ouvriers du secteur du BTP ayant besoin de se loger temporairement en Ile-de-France pour travailler sur les chantiers du Grand Paris Express (GPE) et des ouvrages olympiques.

La seconde logique revient pour l'employeur à délivrer des aides à l'allègement de quittance visant à soulager le taux d'effort des travailleurs ayant accès à un logement aidé avec son appui.

Elle peut conduire l'employeur à financer des droits de réservation en désignation unique avec des loyers « refroidis », c'est-à-dire partiellement pris en charge par ses soins de façon à abaisser la dépense logement du ménage. Ce procédé, qui revient à modifier les modalités de la contribution de l'employeur au financement du logement social, vise à améliorer l'adéquation de l'offre avec la réalité du besoin. Il peut inclure une forme de contournement de la réglementation relative au logement social, par exemple lorsque l'intervention de l'employeur permet d'aider un actif à accéder à un logement intermédiaire (PLS ou LLI) pour un loyer équivalent à un logement social classique alors que ses revenus sont supérieurs aux plafonds de ressources PLUS.

Renforcer la capacité de l'employeur à aider les travailleurs à avoir accès à un logement social

Les attributions de logement forment également un domaine dans lequel plusieurs employeurs développent des pratiques afin d'améliorer l'efficacité de leur contribution au logement social et de réguler certains dysfonctionnements qu'ils prêtent à ce système. Cette logique corrective se décline à travers plusieurs positionnements mis en évidence dans le cadre de la recherche réalisée pour le PUCA mais aussi à l'occasion de l'enquête menée pour cette recherche-ci.

L'un d'eux consiste à opérer une médiation auprès des salariés candidats au logement social de manière à compenser les effets d'éviction engendrés pour une partie des demandeurs par la réforme des attributions et la digitalisation de la demande. La mise en place de plateformes numériques ayant vocation à favoriser le rapprochement entre l'offre et la demande selon le principe de la « location choisie » recèle en effet le risque de tenir à l'écart les personnes peu familières de ce type d'outils et/ou dans l'incapacité d'effectuer leurs démarches de manière autonome (personnes concernées par l'illettrisme ou l'illectronisme, étrangers ayant une maîtrise partielle de la langue française). L'intervention développée par certains employeurs en direction de salariés confrontés à cette difficulté consiste à proposer aux demandeurs un accompagnement tout au long du parcours devant les amener à accéder à un logement social (enregistrement de la demande de logement dans le SNE, candidature sur un logement proposé sur Al'In, etc.). Cet accompagnement s'inscrit parfois dans une offre de services plus large (information, conseil) qui vise à augmenter les chances des salariés de voir leur demande de logement aboutir et que les employeurs concernés tendent à concevoir comme faisant désormais partie intégrante de leur intervention en matière de logement.

Un deuxième positionnement possible pour les employeurs consiste à s'inscrire dans des dynamiques partenariales dont l'objet est de flécher vers des travailleurs – généralement identifiés comme « travailleurs clés » ou « essentiels » à l'échelle de l'activité de l'employeur – des logements relevant d'un contingent donné. Plusieurs exemples d'accords signés avec des réservataires de logements illustre la propension de certains employeurs ces dernières années à s'inscrire dans des dispositifs de ce type. C'est le cas en particulier dans la fonction publique. Ainsi la région Ile-de-France a-t-elle conclu des conventions avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice afin d'abandonner une partie de ses droits de désignation au profit de ceux-ci et de favoriser l'accès de leurs personnels à un logement abordable à proximité de leur lieu de travail (commissariat, tribunal, maison d'arrêt).

Des dispositifs visant à améliorer l'accès au parc locatif social des agents de la fonction publique peuvent également être mis en place sous l'impulsion d'organismes d'HLM. Ils reposent de la même manière sur la signature d'une convention matérialisant un accord négocié avec un employeur de sorte que des logements soient fléchés vers les personnels. Un dispositif de ce type a par exemple été instauré en Seine-Saint-Denis à l'initiative de Plaine Commune

Habitat qui a conclu avec plusieurs employeurs publics (l'académie de Créteil, l'EPT Plaine commune, un établissement hospitalier implanté dans le territoire) des conventions qui chiffrent le nombre de logements devant être fléchés vers les demandeurs travaillant pour l'employeur concerné pendant une période donnée.

Des interventions reposant sur l'orientation de droits de réservation vers les travailleurs d'une entreprise donnée se sont développées en parallèle ces dernières années dans le secteur privé. Leur ingénierie est assurée par Action Logement, qui en tant que gestionnaire de la PEEC est à la tête du stock de réservations locatives relevant du contingent employeur, et qui techniquement est en mesure d'orienter une partie du flux vers une catégorie de salariés pré-ciblée. Le dispositif mis en place conjointement avec la région Ile-de-France ces dernières années afin d'améliorer l'accès au logement social des personnels soignants illustre la manière dont Action Logement intervient dans ce type de partenariats.

Amorcée à la suite des études consacrées aux travailleurs clés par l'APUR au milieu des années 2010, la réflexion visant à renforcer la contribution d'Action Logement à l'accès au logement des personnels soignants a débouché sur le lancement d'un partenariat avec la région en 2018, avant de donner lieu à des accords conclus dans le contexte de la crise sanitaire en 2021-2022. Le dispositif d'intervention formalisé pendant cette séquence comporte deux volets distincts. Le premier volet porte sur le développement d'une offre de logement en direction des personnels soignants. Il repose sur une mobilisation conjointe des filiales de construction d'Action Logement et de l'établissement public foncier d'Ile-de-France chargé d'identifier du foncier pouvant accueillir des opérations de construction à proximité des établissements de santé, ainsi que sur l'engagement d'Action Logement et de la région de mobiliser une partie des logements relevant de leurs contingents respectifs au profit des personnels soignants. L'accord conclu avec la région entérine l'adoption d'une clé de répartition définie par les parties : la région s'efforce avec l'Agence régionale de santé de répondre aux besoins en logement des agents de l'hôpital public alors qu'Action Logement Service a vocation à accompagner les personnels soignants du secteur privé.

Le second volet prévoit le fléchage immédiat de logement vers les personnels soignants. Il repose sur l'engagement d'Action Logement de mobiliser dès la première année d'application de la convention son contingent de réservation à hauteur de 250 offres orientées sur cette catégorie d'actifs. La mise en œuvre opérationnelle de cet engagement a conduit Action Logement Service à décider la création d'une filière *ad hoc* dans Al'In : « *on a mis en place une filière spécifique dans notre outil Al'In où on va y déposer de l'offre et puis peuvent accéder à cette offre les salariés qui sont inscrits sur Al'In et qui ont un numéro de SIRET qui corresponde à un établissement de santé privé* (…) *et donc ils ont accès à une offre un peu de manière privilégiée* »[1]. Techniquement, les logements concernés sont proposés en exclusivité dans la filière pendant quelques jours, l'exclusivité ne pouvant se prolonger au-delà compte tenu de la brièveté du délai – 2 semaines – dont le réservataire dispose pour adresser à la CALEOL trois candidatures disposant d'un dossier complet.

L'outil conçu pour renforcer l'offre de logement fléchée sur les personnels soignants ne constitue cependant en rien une innovation à l'échelle d'Action Logement. Au même moment, d'autres filières ont été mises en place pour mobiliser une partie du contingent de logements au profit de catégories spécifiques (DALO, grands comptes) ou drainer des demandeurs vers des offres atypiques (logement temporaire meublé, logement intermédiaire). A travers cet

[1] Entretien ALF2.

instrument, il s'agit pour Action Logement de se doter à terme d'une capacité à mobiliser une fraction de l'offre pour répondre à un besoin émanant de tel ou tel secteur d'activité[1]. Cette nouvelle organisation est conçue en interne comme une manière d'améliorer la prise en charge de besoins difficiles à appréhender dans le fonctionnement normal d'Action Logement, dans les cas par exemple où un secteur d'activité se caractérise par la surreprésentation d'un profil de ménages en particulier (à l'image des familles monoparentales dans la grande distribution).

Un troisième type de positionnement s'est affirmé ces dernières années côté employeurs en matière d'attributions de logements. Il ne concerne cependant qu'une poignée d'employeurs, animés par la volonté de corriger ce qui constituait pour eux un dysfonctionnement de la réforme des attributions de logements sociaux, le passage à la gestion en flux engendrant à leurs yeux un risque de perte de maîtrise sur les caractéristiques – et plus particulièrement la localisation – des logements sociaux proposés sur le contingent employeur. Attachés au fait que l'offre de logements soit localisée à proximité des principaux centres d'activités pour des raisons de contraintes de postes, plusieurs employeurs ont négocié auprès du ministère du logement la possibilité de rester dans un système de réservation en stock dans lequel chaque droit de réservation est attaché à un logement physiquement identifié et localisé dans un endroit précis.

Certains parmi eux ont obtenu gain de cause : la loi ELAN dispose que les réservations effectuées au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure (donc les personnels du ministère des Armées et du ministère de l'Intérieur) soient inclus dans les logements pour lesquels le passage à la gestion en flux n'a pas vocation à être mise en œuvre, avant qu'une dérogation de même nature ne soit accordée aux établissements publics de santé – c'est-à-dire notamment à l'AP-HP dans le cas de l'Ile-de-France – lors de l'examen parlementaire du projet de loi 3DS. Pour ces employeurs, il s'est agi de corriger un défaut identifié dans le fonctionnement du dispositif de financement du logement social en faisant en sorte que celui-ci ne s'applique pas à leur cas. En d'autres termes, leur lecture des impacts de la réforme des attributions sur leur politique en matière de logement les a conduits à vouloir se soustraire partiellement du champ d'application de celle-ci, de manière à pouvoir continuer à financer le développement du parc locatif social dans des conditions compatibles à leurs yeux avec leurs intérêts.

2.1.3 Des pratiques visant à trouver des solutions hors du dispositif de financement du logement social

Un dernier registre de pratiques mises en œuvre par les employeurs se caractérise par la volonté d'améliorer l'accès au logement des travailleurs *via* des interventions hors du dispositif classique de financement du logement social. Plusieurs levier peuvent être actionnés dans ce but, qui portent uniquement sur le développement de l'offre de logement – la question des pratiques mises en œuvre par les employeurs pour peser sur les attributions de logements locatifs sociaux ne se posant plus dans ce cas de figure.

Parmi les pratiques mises en œuvre par les employeurs cherchant à aider leurs salariés à se loger hors du dispositif classique de financement du logement social, celle consistant à acquérir des

[1] Il s'agissait là d'un chantier lancé par Action Logement Service au moment de l'enquête, l'une des principaux changements amorcés consistant à supprimer la filière « grands comptes » au profit d'une filière « secteurs d'activités » dont la raison d'être est d'apporter des réponses ciblées aux employeurs dans les secteurs concernés (transport, travail temporaire, banque, industrie, industrie de luxe) en ayant une approche plus précise des liens de ceux-ci aux territoires.

logements en vue de les louer – ou de sous-louer des logements – directement à des membres de leur personnel est probablement la mieux identifiée. Ce type d'interventions suscite en effet périodiquement la parution d'articles dans la presse, la résurgence de formes d'interventions directes de l'employeur y étant généralement dépeinte comme un symptôme des difficultés d'accès au logement rencontrées par une partie des salariés et de la crise du logement dans sa globalité[1]. En dépit de leur caractère atomisé, ces interventions présentent un certain nombre de points communes et de différences qui permettent d'en brosser un tableau d'ensemble.

Il s'agit d'abord d'interventions mises en œuvre par les employeurs de manière individuelle, en l'absence de toute forme de mutualisation de moyens ou de gouvernance partenariale. Quelques profils-types se dégagent parmi les employeurs impliqués dans ce type d'interventions. Pour une partie d'entre eux, il s'agit d'employeurs recrutant des travailleurs en mobilité géographique vers l'emploi, c'est-à-dire des travailleurs ayant leur résidence principale dans une autre région et dont le besoin en logement vaut pour une période limitée dans le temps (travailleurs saisonniers, travailleurs détachés), d'où une surreprésentation d'employeurs issus de secteurs tels que l'hôtellerie-restauration, le bâtiment et l'industrie[2]. En plus des travailleurs en mobilité géographique vers l'emploi, les travailleurs ciblés par ces interventions sont principalement les nouveaux arrivants dans le territoire (travailleurs en provenance d'une autre région) et les salariés en formation (apprentis). En outre, l'intervention des employeurs développant ce type de pratiques peut prendre plusieurs formes : achat d'immeubles avec ou sans travaux destinés à loger des salariés (logement autonome, colocation), prise à bail de logements dans le parc locatif libre afin de sous-louer ceux-ci à des salariés[3]. Enfin, certains territoires semblent davantage concernés par cette catégorie d'interventions, à commencer par les régions touristiques (littoral Atlantique, Bretagne) et les bassins d'emploi industriel, dans les zones de marché tendu comme dans les territoires excentrés caractérisés par un déficit d'attractivité résidentielle.

L'insertion de clauses de fonction dans les logements proposés en location à des travailleurs constitue aujourd'hui une autre pratique visant à développer l'offre développée avec l'appui de l'employeur en direction de ce public en dehors du dispositif de financement du logement social. Cette pratique offre aux employeurs concernés l'assurance de financer des logements ayant pour propriété de répondre en permanence à un besoin en logement de leurs personnels. En effet, le dispositif est conçu de sorte que le locataire en titre soit dans l'obligation de donner congé en cas de changement d'employeur et que, par conséquent, le logement libéré réintègre le stock d'offre constitué par l'employeur afin d'être proposé à un autre membre du personnel.

L'AP-HP est probablement aujourd'hui l'employeur le plus résolument engagé dans cette voie atypique. La volonté de financer une offre locative de ce type s'inscrit dans la politique logement élaborée par la direction, qui entend depuis quelques années développer une offre dite « attractivité » en complément de l'offre locative sociale issue de la contribution financière de l'AP-HP à la production de logements sociaux. Cette offre, conçue pour attirer et fidéliser des

[1] Voir par exemple Chetrit J., 2024, « Quand les employeurs logent leurs apprentis », *Le Monde*, 11 janvier et De Saintignon Ch. de, 2024, « Ces entreprises qui planchent sur le logement de leurs salariés », *Le journal des entreprises*, 14 février.

[2] Le phénomène est bien documenté dans le cas des employeurs de divers secteurs (agriculture, hôtellerie-restauration, remontées mécaniques) recrutant des travailleurs saisonniers dans la recherche réalisée à la demande de Force ouvrière dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'IRES (Kornig C., Calmand J., Recotillet I., 2024, *La sécurisation des parcours professionnels des saisonniers et saisonnières dans l'agriculture, l'hôtellerie-restauration et les remontées mécaniques*, Agence d'objectifs IRES/Force ouvrière, mai).

[3] Dans certains cas, l'intervention de l'employeur s'étant à d'autres domaines de la vie des travailleurs (mise en place d'un dispositif de ramassage par car pour faciliter les déplacements domicile-travail, etc.).

personnels sur des métiers en tension, se caractérise par des contrats de bail comportant une clause de fonction, une absence de ciblage social – c'est-à-dire de plafonds de ressources – à l'entrée dans le logement et des loyers refroidis (en l'occurrence ramenés au niveau d'un PLS). Elle est alimentée à ce jour par deux sources : des logements issus du parc immobilier privé de l'AP-HP et des logements locatifs intermédiaires (LLI), conformément à une possibilité ouverte par la loi 3DS qui dispose que des personnes morales peuvent louer des LLI en vue d'une sous-location à leurs agents ou salariés. La direction de l'AP-HP ne fait cependant pas mystère de sa volonté d'augmenter la part représentée par l'offre « attractivité » dans son stock de logements locatifs proposés aux agents et, à cette fin, d'identifier de nouveaux gisements de logements susceptibles d'alimenter ce stock. La possibilité de mobiliser une fraction de l'offre locative sociale, et par conséquent de prendre à bail des logements sociaux afin de les sous-louer à des agents, fait manifestement partie des scénarii à l'étude en ce sens, même si aucun cadre juridique n'autorise ce type de montages à ce jour.

Les employeurs qui cherchent à contribuer au développement de l'offre locative hors du dispositif de financement du logement social sont à l'origine d'une dernière pratique qui consiste à tenter d'exploiter des gisements d'offre dans le parc locatif privé. Dans certains cas, cette pratique ressort de l'action individuelle de l'employeur. Elle suppose alors de la part de celui-ci qu'il endosse un rôle de médiation entre ses personnels en recherche de logement et les bailleurs privés. La recherche de gisements d'offre disponibles dans le parc locatif libre et la mise en relation de l'offre et de la demande peuvent également s'opérer dans le cadre de dispositifs collectifs. Des instruments de ce type ont été mis en place dans le secteur privé. A l'image du dispositif « Louer pour l'emploi » instauré par Action Logement, certains visent à permettre à des actifs – des travailleurs en mobilité géographique vers l'emploi ou des apprentis par exemple – de se loger en louant une chambre chez l'habitant.

En outre, des dispositifs sont actuellement en gestation afin de produire une offre de logement adaptée aux nouvelles formes d'organisation du travail apparues à la suite de la crise sanitaire dans certaines entreprises. La production d'une offre de logements en multi-occupation pour actifs fait partie des pistes étudiées ces dernières années par plusieurs acteurs (employeurs, agences d'architecture, etc.). Il s'agirait d'un dispositif proposant des logement « à temps partiel », dans lequel un seul logement pourrait répondre aux besoins de plusieurs actifs ayant besoin de se loger à proximité de leur lieu de travail un nombre de jours limité et à des moments différents de la semaine.

2.2 Le lien emploi-logement comme enjeu des politiques locales de l'habitat

Les collectivités figure également au premier rang des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'interventions autour du lien « emploi-logement » dans les territoires. La prise en compte de la question du logement des travailleurs par les acteurs publics locaux ne date pas d'hier, tant elle est de nature à jouer un rôle dans le développement économique local. Dans une agglomération telle que Saint-Nazaire, cette question a régulièrement été mise à l'agenda des élus du territoire ces dernières décennies, la question des modalités d'accueil de centaines voire milliers de travailleurs extérieurs se posant à chaque fois que les carnets de commandes des chantiers navals se remplissaient. Dans les années 1960-1970, l'accès au logement des ouvriers se situait également au cœur des préoccupations des pouvoirs publics dans certains bassins

d'emploi où cette question constituait l'un des enjeux majeurs du développement de l'activité industrielle[1].

La prise en compte du « lien emploi-logement » dans les politiques locales de l'habitat a cependant eu tendance à se renforcer ces dernières années. Cette évolution tient à des facteurs extérieurs aux territoires, et en particulier au contexte de la politique du logement (réforme en cours des attributions de logements sociaux) ainsi qu'aux conséquences de la crise sanitaire (dette contractée par la nation à l'endroit des « travailleurs essentiels »). Dans certains territoires, elle renvoie également à des enjeux endogènes (difficultés de recrutement et/ou de fidélisation des employeurs publics assurant des fonctions essentielles, installation de nouvelles entreprises). Il s'agit ici de saisir les pratiques mises en œuvre par les collectivité en matière de « lien emploi-logement » sous trois angles distincts : la manière dont le « lien emploi-logement » a émergé dans les politiques intercommunales d'attributions suite à la crise sanitaire (2.2.1), les pratiques mises en œuvre par les collectivités pour augmenter le volume de l'offre ayant vocation à accueillir des travailleurs (2.2.2) et celles conçues dans le but d'améliorer l'accès de certaines catégories de travailleurs au parc locatif social (2.2.3).

2.2.1 L'émergence du « lien emploi-logement » dans les politiques intercommunales d'attributions

L'émergence de la notion de « lien emploi-logement » dans le débat sur la politique du logement rencontre des échos multiples au sein des pouvoirs publics. Au niveau des services déconcentrés de l'État en charge de la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux, cette évolution ne semble pas susciter de changement particulier dans la conception de l'approche à adopter. C'est du moins un positionnement mis en évidence par l'enquête dans le cas de l'Ile-de-France. Interrogé sur ce point, notre interlocuteur au sein de la DRIHL Ile-de-France souligne l'absence de prise en compte de cette notion dans les indicateurs suivis en interne : « *nous ça se traduit pas en tout cas, par exemple les données qu'on produit, les annexes qu'on produit* (ce lien) *emploi-logement on l'a pas encore* »[2].

Globalement, la position de la DRIHL Ile-de-France en matière d'attributions de logements sociaux est tributaire du cadre réglementaire et de priorités qui pour la plupart ne tiennent pas compte de la situation professionnelle des demandeurs. Cette approche se justifie également selon notre interlocuteur au regard d'une logique de subsidiarité selon laquelle l'action de l'État n'a pas vocation à circonscrire tous les sujets, *a fortiori* lorsqu'ils sont pris en charge par d'autres acteurs[3]. De fait, le système du logement s'est structuré en France de sorte que le « lien emploi-logement » relève avant tout – du moins pour ce qui concerne les entreprises du secteur privé – du périmètre d'Action Logement. L'obligation faite plus récemment aux EPCI de renforcer les possibilités d'accès des « travailleurs essentiels » au logement social conduit en outre à ce que la prise en charge de cette question incombe aujourd'hui davantage aux politiques territoriales de l'habitat qu'à la politique nationale du logement.

Il est vrai que l'inscription de cette obligation dans la loi 3DS a conduit un nombre accru de territoires à se pencher sur la question de l'accès au logement des travailleurs. Au démarrage de

[1] Voir en particulier Castells M., Godard F., 1974, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris/La Haye, Mouton (consacré au cas de Dunkerque) et Coing H., 1982, *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, PUG.
[2] Entretien EDL1.
[3] « *On laisse aussi, parce qu'on peut pas, on n'a pas forcément à avoir un regard à 360, on laisse d'autres acteurs aussi apporter cette touche-là emploi logement* » (entretien EDL1).

notre enquête, l'observatoire mis en place par l'USH sur la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements notait une augmentation de la part des EPCI ayant pris la décision d'inscrire – ou songeant à intégrer – un critère « travailleur essentiel » dans leur système de cotation de la demande[1]. Cette évolution, qui s'expliquait alors en partie par le contexte de mise en œuvre naissante de la réforme 3DS, manifestait aussi selon nos interlocuteurs au niveau de l'USH « *une certaine volonté politique au niveau des territoires de pouvoir valoriser cette question du lien emploi-logement et de faciliter aussi l'accès au logement des travailleurs du territoire* »[2].

La volonté de se saisir du levier représenté par les attributions de logements sociaux n'est pas dénuée non plus de lien avec le contexte plus global de la réforme du système d'attributions. Tout porte en effet à croire que le calendrier réglementaire et l'obligation de mettre en place un ensemble d'outils nouveaux (CIL, CIA, PPGDID, cotation de la demande) ont amené un nombre croissant de collectivités à s'intéresser aux politiques d'attributions et à voir là un instrument susceptible de satisfaire des besoins propres aux territoires. Dès lors, la possibilité de renforcer l'accès des travailleurs au parc locatif social est logiquement apparue dans les EPCI concernés comme un moyen adéquat d'améliorer les conditions d'accès au logement des actifs. Le cadre réglementaire des attributions de logements sociaux et l'existence de priorités mettant l'accent sur les publics défavorisés ont manifestement conduit certains élus à estimer opportun de reconsidérer le fonctionnement de ce levier étant donné l'existence d'un « *trou dans la raquette* » au détriment des travailleurs[3].

Le souhait d'améliorer les conditions d'accès des travailleurs au parc locatif social n'en constitue pas moins aussi un mouvement endogène dans une partie des territoires. Dans plusieurs EPCI, la mise en place des nouveaux outils réglementaires liés à la réforme des attributions a en effet constitué une opportunité de faire le lien entre les politiques d'attributions de logements sociaux et des besoins locaux identifiés de longue date, quand ils n'ont pas été révélés à la faveur des réflexions menées à cette occasion. Ce lien a été fait à partir d'angles variables selon les cas. Dans certains territoires, il s'est opéré dans le cadre des politiques locales en matière d'action sociale, l'amélioration de l'accès au logement social des destinataires de ces politiques apparaissant comme une forme de synergie pertinente aux yeux des services de l'agglomération. Un cheminement de ce type a visiblement été opéré par la direction de l'habitat de l'agglomération de Saint-Nazaire autour de la situation des femmes à la tête de familles monoparentales : « *s'agissant des attributions dans le parc social, là où on voulait vraiment s'attarder, c'était plus sur les publics qui aujourd'hui sont les publics cibles du CCAS de Saint-Nazaire et donc de la direction des solidarités de Saint-Nazaire agglo et aujourd'hui* (…) *ce sont surtout les femmes seules avec enfants, qui travaillent majoritairement en intérim et sur des horaires décalés. Donc eux ils s'attachent à faire en sorte de leur ouvrir des droits* (…) *qu'elles puissent trouver des moyens de garde à des tarifs avantageux etc. Et on se disait "ben pourquoi pas nous sur l'autre pendant les prioriser pour qu'elles aient aussi un accès facilité au logement social ?", pour harmoniser aussi un peu nos actions* »[4].

---

[1] Ce que notre enquête a permis de confirmer ensuite (cf. première partie)

[2] Entretien RLS1.

[3] « (…) *ils se disent "ben en fait on a quelque part un trou dans la raquette où les publics salariés, ben aujourd'hui ils ont plus accès au parc HLM parce que la pression est forte et que les obligations réglementaires font que eh ben c'est les plus précaires les plus prioritaires qui ont en premier lieu accès au parc et du coup ben voilà, comment, aujourd'hui comment font nos travailleurs pour se loger sur le territoire ?", ça c'est une interrogation très forte pour eux* » (entretien RLS4).

[4] Entretien EPR4.

Dans d'autres territoires, l'articulation entre politiques d'attributions et besoins en matière de lien emploi-logement s'est noué autour des difficultés auxquelles les collectivités locales sont confrontées pour recruter des agents territoriaux et des risques qui en résultent pour le fonctionnement du territoire. Ainsi, le déficit d'attractivité des emplois publics constitue l'un des principaux fondements de la notion de « travailleurs en euros » qui s'est imposée depuis quelques années comme catégorie de l'action publique locale dans l'agglomération d'Annemasse (voir plus haut). Cet enjeu sous-tend les orientations inscrites dans le PLH adopté en 2023 en matière de développement de l'offre : « *Afin de préserver et améliorer le "vivre ensemble" sur le territoire, il est nécessaire de mettre l'accent sur le développement d'une offre de logement dite "abordable" qui s'adresse aux ménages exclus des parcours résidentiels proposés actuellement sur l'agglomération. Ainsi, garantir le bon fonctionnement du territoire passe par le maintien et l'accueil de ménages salariés en euro qui font vivre le tissu économique et social local* »[1]. A travers la volonté de promouvoir une offre de logements abordables, il s'agit de réguler les dysfonctionnements conjugués des marchés locaux de l'habitat et du système du logement social à l'origine de l'incapacité du territoire à proposer une offre de logement adaptée au besoin desdits travailleurs : « *Aujourd'hui le projet politique* (…) *c'est de répondre à ce que le marché privé ne répond pas naturellement c'est-à-dire aux besoins des ménages qui sont ni les plus hauts revenus ni les plus bas revenus et qui chez nous constituent la catégorie de travailleurs essentiels* »[2].

Dans un dernier groupe de territoires, la mise en place des outils réglementaires liés à la réforme des attributions de logements sociaux a plutôt eu pour effet de mettre en lumière l'existence d'interventions préexistantes à la réforme en matière de lien emploi-logement. C'est le cas notamment du Grand Lyon, territoire dans lequel les élus accordent de longue date une attention particulière à deux catégories de travailleurs dans le cadre des politiques intercommunales d'attribution. La première est représentée par les sapeurs-pompiers regroupés au sein du Service départemental-métropolitain d'incendie et secours (SDMIS) qui rassemble les sapeurs-pompiers de la métropole de Lyon et du département du Rhône. L'engagement historique du Grand Lyon à favoriser l'accès au logement social de cette catégorie d'actifs tient en particulier au fait que les sapeurs-pompiers ne relevaient d'aucun contingent dans le système de financement du logement. Les personnels des hospices civils de Lyon (HCL) constituent la seconde catégorie d'actifs ciblés par la politique de l'habitat du Grand Lyon avant l'élaboration d'un système de cotation de la demande. Il s'agit en l'occurrence d'agents qui bénéficient d'une politique active de leur employeur en matière de logement, celle-ci reposant en particulier sur la conclusion de partenariats avec les organismes d'HLM implantés dans le territoire, auxquels le Grand Lyon apporte ponctuellement son appui (voir plus bas).

2.2.2 Les leviers mobilisés par les collectivités pour accroître l'offre destinée à loger des actifs

Les collectivités se saisissent d'un certain nombre de leviers pour contribuer au développement de l'offre locative sociale susceptible d'accueillir des actifs. Pour une partie d'entre eux, ces leviers font directement écho à ceux mobilisés par les employeurs, ce qui n'est pas une surprise compte tenu de la multiplicité des interventions à la mise en œuvre desquelles employeurs et collectivités sont associés. Les prérogatives publiques des collectivités offrent également à celles-ci la possibilité d'articuler des ressources qui leur permettent de développer des interventions dans des registres qui leurs sont propres.

[1] Annemasse Agglomération, 2023, *PLH 2023-2029. Document d'orientations et Programme d'action*, juin, p. 22.
[2] Entretien EPR1.

Des instruments comparables à ceux mobilisés par les employeurs

Les interventions mises en œuvre par les collectivités territoriales pour favoriser l'accès au logement des travailleurs reposent pour un grand nombre sur des leviers similaires à ceux mobilisés par les employeurs. En cela, les collectivités disposent d'un large éventail d'instruments pour accroître l'offre susceptible d'accueillir des actifs, qu'il s'agisse de financer la production d'une offre nouvelle ou de mobiliser une partie de l'offre inexploitée dans le parc existant.

Les interventions mises en œuvre par les collectivités territoriales pour favoriser l'accès au logement des travailleurs convergent pour la plupart sur la volonté de développer une offre nouvelle. Le logement social constitue généralement l'un des tout premiers instruments identifiés dans cette perspective, tout au moins dans les zones de marché tendu. Les élus des territoires disposent de plusieurs leviers pour peser sur la programmation des logements sociaux, qu'ils s'agissent d'outils juridiques (PLU, permis de construire) ou d'opérateurs dont ils définissent les orientations stratégiques (office public de l'habitat, société d'aménagement). Diverses tendances en matière de programmation d'opérations neuves d'HLM ont été mises en évidence dans les territoires enquêtés pour améliorer la capacité des territoires à offrir des solutions logement adaptées aux besoins des personnes qui y travaillent.

L'une des pistes mobilisées pour améliorer l'accès de certaines catégories de travailleurs au logement social consiste à dédier des opérations immobilières à des catégories d'actifs en particulier. La programmation d'immeubles spécialisés dans l'accueil de professions ciblées est en réflexion dans certains territoires. Au sein des services la Ville de Paris, il s'agissait là au moment de l'enquête d'une hypothèse examinée à la demande des élus, en réponse aux difficultés de recrutement rencontrées pour certains profils d'agents territoriaux (auxiliaires de puériculture, policiers municipaux, éboueurs, agents d'entretiens d'espace verts).

Une autre piste visant à renforcer la capacité des territoires à répondre aux besoins en logement des actifs consiste à financer la création d'une offre de logements temporaires[1]. Un consensus se manifeste en effet au niveau des territoires pour considérer que ce type d'offres permet de répondre à des besoins multiples. Il peut être mobilisé pour favoriser l'accès au logement d'actifs porteurs d'un besoin en logement temporaire lié à l'emploi – le temps d'un stage ou d'une mission dans le territoire d'accueil – et remplir ainsi une fonction que le marché locatif peine généralement à assurer. Il est souvent conçu aussi comme un sas d'entrée des nouveaux arrivants dans le territoire, et dès lors comme un facteur d'attractivité, c'est-à-dire un élément de nature à convaincre une personne d'accepter une offre d'emploi au vu de la garantie dont elle dispose d'être logée au moment de sa prise de poste.

Pour toutes ces raisons, la construction de résidences de logements temporaires constitue une solution prisée par les élus dans plusieurs territoires abordés lors de l'enquête. La manière d'envisager cet outil a cependant tendance à varier selon les cas. Dans certains territoires, des résidences de logements temporaires sont en service depuis plusieurs années et ont produit des résultats jugés satisfaisants par les élus, d'où la volonté de ces derniers de continuer à développer ce segment de l'offre. Le territoire de Saint-Nazaire, dont le tissu économique est

[1] Le secteur du logement temporaire s'est développé ces deux dernières décennies *via* l'émergence d'un certain nombre de structures proposant leurs services aux entreprises. A l'image de Résidétape, opérateur créé par Action Logement initialement en Ile-de-France, cette offre cible des personnes seules en emploi éprouvant des difficultés à accéder au logement et est proposée selon des modalités qui visent à favoriser la rotation dans les logements : baux de courte durée, séjour limité dans le temps, etc. (Meunier, 2025).

régulièrement sujet à des pics d'activité et pourvoyeur d'emplois temporaires, correspond à ce cas de figure. Plusieurs projets – résidences pour jeunes actifs, résidence pour alternants – étaient en cours au moment de l'enquête en vue de renforcer la capacité du territoire à absorber les oscillations pressenties de l'activité économique dans les années à venir.

Dans d'autres territoires, la construction de résidences de logement temporaire répond davantage à des enjeux d'attractivité territoriale. C'est le cas dans le département de Haute-Savoie, où le degré de tension élevé des marchés locaux de l'habitat conduit de nombreux acteurs à identifier le logement comme un facteur à l'origine du déficit d'attractivité des emplois proposés dans certains secteurs d'activité. Au moment de l'enquête, des réflexions étaient en cours au sein de l'agglomération d'Annemasse pour doter le territoire d'une structure sur le modèle d'une résidence hôtelière à vocation sociale conçue par Action Logement à Annecy dans le but de favoriser l'installation de nouveaux arrivants dans cette agglomération. A la différence de ce projet cependant, l'intérêt des élus de l'agglomération d'Annemasse portait sur la création de logements d'atterrissage s'adressant aux agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire aux travailleurs « en euros » (selon la sémantique en vigueur localement) ne bénéficiant pas d'un contingent employeur alimenté par un dispositif réglementaire de financement du logement par l'employeur.

Dans un troisième groupe de territoires, les deux enjeux – accompagner les fluctuations de l'activité économique et renforcer l'attractivité résidentielle du territoire – ont tendance à se superposer. A l'image du Dunkerquois, du Douaisis et du canal Seine Nord dans les Hauts-de-France, plusieurs territoires impliqués dans un projet de réindustrialisation sont dans ce cas. Le point commun de ces projets est d'induire un afflux massif de travailleurs – cf. le chiffre emblématique de 20 000 créations d'emploi mis en avant à Dunkerque (voir plus haut) –, le but des élus étant de doter leurs territoires des capacités d'accueil leur permettant de faire face à ce pic démographique.

Au moment de l'enquête, la focale était orientée sur la question de l'accueil de la main-d'œuvre requise pour réaliser les chantiers de construction des giga-factories, avant même la mise en service de celles-ci. Le caractère urgent du besoin en logement lié à ce projet et les limites de la capacité d'absorption du parc existant poussaient alors les acteurs du territoire à rechercher des pistes pour créer une offre transitoire, c'est-à-dire destinée à loger les ouvriers mobilisés par la construction des usines *a minima* pendant la durée du chantier. Parmi ces pistes – qui semblent toujours d'actualité au moment de la rédaction de ce rapport –, l'une consistait à remettre sur le marché locatif des biens vacants en relation avec le phénomène de déprise démographique lié au déclin industriel de ces dernières décennies et pour lesquels le projet de réindustrialisation constitue une opportunité d'inverser la tendance[1]. Une autre piste reviendrait à créer une offre de logement transitoire avec l'appui de l'État, d'où la revendication formulée par plusieurs acteurs du territoire d'une forme de dérogation à la réglementation du logement social permettant de financer des offres de ce type en mobilisant des aides publiques à la construction.

[1] Cette perspective est mise en avant par notre interlocutrice au niveau de l'Union régionale pour l'habitat Hauts-de-France : « (…) *comment on va faire pour loger ces ouvriers-là hyper vite en fait parce que parfois on a du parc privé existant mais qui n'est plus loué, qui n'est pas forcément dans des conditions d'être loué. On a un parc privé dans certaines communes, vous voyez, des petites communes périurbaines qui ont vu leur population diminuer d'année en année et puis qui voient à nouveau de la population arriver parce qu'on réindustrialise, parce qu'on recrée du commerce ou des industries dans le secteur* (…) *Donc voilà, ces grandes industries-là elles amènent aussi les petites villes à retravailler sur la notion d'accueil* » (entretien RLS5).

Le développement de formes d'habitat innovantes (ou spécifiques) fait également partie des possibilités envisagées par plusieurs collectivités pour accroître l'offre de logements accessibles aux salariés, et répondre plus particulièrement au besoin en logement temporaire résultant de la structure de l'économie locale ou des projets de développement économique. La production d'habitat modulaire (ou en container) fait partie des solutions les plus fréquemment mobilisées en partenariat avec les bailleurs qui ont développé ce type d'offres ces dernières années. Les avantages de cette formule sont multiples. Les gains de temps offerts par ce procédé technique permettent de raccourcir les délais de livraison des opérations, qui bénéficient parfois également de procédures dérogatoires favorisant la délivrance rapide du permis de construire[1]. En outre, l'habitat modulaire semble de nature à répondre aux enjeux qui sous-tendent la construction de logements temporaires. Dans plusieurs opérations, il est conçu comme un moyen de favoriser l'accueil régulier de nouveaux arrivants dans le territoire, en relation avec des conditions d'occupation visant à favoriser une rotation rapide dans les logements (bail mobilité ou autre bail de courte durée). Cette forme de construction peut également être mobilisée pour répondre à un besoin d'habitat transitoire émanant d'un actif recruté pour une mission à durée limitée[2].

La construction d'une offre de logement abordable distincte du secteur locatif social figure un dernier type d'option pouvant être privilégié par les élus pour créer une offre nouvelle destinée à loger des actifs sur leurs territoires. Cette option semble susciter un intérêt plus marqué dans les territoires caractérisés par une offre locative sociale déficitaire. C'est le cas notamment de certains territoires de la façade atlantique dépourvus de passé industriel et où la propriété occupante demeure un marqueur culturel fort, à l'image de la Vendée. Le logement locatif intermédiaire figure aujourd'hui l'un des principaux produits identifiés dans ces territoires comme offrant une alternative au logement social en matière de création de logement dit abordable. A l'image des formes d'habitat mentionnées plus haut, les vertus qui lui sont prêtées font généralement écho aux limites imputées au fonctionnement du logement social, comme s'il s'agissait de concevoir un nouveau modèle puisant sa raison d'être dans le fait de corriger l'ancien.

Vu des territoires qui envisageaient de développer ce type d'offre lors de l'enquête, le logement locatif intermédiaire figure une forme d'habitat à même de constituer un sas d'accueil dans le territoire pour les salariés en mobilité de par ses caractéristiques de gestion (et notamment la brièveté des délais d'attribution). Il représente en outre un moyen de capter une clientèle qui – par auto-censure ou en raison des plafonds de ressources réglementaires dans le logement social – n'est pas inscrite comme demandeur dans le système national d'enregistrement de la demande. Il offre enfin la possibilité de financer des opérations en mobilisant des fonds versés par les employeurs – à commencer par ceux de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière pour lesquels il n'existe pas de dispositif réglementaire en matière de financement du logement. La garantie de conserver la maîtrise des attributions est mise en avant comme devant inciter ceux-ci à investir dans le logement locatif intermédiaire plutôt que dans

[1] Les vertus prêtées au logement modulaire sont mises en avant par Podeliha, une société d'HLM filiale d'Action Logement Immobilier implantée en Pays de Loire, sur une page internet présentant son offre d'habitat modulaire « Habiflex » décrite comme un « *logement déplaçable* » et un « *nouveau concept d'habitat flexible* ». Lien hypertexte : https://podeliha.fr/actualites/habiflex-nouveau-concept-de-logements-deplacables-economiques-et-durables/ (dernière consultation le 24 octobre 2024).

[2] Sur la page internet de la société d'HLM Clésence, autre filiale d'Action Logement Immobilier implantée dans les Hauts-de-France, l'offre d'habitat en container développée en partenariat avec la société Mokha est présentée comme une solution logement adéquate pour loger les salariés mobilisés sur le chantier du Canal Seine Nord Europe. Lien hypertexte : https://www.clesence.fr/uploads/2023/06/16/offre-habitat-modulaire-et-transportable.pdf (dernière consultation le 24 octobre 2024).

des opérations de logement social comportant un risque de déperdition du stock de droits de réservations constitué par l'employeur (voir plus haut).

Les interventions mises en œuvre par les collectivités territoriales pour accroître l'offre destinée à loger des actifs ne reviennent pas toutes à financer des logements neufs. Certaines s'inscrivent dans un registre fondamentalement différent qui consiste à chercher à mobiliser des capacités d'accueils disponibles dans le parc existant. Bien souvent dans ce cas de figure, l'objet de l'intervention n'est pas de favoriser l'accès des personnes à un logement autonome, mais de leur permettre de se loger temporairement dans un logement qui leur permette d'occuper un emploi dans un territoire. Cette catégorie d'interventions, qui s'adresse essentiellement aux actifs en mobilité géographique vers l'emploi (stagiaires, saisonniers, intérimaires, jeunes travailleurs arrivant dans un territoire) peut prendre des formes variables selon les cas.

Deux types de dispositifs visant à mobiliser un gisement d'offre inexploitée dans le parc existant ont été mises en évidence par l'enquête. Le premier consiste à mettre en relation des personnes cherchant une solution d'hébergement avec des habitants disposés à louer une chambre dans leur logement. Le dispositif HTH (hébergement temporaire chez l'habitant) mis en place en 2017 dans les Pays de la Loire s'inscrit dans cette logique. Conçue initialement pour permettre à des apprentis de trouver une solution d'hébergement à proximité de leur entreprise en milieu rural, cette expérimentation financée par la région et mise en œuvre localement par des associations membres de l'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ) a été lancée simultanément dans neuf territoires[1]. Elle s'adresse à de jeunes salariés (entre 15 et 30 ans) auxquels elle permet de se loger à un prix très abordable (15 euros par nuitée dans le cas de l'expérimentation menée dans le Pays Sabolien) et offre une certaine réactivité, lorsqu'il s'agit par exemple de trouver un hébergement pour un intérimaire la veille du début de sa mission. Ces vertus expliquent en grande partie le succès rencontré par le dispositif dans le Pays Sabolien (Daguin, 2021). L'enquête a établi l'existence de retours positifs dans d'autres territoires. Ainsi, dans l'agglomération de Pornic, le dispositif HTH avait permis avant le démarrage de la crise sanitaire de stabiliser des travailleurs saisonniers dans le territoire, en relation avec une complémentarité terre-mer du travail saisonnier à l'année permettant aux personnes d'alterner un emploi sur le littoral pendant la saison estivale avec un emploi dans le secteur agricole le reste de l'année.

Le second type d'interventions permettant de trouver des solutions d'hébergement dans le parc existant consiste à conclure des partenariats avec les gestionnaires de structures d'hébergement collectif utilisées une partie de l'année de façon à permettre à des salariés d'y résider le reste du temps. Cette approche repose sur l'existence d'une offre propice à la mise en œuvre d'un principe de multifonctionnalité d'occupation, c'est-à-dire à même de répondre à différents types de fonctions – en l'occurrence de besoins d'hébergement – sur un cycle d'une année. Elle trouve un terrain d'application de premier plan dans les territoires touristiques. L'existence de structures d'hébergement fermant pendant l'été compte ainsi parmi les solutions prisées par les employeurs locaux pour apporter des réponses aux besoins en logement des saisonniers sur le littoral. Les collectivités locales sont souvent impliquées dans la mise en œuvre de solutions de ce type. Dans plusieurs territoires de Bretagne, elles sont à l'origine de partenariats conclus avec le conseil régional ou directement avec des établissements du secondaire pour mettre à disposition des internats en juillet-août. Ces partenariats, qui portent généralement sur un petit volume de places d'hébergement, associent également des employeurs dans des secteurs tels que l'hôtellerie-restauration ou le maraîchage. Ceux-ci assurent un relais d'information auprès

[1] Outre les aides de la région, le dispositif bénéficie également de l'appui financier de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et de la Caisse d'allocations familiales (CAF).

de leurs salariés, quand ils ne se prévalent pas de cette solution d'hébergement pour en faire un facteur d'attractivité au moment du recrutement.

L'existence de ressources mobilisables au service de dynamiques partenariales

Les collectivités territoriales ont également la capacité de mobiliser des ressources qui leur sont propres. A la différence des interventions mises en œuvre par les employeurs qui ressortent de la sphère individuelle et s'apparentent généralement à des initiatives isolées, ces ressources et la manière dont les collectivités les articulent entre elles sont susceptibles de produire des dynamiques partenariales contribuant à renouveler partiellement l'intervention en faveur du logement des travailleurs. L'enjeu ici n'est pas d'inventorier l'ensemble des ressources mobilisables par les élus des territoires – la liste serait longue et fastidieuse – mais d'en pointer quelques-unes dont l'enquête a montré qu'elles pouvaient être combinées dans cette perspective.

Les collectivités territoriales ont ainsi la possibilité de financer la production de connaissances et d'en faire un instrument d'échanges et de réflexions partagées avec d'autres acteurs. Sur la question du logement des travailleurs, ce type de ressources est principalement mobilisé en direction des employeurs. Ainsi, plusieurs EPCI ont réalisé récemment des enquêtes dans ce domaine. Menées selon des modalités diverses (commande d'une étude à Action Logement dans le cadre d'une convention de partenariat avec l'EPCI, marché confié à un bureau d'étude, réalisation d'un sondage en interne), ces enquêtes reposaient pour l'essentiel sur la diffusion de questionnaires auprès des employeurs implantés dans le bassin d'emploi. Il s'agissait dans la plupart des cas de caractériser les besoins en logement émanant desdits employeurs et de leurs personnels. Dans un EPCI situé en deuxième couronne de la métropole parisienne, la finalité de l'enquête réalisée auprès des entreprises du territoire poursuivait un but en partie différent, puisqu'il s'agissait de saisir les aspirations des salariés en matière de cadre résidentiel afin d'aider les pouvoirs locaux à identifier les leviers à actionner pour renforcer l'attractivité du territoire.

L'expertise constituée au terme de l'étude et la dynamique amorcée dans le cadre du suivi de l'enquête conduisent souvent les employeurs à identifier les collectivités comme des interlocuteurs sur le sujet. Des échanges de vue sont susceptibles de s'opérer sur cette base dans des enceintes regroupant acteurs des territoires et représentants du monde économique. Si les ordres du jour peuvent varier selon les cas – restitution des principaux enseignements de l'étude réalisée sous l'égide de la collectivité, présentation d'un dispositif porté par des dirigeants d'entreprises locaux pour améliorer l'accès au logement des salariés[1] –, ce type d'échanges vise dans tous les cas à jeter des ponts entre les deux mondes (constitution d'un socle d'expertise commun, identification d'objectifs partagés) et à susciter une dynamique favorable à l'élaboration d'interventions partenariales (identification des ressources mobilisables par chacun, réflexion sur la manière d'articuler celles-ci au sein d'un dispositif d'intervention capable d'améliorer l'accès au logement des travailleurs).

Le développement de dynamiques partenariales de cette nature peut s'avérer propice à l'émergence d'approches transversales de la question du logement des travailleurs. Cette caractéristique est illustrée par le cas de l'agglomération de Saint-Nazaire. Régulièrement interpellés par les employeurs du bassin d'emploi sur le thème du logement comme frein au

[1] Des échanges de ce type associant des collectivités ont par exemple été organisés courant 2024 en Bretagne à l'initiative des dirigeants responsables de l'ouest autour de Néo Proprio, dispositif reposant sur un principe de démembrement de propriété conçu pour favoriser l'accès à la propriété des salariés *via* leur employeur.

recrutement, les élus du territoire ont pris l'initiative en 2022 de mettre sur pied un groupe de travail dans le but de préciser le besoin et d'identifier d'éventuelles pistes d'actions communes. La composition de ce groupe de travail reflète une volonté d'articuler l'ensemble des ressources mobilisables localement au-delà de la sphère du logement. Outre les acteurs de ce secteur (bailleurs sociaux, Action Logement, direction de l'habitat de l'EPCI), le groupe associe en effet les acteurs locaux de l'urbanisme et de l'aménagement (direction de l'urbanisme, sociétés d'aménagement liées à la collectivité, agence d'urbanisme) et des responsables du territoire en charge du développement et de la relation aux entreprises (direction du développement économique).

Cette manière d'appréhender le logement selon une logique de désectorialisation de l'action publique – logique dont on ne peut ignorer qu'elle sous-tend la notion même de « lien emploi-logement » – se manifeste également dans d'autres territoires. Ainsi, lorsqu'une entreprise prend la décision d'implanter une unité dans un bassin industriel et d'y créer plusieurs dizaines (ou centaines) d'emplois, cela a généralement pour effet de déclencher la mobilisation de plusieurs catégories d'acteurs afin de préparer le terrain en amont. Outre les acteurs du service public de l'emploi (France Travail, mission locale, etc.) dont le rôle est de faire le relais entre les besoins de recrutement de l'entreprise et l'offre de travail locale (demandeurs d'emploi, jeunes en insertion), les acteurs de la formation professionnelle (CREFOP, organismes de formation) sont également sollicités afin d'assurer la montée en qualification des candidats à l'emploi, de même que les acteurs locaux de l'habitat (bailleurs sociaux, bailleurs privés) chargés de faire émerger une offre à même d'accueillir des travailleurs venus d'ailleurs pour occuper les emplois qui n'auront pas été pourvus localement.

Le territoire du Grand Lyon offre aussi un exemple de dispositif conçu pour intervenir sur le lien emploi-logement selon une conception désectorialisée de l'action publique. Il s'agit d'une expérimentation que l'association Habitat et humanisme s'efforçait de mettre sur pied lors de l'enquête. Celle-ci vise à proposer à des personnes un logement et un emploi dans l'ouest lyonnais, territoire caractérisé à la fois par la cherté des loyers dans le secteur libre et par une mauvaise desserte par les transports en commun (voir plus haut). Élaborée dans le but d'apporter une réponse aux difficultés de recrutement caractérisant certaines professions dans ce territoire – dans le secteur de l'aide à la personne notamment –, cette expérimentation en gestation au moment de l'enquête était conçue sur la base d'un partenariat étroit avec France Travail afin de sourcer les candidats potentiels dans le fichier des demandeurs d'emploi.

Une autre ressource liée à l'intervention des collectivités territoriales se situe dans la capacité de celles-ci à jouer un rôle d'ensemblier, c'est-à-dire à articuler des ressources de natures différentes au service de la production de logements dédiés à l'accueil de travailleurs. Les ressources en question peuvent être extérieures au territoire. C'est le cas des aides financières délivrées dans le cadre de programme nationaux tels Territoires engagés pour le logement ou Territoires d'industrie[1], et dont les collectivités peuvent bénéficier lorsqu'elles font acte de candidature et qu'elles figurent parmi les lauréats. C'est le cas également du soutien que l'État peut décider d'apporter ponctuellement à des projets conçus par les élus des territoires. A Saint-Nazaire, la candidature déposée par l'agglomération dans le cadre du programme « Territoires engagés pour le logement » a ainsi permis d'amorcer un dialogue avec les services de l'État qui, malgré le rejet de cette candidature *in fine*, semblait au moment de l'enquête pouvoir déboucher sur l'accord de l'État pour mettre à disposition une partie de son foncier afin d'y construire des logements modulaires.

[1] Les financeurs de ce programme ont en effet choisi de mettre résolument l'accent sur le logement au moment de lancer la deuxième génération de projets.

Les ressources mobilisables par les collectivités territoriales peuvent également être endogènes au territoire, c'est-à-dire induites par l'emploi de leviers maîtrisés par des acteurs implantés dans celui-ci. Deux projets en gestation dans des collectivités abordés par l'enquête illustrent cette possibilité. Le premier, qui avait été conçu par les services de l'agglomération de Saint-Nazaire, consiste en la création d'une foncière de territoire financée par les employeurs du bassin d'emploi. A travers la mobilisation de fonds de cette nature, il s'agirait de pallier le déficit d'investisseurs disposés à soutenir financement la construction de logements locatifs intermédiaires : « *à défaut d'investisseurs classiques sur la programmation de logements, est-ce qu'on peut pas effectivement aller chercher des entreprises, ces mêmes entreprises qui témoignent des difficultés de recrutement, est-ce qu'on peut réussir à les capter pour investir* »[1]. L'élaboration d'un tel projet, dont la finalité est également de favoriser l'achat de logements construits dans le cadre d'opérations de promotion dont la livraison est bloquée par la crise immobilière, questionne cependant les acteurs du territoire sur le caractère attractif de ce type d'investissements, c'est-à-dire sur la propension des employeurs locaux à estimer qu'il s'agit là d'une intervention dans laquelle il serait pertinent pour eux de s'impliquer financièrement.

L'enquête a identifié en première couronne parisienne un second projet visant à mettre à contribution des employeurs locaux pour financer une offre de logements dédiée aux travailleurs. Il s'agit d'un dispositif conçu par un EPT afin de permettre à des entreprises de moins de 10 salariés de contribuer financièrement au développement de l'offre locative sociale de manière à bénéficier en contrepartie de droits de réservation pouvant être mis à disposition de leurs salariés[2]. Cet outil visant à financer du logement social pour les TPE, dont le concept serait né à l'occasion d'échanges avec des employeurs implantés dans le territoire, reviendrait à recréer localement un système équivalant à la PEEC au profit d'une catégorie de salariés qui historiquement n'a pas accès aux aides d'Action Logement. Il différerait sur deux points de son modèle généralisé après-guerre : la participation des employeurs y serait volontaire et la fonction de collecteur des fonds relèverait de la responsabilité de l'EPT.

L'enquête a permis de mettre en évidence une dernière catégorie de ressources mobilisables par les collectivités locales et les EPCI pour favoriser l'accès au logement des actifs sur leurs territoires. Celle-ci réside dans leur capacité à produire des normes dans le but de réguler les dysfonctionnements du marché. Deux exemples illustrent la manière dont cette prérogative est susceptible d'être mobilisée au service des politiques élaborées par les collectivités pour améliorer le logement des travailleurs.

Le premier exemple concerne la régulation du marché des locations meublées touristiques proposées sur des plateformes numériques type AirBnB. L'explosion de ce marché et son impact à la baisse sur le volume de l'offre locative résidentielle dans les secteurs de marché tendu (zones touristiques, centres anciens des grandes métropoles) sont à l'origine de la mise à l'agenda de cette question en 2023, le premier ministre confiant durant l'automne à la députée Annaïg Le Meur une mission afin d'étudier les évolutions possibles de la fiscalité locative (Leconte, Hanotaux, 2024). Adoptée par le Sénat au mois de mai, la proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, qui consistait notamment à alourdir la fiscalité sur ce type de biens, fait partie des textes dont le processus législatif n'a cependant pu aller à son terme en raison de la dissolution de l'Assemblée Nationale

[1] Entretien EPR4.

[2] « (…) *le boucher qui veut recruter son apprenti en CDI mais voilà, qui n'a pas forcément… ben il peut mettre 15000 € à l'EPT qui finance I3F sur une opération sur la commune, en échange d'un droit de réservation qu'il met à disposition de la TPE et voilà* » (entretien EPT6).

décidée le 9 juin[1]. Les territoires ne sont pas en reste dans les interventions mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de lutter contre ce phénomène. La Ville de Saint-Malo en Bretagne compte parmi les plus avancés dans cette voie après l'adoption en 2021 d'une série de règles visant à stopper l'assèchement du marché locatif résidentiel pénalisant les personnes qui habitent et/ou travaillent dans le bassin d'emploi. Parmi ces règles, on peut mentionner la limitation de l'autorisation de louer un logement pour une courte durée à un seul bien par personne physique, ainsi que l'adoption d'un système de quotas par quartier des biens loués sous cette forme.

Le second exemple renvoie au problème du logement des travailleurs frontaliers. Dans l'agglomération d'Annemasse, les élus du territoire étaient engagés au moment de l'enquête dans une négociation avec les autorités suisses, l'enjeu étant notamment d'obtenir de celles-ci qu'elles consentent à internaliser une partie du coût des externalités négatives engendrées par le fonctionnement de l'économie genevoise en matière d'accès au logement des « travailleurs en euros » côté français. Ce type de négociations renvoie à l'existence d'une convention qui lie l'agglomération d'Annemasse avec la Confédération suisse et les cantons voisins de la France, afin de partager des projets et d'obtenir de la Confédération qu'elle finance côté français des projets contribuant au développement de la métropole de Genève. Jusqu'à récemment, les projets bénéficiant de cet appui financier portaient principalement sur des équipements permettant d'améliorer les déplacements quotidiens entre les deux pays (mise en place d'une ligne de transport, aménagement de parking relais côté français, etc.). L'enjeu pour les élus de l'agglomération d'Annemasse consiste aujourd'hui à créer les conditions d'un élargissement du spectre de la négociation à des domaines de la vie quotidienne (santé, logement) pour lesquels le développement de l'économie métropolitaine constitue un facteur de dysfonctionnements et d'inégalités accrues : « *l'objectif des élus* (…) *c'est comment politiquement on arrive à avoir assez de poids pour amener Genève à considérer que s'ils veulent continuer à avoir des travailleurs, il faut aussi qu'ils accompagnent le territoire français dans la gestion en fait des différences de richesse liées à la présence de Genève* »[2].

2.2.3 Les pratiques mises en œuvre pour renforcer l'accès des travailleurs au parc locatif social

Les collectivités disposent de plusieurs leviers pour améliorer l'accès au logement social des actifs. Deux types de leviers mobilisés par les EPCI sont abordés ici : celui consistant à agir sur la gestion des droits de réservation au bénéfice de certaines catégories d'actifs et celui revenant à définir des critères liés au travail dans les grilles de cotation.

Flécher des droits de réservation sur des groupes d'actifs spécifiques

La prise en compte du lien emploi-logement dans les attributions de logements sociaux passe d'abord pour les collectivités par le fait de venir en appui des pratiques mises en œuvre par certains employeurs pour favoriser l'accès de leurs personnels à un logement social proche de leur lieu de travail. Ces pratiques, qui sont généralement formalisées dans le cadre de conventions *ad hoc* conclues avec un organisme d'HLM, consistent pour ce dernier à proposer en exclusivité aux demandeurs travaillant pour l'employeur des logements situés à proximité de leur lieu de travail. Sur cette base, deux variantes ont été identifiées dans le cadre de l'enquête. Dans la première, les droits négociés par l'employeur sont fléchés sur l'ensemble du

[1] L'essentiel du texte a cependant été repris dans une proposition de loi transpartisane visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale qui a été définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 7 novembre 2024.
[2] Entretien EPR1.

patrimoine de l'organisme d'HLM – charge à celui-ci d'identifier les logements situés à proximité des pôles d'activité de l'employeur – selon la logique de la gestion en flux. Dans la seconde, les logements proposés aux personnels sont fléchés sur une résidence précise au motif de sa proximité avec un pôle d'activité de l'employeur[1]. Cette formule requiert l'accord de l'EPCI dans la mesure où elle revient à conserver une gestion en stock des droits de réservation et constitue en cela une entaille à la réforme des attributions[2] – même si certains employeurs sont déjà exonérés de cette obligation par la réglementation (voir plus haut).

Une autre pratique en matière d'attributions peut être mise en œuvre par les collectivités territoriales pour favoriser l'accès au logement social de certaines catégories de travailleurs. Elle consiste pour les collectivités qui contribuent au développement de l'offre locative sociale à déléguer une partie des droits de réservation dont elles sont détentrices à des employeurs avec lesquels une convention a été conclue en ce sens. Fondamentalement, ce type de pratiques ne semble pas étranger à la logique de subsidiarité qui sous-tend le travail de définition de la notion de « travailleur essentiel » dans les EPCI animés par la volonté de réguler les inégalités d'accès aux dispositifs d'aide au logement dédiés aux travailleurs[3]. En effet, envisager le contingent communal comme un vecteur d'accès au logement social des « travailleurs essentiels » peut s'interpréter comme une manière de décloisonner un avantage réservé jusqu'ici aux agents territoriaux, quitte à en élargir l'accès à des salariés du secteur privé[4]. Concrètement, l'opération revient, pour les agents intercommunaux qui réceptionnent les congés logement envoyés par les bailleurs et qui sont chargés de proposer des candidats issus du contingent de l'EPCI – dans les territoires où l'échelon intercommunal dispose d'un contingent en propre –, à orienter une partie des logements vers les employeurs auxquels des droits ont été délégués (à proportion du nombre de droits inscrits dans la convention).

Cette pratique est mise en œuvre dans plusieurs métropoles. Le Grand Lyon a adopté de longue date une politique d'attributions consistant à céder une partie de son contingent aux hospices civils de Lyon. Plus récemment, la Ville de Paris a conclu des conventions prévoyant la délégation d'une partie de ses droits de réservation au profit de plusieurs employeurs publics – Enedis, l'Éducation Nationale – et augmentant la délégation qui préexistait avec l'AP-HP. Votées à quelques mois d'intervalle avec la décision du conseil de la Ville de Paris à l'été 2023

[1] Les deux variantes coexistent dans l'agglomération de Saint-Nazaire. D'un côté, une convention négociée avec Silène – l'office public du logement de Saint-Nazaire – prévoit que les droits de réservations détenus par le centre hospitalier soient fléchés sur les logement d'une résidence de l'organisme d'HLM située à proximité du centre. De l'autre, une convention signé avec l'ensemble des bailleurs sociaux pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Loire Atlantique dispose que les propositions de logements faites aux pompiers doivent cibler les quartiers à proximité des casernes.

[2] La décision de flécher une partie des droits vers des logements physiquement identifiés revient en effet à faire le choix de sortir certaines conventions de réservation du passage à la gestion en flux : « (Certains établissements hospitaliers) *ont des anciennes conventions avec des bailleurs sociaux sur des immeubles qu'ils avaient dû financer à un moment donné.* (…) *normalement ces logements-là auraient dû repartir dans le cadre de la gestion en flux sur un pot commun de logements. Et on a décidé au niveau des groupes de travail départementaux de conserver tous les logements qui avaient une convention en cours avec un établissement de santé, de les conserver en priorité sur les personnels de ces établissements de santé* » (entretien EPR1).

[3] Cf. première partie.

[4] Poussée au bout de sa logique, la volonté d'élargir le spectre des bénéficiaires du contingent communal à des salariés du secteur privé pourrait permettre de rétablir une forme d'équité au bénéfice de professions partiellement externalisées dans le cadre de délégations de services publics (agents d'entretien, agents de nettoyage, etc.). Elle se justifierait plus globalement par la volonté de reconnaître la dette contractée par la collectivité à l'égard de salariés du secteur privé exerçant des activités indispensables au fonctionnement des territoires métropolitains. Notre interlocutrice au sein d'un EPT prend l'exemple des crèches pour évoquer le cas de « (ces) *établissements privés qui effectivement assurent un... comment dire... un service qui n'est pas un service public mais enfin qui est un service essentiel* » (entretien EPT1).

de surcoter les demandes des travailleurs concernés par le travail en horaires décalés ou l'éloignement domicile-travail[1], ces conventions de délégation de droits étaient alors conçues comme un premier pas dans la mise en œuvre d'une politique d'attribution en faveur des travailleurs essentiels, en attendant l'adoption d'un critère dédié dans le cadre du système de cotation de la demande. L'approche adoptée par la Ville en 2020 dans le cadre du programme immobilier conçu sur le site de la Samaritaine s'inscrit dans une logique similaire même si la procédure était différente. Alors que l'ensemble des logements sociaux construits dans le cadre de cette opération relevait du contingent communal, les élus ont souhaité que la première attribution se fasse, non pas au profit des personnels d'un employeur en particulier, mais de travailleurs identifiés comme « essentiels » du fait de leur appartenance à un secteur d'activité spécifique (santé, nettoyage, sécurité, restauration, enseignement).

La Ville de Paris s'est efforcée ces dernières années de renforcer la portée des conventions conclues avec des employeurs en élargissant le dispositif aux mairies d'arrondissement. Alors que celui-ci ne s'appliquait jusqu'à récemment qu'à la part du contingent dévolue à la Ville – c'est-à-dire la moitié des droits de réservation composant le contingent communal – ces élus ont été encouragés à s'engager à leur tour à mettre à disposition une fraction de leur contingent pour loger les personnels des employeurs ayant conclu une convention de ce type. En parallèle, la Ville a invité les maires des arrondissements en-deçà du seuil de 25 % de logements sociaux à mettre en place des commissions d'attributions dédiées pour les agents de la ville. Dans les deux cas, la mise à contribution des maires d'arrondissement est conçue comme un moyen d'accroître le volume de l'offre fléchée sur certaines catégories de « travailleurs essentiels » en réponse à la raréfaction du logement. Pour convaincre les maires d'arrondissement de s'inscrire dans le dispositif, un mécanisme incitatif a même été imaginé un temps par un responsable des services de la Ville. Celui-ci reposait sur un accord conçu selon une logique de package articulant logement et crèche : pour chaque droit de réservation mis à disposition par un maire d'arrondissement pour loger un agent public, la Ville s'engageait à attribuer ce logement à un agent travaillant dans un équipement de l'arrondissement – et quand il s'agissait d'un auxiliaire de puériculture à lever ainsi un frein au recrutement à l'origine de la réduction des capacités d'accueil dans les crèches parisiennes.

Inscrire des critères liés au travail dans les systèmes de cotation

Les collectivités ont également la possibilité d'intégrer la question du logement des travailleurs dans leur politiques d'attributions lors de l'élaboration du système de cotation de la demande. L'enquête montre que la plupart des EPCI ayant adopté leur grille de cotation avant la fin de l'année 2023 ou qui étaient en passe de le faire au premier semestre 2024 se sont saisis de cette possibilité. Outre l'inscription d'un critère « travailleur essentiel » – et dans certains cas en l'absence d'une telle disposition –, ils ont choisi d'insérer parmi leurs priorités locales un certain nombre de critères liés au travail.

Si la teneur des critères varie d'un territoire à l'autre, plusieurs constantes se dégagent de l'examen des cotations arrêtées par les EPCI enquêtés. Un premier constat concerne les variables retenues pour définir les critères liés au travail, qui ressortent en l'occurrence d'une demi-douzaine de catégories. Figurent de manière plus ou moins récurrente dans les cotations adoptées au niveau des territoires des critères ayant d'abord trait à l'emploi : secteur d'activité (« personnels de services travaillant en France »[2]), métier (« assistantes maternelles »),

[1] Cf. première partie.
[2] Ce critère a été adopté par l'agglomération d'Annemasse en référence à la notion de « travailleurs en euros ».

situation professionnelle (« reprise d'emploi après une période d'inactivité prolongée »[1]), contrat de travail (« CDD », « intérim »), horaires de travail (« horaires décalés »[2]).

On trouve également souvent des critères liés à la géographie du lieu de travail et/ou du lieu de résidence du demandeur. Cette catégorie de critères renvoie à deux logiques distinctes. L'une cible les situations d'éloignement domicile-travail, ou des variantes du type « changement du lieu de travail » ou « rapprochement domicile-travail ». L'autre vise à accorder des points supplémentaires aux demandeurs qui travaillent et/ou habitent déjà dans la commune (ou sur le territoire de l'EPCI). Les deux approches ne sont cependant pas exclusives l'une de l'autre : dans certains territoires la notion d'éloignement domicile-travail est définie par le fait de travailler sur le territoire intercommunal tout en habitant hors de celui-ci.

Plusieurs EPCI ont enfin adopté un critère relatif aux possibilités d'accès des travailleurs aux aides dédiées aux actifs en matière de logement. Ce critère cible en l'occurrence les travailleurs qui ne sont pas couverts par les dispositifs réglementaires mis en place après-guerre – agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière, salariés des TPE – dans une logique de compensation des inégalités à l'œuvre en matière d'accès au logement social parmi les actifs. Dans un EPT de la première couronne parisienne, le critère est plus discriminant puisqu'il cible les travailleurs n'ayant pas accès à un contingent dédié *via* leur employeur, ce qui prive du bénéfice des points afférents à ce critère les travailleurs susceptibles d'avoir accès au parc locatif social avec l'appui de leur employeur (à l'image des agents de l'AP-HP par exemple).

D'autres observations peuvent être faites concernant les critères liés au travail insérés dans les systèmes de cotation des EPCI. Ainsi, la volonté de certaines collectivités d'attribuer des points aux demandeurs ne bénéficiant d'aucune aide de leur employeur peut renvoyer à des motifs divers selon les cas. Dans un EPCI de la deuxième couronne parisienne, elle s'explique par la structure de l'économie locale, et plus précisément par la surreprésentation des TPE parmi les employeurs implantés dans le territoire. Dans d'autres intercommunalités, elle fait écho aux difficultés rencontrées par les agents territoriaux pour se loger. Le recours à l'outil cotation de la demande au détriment de l'option consistant à loger les agents des collectivités en mobilisant le contingent communal peut s'avérer avantageux à plusieurs titres pour la collectivité. Il se révèle plus à même de répondre au besoin des intéressés quand ceux-ci ne souhaitent pas habiter dans la commune où se situe leur lieu de travail. Il peut également s'avérer préférable pour les élus du territoire dans la mesure où le fait de désigner des agents sur le contingent communal expose ceux-ci à un soupçon de clientélisme et comporte en cela un coût politique.

La définition de critères liés au travail est en outre susceptible de poursuivre des objectifs qui excèdent l'enjeu consistant à améliorer du logement des travailleurs. De fait, l'existence de ces critères a pour effet d'attribuer des points supplémentaires à une partie des travailleurs. La volonté d'accorder des points aux personnes exerçant une activité professionnelle en tant que telles s'exprime parfois de manière explicite. Dans un EPT de la métropole parisienne, le choix d'inscrire un critère « CDD-CDI » dans la grille de cotation vise ainsi à surcoter indifféremment l'ensemble des travailleurs au détriment des candidats dépourvus d'un contrat de travail. A travers ce type de décisions, il s'agit généralement pour les élus des territoires concernés de contribuer à ce que les personnes travaillant dans le territoire puissent également y vivre, et de lutter ainsi contre une tendance qui voit les classes moyennes salariées peiner à se maintenir dans le territoire en raison de la raréfaction de l'offre et du niveau élevé des prix immobiliers

[1] Il s'agit là d'une priorité définie dans le cadre du CCH et non d'un critère élaboré localement.
[2] Cf. la décision de la Ville de Paris de surpondérer les demandes émanant d'agents publics travaillant en horaires décalés et résidant loin de leur lieu de travail (voir première partie).

et des loyers. Un autre argument mis en avant pour justifier l'adoption d'un système de cotation accordant des points supplémentaires aux actifs se situe dans l'adéquation accrue qui résulterait de ce choix entre l'offre et la demande de logement. Tel est du moins l'argument mis en avant par notre interlocuteur dans l'EPT précité : « *l'idée c'était aussi d'avoir une grille qui représente un panel assez large et puis qui corresponde aussi aux logements qui sortent parce que (…) s'il n'y a que des ménages prioritaires qui sont surcotés mais que derrière on a des logements qui sont trop chers et qui leur sont inaccessibles, en fait ça crée juste plus de frustration parce qu'on aura des ménages avec une note importante mais qui continueront d'attendre parce qu'il n'y a pas d'offre* »[1].

Enfin, le caractère récurrent de certains critères liés au travail dans les systèmes de cotation n'implique pas qu'ils aient toujours nécessairement le même poids. De fait, leur pondération est susceptible de varier sensiblement d'un territoire à l'autre. Ce phénomène s'observe au sujet des priorités réglementaires, à l'image du critère « reprise d'emploi après une période d'inactivité prolongée ». Alors que dans l'agglomération de Lorient celui-ci est doté d'un nombre de points comparable à celui attribués aux ménages DALO, il représente dans la grille de cotation adoptée par l'EPT Est-Ensemble un nombre de points quatre fois inférieur à la pondération des critères dotés du maximum de points pouvant être attribués à un demandeur (en l'occurrence le critère « violences familiales ou autres »). Il en va de même de certains critères locaux adoptés par les EPCI. Le cas des critères visant à attribuer des points au demandeurs habitant et/ou travaillant dans le territoire illustre ce phénomène. Dans certains EPCI, ces critères sont définis de manière à ce que le nombre de points accordés aux demandeurs soit plus important dans les cas où ils résident et/ou travaillent dans le territoire intercommunal. Dans d'autres territoires, c'est une orientation inverse qui ressort de la grille de cotation, les élus ayant manifestement fait le choix d'accorder une prime aux candidats résidant et/ou travaillant sur le territoire de la commune.

3. Les limites des interventions mises en œuvre en faveur du logement des travailleurs

La notion de « lien emploi-logement » a émergé il y a maintenant près de quinze ans sur la scène des politiques de l'habitat et sous-tend un ensemble varié d'interventions développées par divers acteurs depuis. Cette antériorité permet d'apprécier les résultats produits par ces interventions, mais aussi les obstacles rencontrés par celles-ci ainsi que les effets pervers qu'elles sont susceptibles de comporter, en bénéficiant d'un certain recul pour cela. Tel est l'objet des pages qui suivent, qui à travers le cas des interventions mises en œuvre autour du « lien emploi-logement » traitent plus globalement des évolutions de l'action en faveur du logement des travailleurs ces dernières années (3.1). A ce titre, elles s'intéressent également à la mise en œuvre dans les territoires de la réforme inscrite dans la loi 3DS, le contexte de démarrage de la mise en œuvre mettant en évidence un certain nombre de limites inhérentes à cette réforme à défaut de permettre d'en mesurer les effets[2] (3.2).

3.1 Les écueils des interventions portant sur le « lien emploi-logement »

[1] Entretien EPT4.

[2] Pour cela, nous remobilisons des éléments issus de la recherche réalisée pour le PUCA concernant les impacts du programme « Key worker living » mis en œuvre dans l'Angleterre des années 2000 (Meunier J.-M., 2025, *Le logement des « travailleurs essentiels », témoin des nouvelles articulations entre travail et logement dans les territoires métropolitains*, PUCA/Ville productive, à paraître). Certains résultats mis en évidence dans le cadre de l'évaluation de ce programme font en effet directement écho à des difficultés rencontrées par les acteurs de la mise en œuvre de la réforme 3DS.

Les interventions sur le « lien emploi-logement » peinent de toute évidence à résoudre intégralement les difficultés auxquelles les travailleurs sont confrontés pour se loger. Il s'agit ici de mettre en évidence les principales limites de ces interventions telles qu'elles transparaissent dans le cadre des enquêtes menées sur le sujet. Pour cela, nous opérons une distinction entre les limites liées aux interventions sur le « lien emploi-logement » en tant qu'elles ont tendance à renforcer les inégalités entre les salariés (3.1.1) et à être en décalage avec les aspiration de ceux-ci en matière de logement (3.1.2), et les limites qui ont à voir avec des facteurs structurels et/ou qui excèdent le champs de ces interventions (3.1.3).

3.1.1 Une tendance à renforcer les inégalités en matière d'accès au logement des travailleurs

L'intervention en faveur du logement des travailleurs renferme des mécanismes générateurs d'inégalités en matière d'accès aux aides parmi les destinataires de celles-ci. Ces mécanismes résultent d'une série de facteurs liés à la manière dont cette intervention s'est structurée après-guerre et dont elle fonctionne. Un premier facteur tient aux caractéristiques des employeurs impliqués dans le financement du logement. En effet, la probabilité pour les travailleurs d'avoir accès à des aides au logement par ce biais tend généralement à fluctuer selon une série de variables telles que la taille de l'entreprise, l'antériorité de l'action de celle-ci en matière de logement, ou l'existence de leviers mobilisables par l'employeur du fait de cette antériorité. A titre d'exemple, une entreprise comme la SNCF, qui peut mobiliser des ressources multiples au service de sa politique logement (contribution financière volontaire s'ajoutant à la somme investie au titre de la PEEC, terrains constructibles à proximité des gares, participations dans des sociétés d'HLM, organisme agrémenté pour collecter la PEEC de l'entreprise), dispose à l'évidence d'une capacité à agir plus importante dans ce domaine que des entreprises dépourvues de ressources de ce type.

Un deuxième facteur est lié à la prépondérance du poids de l'employeur dans des dispositifs d'intervention collectifs conçus à une échelle plus large pour apporter des réponses aux difficultés d'accès au logement des travailleurs. Ce type d'écueils se manifeste à propos des politiques d'attributions qui émergent depuis quelques années pour accompagner un événement tel que l'implantation d'une entreprise dans un bassin d'emploi. Conçue dans le but de soutenir la politique de recrutement de l'employeur, la décision de flécher en priorité une partie de l'offre disponible sur les salariés de l'entreprise renferme en effet le risque d'engendrer une rupture d'équité au détriment des autres demandeurs de logement social (actifs ou non actifs) dans les zones de fortes tensions locatives.

Le cas de l'intervention mise en œuvre pour favoriser l'accès au logement social des agents publics de l'État illustre également ce point. Cette intervention repose sur plusieurs dispositifs créés pendant la seconde moitié du XX^{e} siècle : la réserve préfectorale (ou « 5 % »), le contingent de réservation financé dans le cadre de l'action sociale interministérielle sous l'égide de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le stock de droits de réservation constitué *via* les concours du fonds d'aménagement pour la région Ile-de-France (FARIF). Or, la coexistence de ces dispositifs s'interprète moins comme l'expression d'une stratégie d'ensemble des services de l'État que comme le résultat d'un héritage historique prenant la forme d'un empilement de strates d'interventions successives. Faute de pilotage interministériel de la politique en faveur du logement des agents publics de l'État, celle-ci se caractérise par une absence d'harmonisation des pratiques mises en œuvre par les ministères en matière de financement du logement social, ce qui engendre un climat de concurrence entre ceux-ci et confère à l'échelon ministériel un ascendant dans le choix des candidats proposés pour l'attribution d'un logement.

Les inégalités entre travailleurs au regard de l'accès au logement social résultent en outre de la couverture partielle des dispositifs réglementaires créés après-guerre pour améliorer le logement des travailleurs. Le périmètre des employeurs assujettis à ces dispositifs – le 1 % logement et son équivalent dans la fonction publique d'État – exclut de fait certaines catégories de travailleurs du bénéfice des aides, à commencer par les salariés des entreprises de moins de dix salariés et les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Pour ces travailleurs, les possibilités de bénéficier *via* le travail d'une aide en matière au logement dépendent exclusivement de l'intervention de l'employeur. L'existence d'inégalités au regard de l'accès aux aides tient également au fonctionnement de ces dispositifs réglementaires. La volonté des acteurs du 1 % logement de fidéliser les entreprises de grande taille a longtemps eu pour effet de favoriser les salariés des grandes entreprises aux dépens des salariés travaillant dans des PME-TPE. L'asymétrie en matière d'informations délivrées par les employeurs sur les aides d'Action Logement – qui tend structurellement à s'exercer au profit des grandes entreprises – constitue également un facteur discriminant en matière d'accès aux aides dans le domaine du logement.

L'existence même de dispositifs réglementaires destinés à favoriser l'accès des travailleurs au parc locatif social renvoie plus globalement au risque d'une mise en concurrence des publics prioritaires en matière d'accès au logement social dans les secteurs tendus. Le tassement de l'offre disponible et le fossé croissant avec le volume de la demande du fait de l'augmentation continue de celle-ci impliquent en effet que toute politique visant à améliorer l'accès au logement social d'une catégorie de demandeurs en particulier a tendance à s'exercer au détriment des autres catégories. Or, les actifs comptent aujourd'hui parmi celles dont la demande est la mieux prise en compte dans les politiques d'attribution des organismes d'HLM. A titre d'exemple, les ménages actifs ayant un emploi représentaient en 2023 sur le territoire du Grand Lyon 55 % des demandeurs et 63 % des ménages attributaires d'un logement.

Les inégalités en matière d'accès aux aides délivrées par Action Logement et l'existence d'une forme de concurrence entre les publics demandeurs ne sont pas sans susciter des débats sur la scène de la politique du logement. Ces phénomènes comptent parmi les motifs à l'origine des démarches engagées ces dernières années par la fédération des offices publics de l'habitat (FOPH) pour contester le rôle joué par Action Logement dans le financement du logement social. Cette remise en cause porte sur les pratiques mises en œuvre par Action Logement en matière de répartition des fonds issus de la PEEC entre les organismes d'HLM, la FOPH ayant déposé au mois de janvier 2024 deux recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris et le Conseil d'État pour dénoncer le caractère discriminatoire des concours d'Action Logement au motif qu'ils bénéficieraient prioritairement aux filiales du groupe. Elle concerne également le mode de gouvernance de l'institution paritaire, la FOPH plaidant depuis 2023 en faveur d'une décentralisation d'une partie de la PEEC de manière à doter les EPCI d'une ressource autonome pour financer les politiques intercommunales de l'habitat sur le modèle du versement-transport alloué aux autorités organisatrices de mobilité[1]. De fait, l'existence de mécanismes engendrant des inégalités entre les salariés dans l'accès aux aides financées par la PEEC ne peut qu'alimenter le débat sur la gouvernance d'Action Logement et l'hypothèse d'un transfert de tout ou partie de la PEEC vers l'échelon intercommunal. Tout indique cependant qu'une telle hypothèse ne garantit en rien contre la perpétuation sous une autre forme de

[1] Rogemont M., 2023, « Des organismes locaux de l'habitat au service d'un nouvel acte de décentralisation », *News tank cities*, 24 février. Lien hypertexte : https://cities.newstank.fr/article/view/280899/organismes-locaux-habitat-service-nouvel-acte-decentralisation-rogemont.html. Dernière consultation le 12 novembre 2024.

mécanismes inégalitaires dans l'accès au logement social, aux dépens par exemple des demandeurs dépourvus d'un ancrage préalable dans le territoire (voir plus bas).

3.1.2 Des interventions en décalage avec les aspirations des travailleurs

L'intervention en faveur du logement des travailleurs se caractérise également par l'existence de décalages avec les aspirations et les besoins émanant des travailleurs en matière de logement. Ces décalages se manifestent du point de vue des caractéristiques des logements financés avec les fonds des employeurs. Ils apparaissent aussi dans la manière dont les solutions logement développées hors du dispositif de financement du logement tendent à déroger aux droits dévolus aux locataires du parc locatif social et à interférer en cela avec la manière dont l'intervention en matière de logement s'inscrit dans la régulation des rapports sociaux au travail.

Un décalage lié aux caractéristiques de l'offre financée par les fonds des employeurs

Le décalage entre les interventions sur le « lien emploi-logement » et les aspirations des travailleurs tient d'abord aux logiques qui, pour une partie d'entre elles, sous-tendent ces interventions. C'est le cas par exemple de l'intérêt suscité chez certains employeurs par la volonté de l'exécutif de développer l'offre de logement locatif intermédiaire (LLI) en réponse aux besoins en logement des travailleurs[1]. Cette perspective semble cependant devoir se heurter à certaines réalités liées aux caractéristiques de cette offre. C'est du moins ce qui ressort de plusieurs entretiens réalisés auprès de responsables d'EPCI ou d'organismes HLM lors de l'enquête. Pour ne parler que de l'adéquation avec la demande de logements[2], le principal obstacle mis en évidence par nos interlocuteurs tient aux niveaux de loyers pratiqués dans le LLI. Dans plusieurs territoires, ceux-ci sont en effet pointés comme étant en inadéquation avec les niveaux de revenus d'une part importante de la population active, dont des profils recherchés par les employeurs (cf. les difficultés à recruter certains profils d'ouvriers dans les bassins d'emploi industriels).

La pertinence du LLI interroge également quant à la capacité de ce produit à trouver sa place parmi les différents types d'offres de logement abordable. Dans des territoires marqués par un degré de tension des marchés locaux de l'habitat moindre que dans les zones centrales métropolitaines, la différence de prix par rapport au parc locatif privé et à l'accession à la propriété semble par exemple insuffisante pour libérer un espace suffisant pour le LLI – ou le prêt locatif social (PLS) qui constitue le pendant de ce dernier dans le parc d'HLM. Une dernière limite est imputée au logement intermédiaire – et plus spécifiquement au PLS – en matière de commercialisation. L'appartenance de ce produit à la gamme de l'offre d'HLM tend en effet à réduire sa capacité à répondre au besoin en logement des salariés. Faute de connaître la spécificité du PLS, dont les plafonds de ressources sont destinés à favoriser l'accès au logement social de ménages dont les revenus sont supérieurs aux plafonds PLUS, ceux-ci sont nombreux à assimiler ce produit au logement social ordinaire, c'est-à-dire à une solution logement selon eux inadaptée à leur situation, quand elle ne constitue pas un repoussoir.

[1] Cf. en particulier les annonces faites par la première Ministre Elisabeth Borne lors d'un déplacement à Dunkerque le 16 novembre 2023.

[2] L'hypothèse d'un développement de l'offre de logements intermédiaires comme levier au service du « choc d'offre » prôné par le gouvernement suscite en effet de nombreuses interrogations quant à la viabilité du modèle économique (faible entrain des investisseurs privés, absence de dispositif public de soutien à l'investissement, nécessité pour les organismes d'HLM de mobiliser des fonds propres).

Un autre facteur à l'origine du décalage entre les interventions sur le lien emploi-logement et les besoins en logement des travailleurs provient de l'accent mis en priorité dans un grand nombre de cas sur la situation des travailleurs en mobilité géographique vers l'emploi. Parmi les initiatives développées depuis deux décennies pour répondre à l'émergence de nouveaux besoins au croisement de l'emploi et du logement, une part importante vise à proposer l'accès à des logements temporaires à des actifs ayant leur ancrage familial dans une autre région et dont le besoin en logement est limité à la durée de leur mission. Le modèle du travailleur mobile dans un registre de « célibataire géographique » est également au cœur d'initiatives visant à répondre aux besoins en logement présumés des cadres supérieurs que la crise sanitaire aurait convaincu d'emprunter la voie de l'« exode métropolitain ». Le concept de « logement à temps partiel » a par exemple été conçu par l'agence d'architecture Majma pour promouvoir une offre permettant de partager l'occupation d'un logement dans le temps à l'intention d'actifs ayant fait le choix d'habiter dans une autre région et de venir travailler à Paris seulement quelques jours de la semaine[1].

Ce type d'interventions ne correspond de toute évidence que très partiellement à la réalité des difficultés d'accès au logement rencontrées par les travailleurs dans les territoires métropolitains. Face à la tentation des promoteurs de transformer des opérations plantées par la crise immobilière en résidences de logements temporaires pour actifs en mobilité, certains EPCI considèrent manifestement que la création de ce type d'offres n'est plus la priorité et semblent désormais enclins à en réguler le développement. De fait, le coup de projecteur jeté sur les « travailleurs essentiels » par la pandémie de covid 19 a également eu pour effet de mettre en lumière les limites de ces interventions sur le « lien emploi-logement » en tant qu'elles s'inscrivent avant tout – du moins pour une large part – dans une logique d'accompagnement à la mobilité géographique vers l'emploi. De ce point de vue, la volonté d'améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » peut s'interpréter comme l'effet d'une prise de conscience, non seulement des difficultés rencontrées par cette catégorie de travailleurs pour se loger dans les zones centrales métropolitaines, mais également d'une orientation de l'intervention en faveur du logement des salariés ayant eu tendance dernièrement à laisser dans un angle mort les besoins des travailleurs pour lesquels la mobilité n'est pas une option, du fait de leur métier (actifs occupant des postes dont dépendent le fonctionnement des territoires) et/ou de leur situation familiale (familles avec enfants en garde alternée, aidants, etc.).

Un décalage par rapport au modèle d'action historique en faveur du logement des travailleurs

Le décalage entre les interventions sur le « lien emploi-logement » et les aspirations des travailleurs provient ensuite des écarts entre ces interventions et l'approche du logement qui sous-tend historiquement l'action en faveur du logement des travailleurs telle que celle-ci a été conceptualisée lors de la création des habitations à bon marché (HBM) puis réactualisée après-guerre avec la création du 1 % logement. Dans cette conception, le logement auquel les travailleurs ont accès avec l'appui de leur employeur a vocation à protéger le travailleur et sa famille contre l'insécurité du lendemain (Magri, 1991) et participe des éléments de la protection sociale auxquels le travail ouvre accès. Or, certaines formes d'offres financées avec les fonds des employeurs semblent propices aujourd'hui à une remise en cause partielle de cette approche.

[1] APUR, 2022, « La ville essentielle. Quels changements attendons-nous de la crise de 2020 ? Quelle ville essentielle ? Une brèche s'est ouvert dont nous nous sommes mis à espérer beaucoup… », *Paris Projet*, 46, janvier, p. 87-89.

C'est le cas des résidences de logement temporaire, dont les modalités d'occupation reposent généralement sur des baux de courte durée – 1 an le plus souvent – de manière à favoriser la rotation dans les logements et à préserver la fonction de sas d'entrée dans le territoire dévolue à ces résidences. Pour ses promoteurs – parmi lesquels on trouve des employeurs mais aussi des collectivités territoriales – ce type d'offres est en effet conçu comme devant permettre aux salariés de mettre à profit leur séjour dans la résidence de logement temporaire pour trouver à terme un logement autonome à même de les accueillir, et le cas échéant faire venir leur famille dans le territoire. Dans certains territoires, le déficit d'offre locative à coût abordable et le degré de tension élevé des marchés de l'habitat semblent cependant de nature à remettre en cause cette fonction de marchepied dans un parcours résidentiel. Certains de nos interlocuteurs ont d'ailleurs manifesté leur inquiétude quant à l'impact de ce frein à l'installation sur la capacité des employeurs à maintenir dans l'emploi une partie des nouveaux arrivants.

La piste consistant à créer une offre locative dont le contrat de location serait assorti d'une clause de fonction renferme également le risque d'une exposition des travailleurs à des formes d'insécurité dans leur parcours résidentiel et au-delà. Cette piste est préconisée depuis quelques années par plusieurs employeurs[1], mais certains élus locaux ont également tendance à s'en faire l'écho au nom de la nécessité de renforcer l'attractivité de leur territoire auprès de certaines catégories d'actifs[2]. Plusieurs de nos interlocuteurs issus du monde HLM ou des collectivités territoriales se sont toutefois interrogés sur la pertinence d'une piste de ce type dont les implications concrètes ne sont pas clairement identifiées de tous. Les conditions d'application de la règle figurent parmi les questions soulevées par certains : le maintien dans les lieux ayant vocation à être remis en cause en cas de changement d'employeur, la clause s'appliquera-t-elle véritablement en toutes circonstances ? Vaudra-t-elle par exemple dans les cas des travailleurs ayant fait l'objet d'un licenciement (pour n'évoquer qu'un cas de figure parmi ceux semblant de nature à poser problème) ?

Compte tenu de ces incertitudes, l'hypothèse d'une réponse aux difficultés d'accès au logement social passant par le développement d'une offre louée en qualité d'accessoire au contrat de travail alimente actuellement les craintes d'une accentuation des inégalités entre travailleurs au regard du logement (locataires HLM bénéficiant au droit au maintien dans les lieux vs. personnels logés avec l'appui de l'employeur en l'absence de garantie de ce type). Elle semble également ouvrir la voie à une remise en cause de l'un des principaux acquis de l'intervention en faveur du logement des salariés telle qu'adossée à des outils de type logement social ou 1 % logement. A l'opposé d'une approche conçue autour de l'idée d'une émancipation du logement à l'égard de la sphère du travail, la création d'une offre locative conditionnant le maintien du contrat de location à celui du contrat de bail recèle en effet le risque de créer de nouvelles formes d'insécurité sociale dans et par le logement.

Les interventions en faveur du logement des travailleurs sont également susceptibles de modifier le rôle dévolu au logement dans la régulation des rapports sociaux au travail. En effet, l'une des finalité de la mise en place après-guerre de dispositifs réglementaires dédiés à la construction de logements pour les travailleurs était d'introduire des tiers (organismes d'HLM,

[1] Cf. deuxième partie.

[2] Ainsi le maire d'Annemasse a-t-il formulé début 2024 le souhait de pouvoir sous-louer des logements avec baux assortis d'une clause de fonction à des agents publics territoriaux en écho à la problématique des « travailleurs en euros » (Mahuet A., 2024, « "C'est impossible de se loger" : à la frontière avec la Suisse, une prime de résidence pour les agents de la fonction publique française », *France Info*, 11 janvier. Lien hypertexte : https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-choix-franceinfo/reportage-c-est-impossible-de-se-loger-a-la-frontiere-avec-la-suisse-une-prime-de-residence-pour-les-agents-de-la-fonction-publique-francaise_6284088.html. Dernière consultation le 12 novembre 2024).

CIL) entre l'employeur et le destinataire des logements financés avec les fonds de celui-ci. En procédant ainsi, il s'agissait non seulement de protéger les travailleurs contre l'insécurité ouvrière attachée à la gestion du logement patronal (voir plus haut), mais également de déprendre les relations sociales au travail des travers liés au paternalisme d'entreprise, c'est-à-dire le risque de débordement de la conflictualité sociale hors de l'espace de travail et la propension d'une partie des employeurs à exercer un contrôle sur la vie privée des travailleurs et de leur famille.

La recherche menée dans le cadre du programme « Ville productive » indique que certaines dimensions de l'intervention sur le « lien emploi-logement » pourraient conduire à infliger des entailles à ce modèle. Le risque en l'occurrence n'épargne aucune des parties concernées. D'un côté, l'employeur peut se retrouver mêlé malgré lui à des problèmes relevant des professionnels de la construction ou de la gestion des logements. Dans les entreprises ayant mis en place – ou conservé – un service dédié à l'accompagnement des demandeurs de logement, l'existence d'une relation directe avec le personnel peut aussi avoir pour effet d'impliquer l'employeur à son corps défendant dans la régulation des problèmes de gestion locative. De l'autre, la prise en compte de la question du logement dans la politique sociale de l'employeur peut amener celui-ci à exercer un droit de regard sur certains aspects de la vie privée des travailleurs. L'évolution de la conception de la responsabilité sociale de l'entreprise participe des facteurs susceptibles de contribuer à ce résultat. A titre d'exemple, l'émergence d'une conception de la qualité de vie au travail (QVT) incluant les conditions de déplacements domicile-travail conduit à ce que cette question relevant de la sphère privée des individus soit justiciable d'une attention accrue de l'employeur. De la même manière, la façon dont certaines entreprises confrontées à un déficit d'attractivité sont amenées à redéfinir leur politique de ressources humaines peut inciter l'employeur à se préoccuper davantage des problématiques des travailleurs y compris lorsque cela empiète sur la sphère personnelle.

3.1.3 Des interventions qui butent plus fondamentalement sur des obstacles structurels

Les pages qui précèdent pointent les facteurs qui, dans l'intervention des employeurs, expliquent que des travailleurs continuent en dépit de ces interventions à rencontrer des difficultés à se loger. Ces difficultés tiennent cependant aussi à des facteurs structurels, qui pour la plupart excèdent le cadre de l'intervention sur le « lien emploi-logement ».

Une offre déficiente et en décalage avec les caractéristiques de la demande

Les interventions mises en œuvre pour améliorer l'accès au logement des travailleurs achoppent en premier lieu sur le déficit de l'offre locative sociale. Ce phénomène est un ingrédient central de la tension locative qui s'est accentuée en 2024[1]. Les facteurs à l'origine de celui-ci sont connus : baisse du niveau de la construction neuve, chute du taux de rotation dans les logements, évolutions sociodémographiques ayant pour effet d'allonger la liste des demandeurs (séparations de couple) ou la durée d'occupation des logements (augmentation de l'espérance de vie). Le déficit d'offre locative sociale disponible a deux conséquences sur l'intervention des employeurs en matière de logement. Il entraîne d'abord un tarissement des propositions de logements qui leur sont adressées par les organismes d'HLM. Le fossé qui s'ensuit entre l'offre et la demande a ensuite pour effet d'augmenter la part des demandeurs de logement qui ne parviennent pas à trouver une solution *via* leur employeur.

[1] Selon des données communiquées par l'USH au mois de septembre 2024, le nombre de demandeurs de logement social s'élevait à 2,6 millions au premier semestre, soit une augmentation de 100 000 demandeurs en un an.

L'intervention en faveur du logement des travailleurs bute sur une autre caractéristique du parc locatif social qui tient à l'existence d'une inadéquation entre la structure de l'offre et la composition de la demande de logement. Ce décalage se manifeste sur plusieurs caractéristiques de l'offre, parmi lesquelles on peut mentionner la typologie des logements (déficit de petits logements susceptibles d'accueillir de jeunes actifs), les niveaux de loyers (existence d'une frange de l'offre inaccessible aux salariés à revenus modestes et aux familles monoparentales), ou la localisation des logements (réticence d'une partie des salariés à s'installer dans certains quartiers souffrant d'un déficit d'image). Le problème d'attractivité qui frappe une partie des territoires métropolitains constitue aujourd'hui l'une des principales limites de l'intervention visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs. Il se traduit généralement par une surreprésentation des refus d'attribution dans les quartiers concernés, ce qui a pour effet d'allonger le délai moyen dont les salariés ont besoin pour accéder à un logement social.

Une volonté d'agir circonscrite à une minorité d'employeurs

L'impuissance des interventions sur le « lien emploi-logement » à résorber l'intégralité des besoins en logement émanant des travailleurs tient ensuite au fait que les employeurs impliqués dans la résolution du problème sont relativement peu nombreux en proportion. Plusieurs facteurs expliquent le désinvestissement d'une grande partie des employeurs, à commencer par l'ignorance des difficultés auxquelles certains salariés peuvent se trouver confrontés en matière d'accès au logement, ou l'absence d'adhésion à une approche dans laquelle l'employeur a un rôle à jouer dans ce domaine. La manière dont les entreprises se positionnent historiquement vis-à-vis du 1 % logement illustre ce point. D'un côté, un certain nombre d'employeurs voit dans ce dispositif financé par la PEEC un moyen d'apporter des réponses aux besoins en logement de leurs salariés et, pour une frange en capacité de peser financièrement sur les mécanismes en matière de répartition des aides, s'efforce de maximiser le niveau des contreparties engendrées par le versement de leur participation (voir plus haut). De l'autre, une part importante des employeurs à la tête d'entreprises de taille petite ou moyenne – c'est-à-dire potentiellement une majorité d'employeurs – tend manifestement à considérer que le montant de sa participation est insuffisant pour engendrer des aides au profit de ses salariés, quand elle n'est pas tout bonnement et simplement dans l'ignorance du fait que le versement de la PEEC ouvre droit à des contreparties pour l'entreprise.

Une autre illustration du manque d'appétence des employeurs envers l'intervention en faveur du logement des travailleurs tient à leur positionnement vis-à-vis des initiatives développées par les collectivités sur le sujet. Plusieurs témoignages recueillis lors de l'enquête mettent le doigt sur l'existence d'une difficulté pour les acteurs publics locaux à mobiliser les entreprises dans des dispositifs partenariaux dont la réussite repose sur l'implication de chacun. Certains interlocuteurs pointent à ce propos une contradiction chez une partie des employeurs entre une attitude consistant à interpeler les élus locaux sur le problème du logement comme frein au recrutement et une réticence à s'inscrire dans des dispositifs conçus pour apporter des réponses au problème : « *c'est un gros sujet pour nous parce que sur les différentes actions, à chaque fois on pêche quand même sur le manque d'implication des entreprises, donc c'est les entreprises qui témoignent des difficultés, mais après c'est difficile et on l'entend aussi, difficile qu'elles soient parties prenantes de la réponse… Elles témoignent de la difficulté auprès des élus, auprès des acteurs du logement, pour autant elles ne se considèrent pas comme un acteur du logement* »[1]. Les difficultés rencontrées par Action Logement dans certains territoires pour faire émerger des candidats pour les logements ressortant du contingent employeur comptent

[1] Entretien EPR4.

parmi les symptômes du manque de mobilisation d'une partie des employeurs, à l'origine d'un risque de non-recours aux aides délivrées par Action Logement.

La mobilisation limitée des employeurs sur un plan arithmétique n'est pas le seul facteur qui fait défaut aux dispositifs conçus pour résorber les difficultés auxquels les travailleurs sont confrontés pour se loger. D'autres dimensions liées à l'intervention de l'employeur participent de cette limite, ainsi que la recherche réalisée pour le PUCA l'a montré. Dans le cas de la fonction publique d'État, les interventions mises en œuvre dans le cadre de l'action sociale interministérielle ont tendance à buter sur l'organisation de l'État déconcentré et sur le caractère hétérogène de la mobilisation des services de l'État au niveau régional. L'efficacité des interventions visant à améliorer l'accès au logement des agents publics de l'État est également tributaire des ressources budgétaires affectées à cette politique. De ce point de vue, la réduction des moyens alloués à l'action interministérielle en faveur du logement pendant les années 2010 compte parmi les facteurs à l'origine des limites des solutions logements proposées à ce niveau et de la prépondérance de l'échelon ministériel dans l'action en faveur du logement des agents publics de l'État.

Le défaut d'implication des employeurs peut résulter enfin des difficultés rencontrées par ceux-ci pour peser sur les possibilités d'accès au logement de leurs salariés. Dans ce cas de figure, il s'agit d'un positionnement découlant, non pas d'un manque d'intérêt envers la situation de leurs personnels au regard du logement ou d'un manque de moyens financiers, mais d'une forme de découragement face aux effets limités des efforts qu'ils déploient en matière de financement du logement. L'enquête a permis d'identifier des cas d'employeurs ayant décidé de renoncer à maintenir une intervention déployée à titre volontaire dans ce domaine. Dans certains cas, il s'agit d'employeurs pour lesquels la possibilité de proposer l'accès à un logement social figurait parmi les leviers ayant vocation à appuyer la politique de recrutement. Face à des situations où le collaborateur ayant eu accès à un logement social décide de changer d'employeur, ceux-ci tendent cependant à considérer leur investissement perdu dans la mesure où le droit de réservation qu'ils ont financé ne permet plus de loger un actif travaillant pour eux[1].

Les limites de l'action des collectivités

Les obstacles rencontrés par les collectivités en matière d'action en faveur du logement des travailleurs participent également des limites des interventions mises en œuvre autour du « lien emploi-logement ». Plusieurs de ces obstacles ont été mis en évidence dans le cadre de l'enquête. Ainsi, les dispositifs conçus pour loger certains profils d'actifs peinent dans de nombreux cas à trouver leur modèle économique. Les solutions développées dans certains secteurs touristiques pour loger les travailleurs saisonniers dans des structures d'hébergement collectives pendant la saison touristique illustrent ce point. Plusieurs dimensions semblent plaider en défaveur d'une reproduction à grande échelle de ce type d'initiatives. En effet, la solution logement à laquelle elles ouvrent accès n'est que partielle dans la durée : la mise à disposition d'internats permet de loger des travailleurs saisonniers en juillet-août, mais ne répond pas au besoin en logement de ces mêmes travailleurs pendant les ailes de saison, et ce d'autant moins dans les territoires où celles-ci ont tendance à s'allonger (en s'étalant par

[1] Le problème est particulièrement aigu dans les zones frontalières où l'attrait des salaires des postes proposés de l'autre côté de la frontière joue contre la capacité des employeurs à fidéliser leurs personnels : « *le système de réservation en tout cas dans le logement social, comme on n'a pas beaucoup de réservations et que ça tourne très peu, si on déclenche une réservation pour un agent et qu'en fait six mois plus tard il est parti, c'est un logement qu'on ne reproposera jamais, qu'on a utilisé pour quelqu'un qui ne sert plus, voilà qui ne sert plus l'employeur* » (entretien EPR1).

exemple sur la période mai-octobre). Sur le plan financier, ces solutions pâtissent également de leur coût élevé, conséquence des frais occasionnés par l'ouverture d'établissements publics hors année scolaire (gardiennage), mais aussi de la réticence des employeurs à prendre une partie de ces frais à leur charge dans certains territoires.

Les mesures prises par les collectivités territoriales tendent également à se heurter à des formes de désynchronisation entre le temps de la décision et celui de l'action. Cette difficulté se manifeste au sujet des programmes de logements neufs, qui par essence s'inscrivent dans le temps long de l'immobilier. Entre le moment où une opération est conçue et celui auquel elle sera livrée, il s'écoule en effet plusieurs années pendant lesquelles il faut mobiliser d'autres solutions pour loger les travailleurs qu'il s'agit d'attirer ou de maintenir dans le territoire. Ce phénomène de désynchronisation de l'action publique s'observe également au sujet de la programmation de l'offre de logement requise par le développement de l'activité économique. Le cas de la construction des giga-factories à Dunkerque illustre ce point. Alors que l'échéance se rapproche, le flou qui entoure le besoin exact en matière de logement des travailleurs des entreprises ayant remporté les marchés joue contre l'élaboration d'une stratégie permettant de faire du logement un outil de sécurisation du recrutement d'ouvriers capable de démarrer les chantiers en temps et en heure. Envisagée sous cet angle, la question du logement des travailleurs du BTP dans les grands projets est emblématique de la tension structurelle entre la temporalité de l'aménagement urbain et celle beaucoup plus flexible de l'économie : « *il y a une planification mais qui reste vague en fait parce que je pense que même les employeurs eux-mêmes ils ont pas encore recruté, des fois ils ont pas leur marché de construction de leur bâtiment qui est fait donc ils savent pas quelle entreprise va répondre et d'où viennent les travailleurs* »[1].

Les initiatives développées par les EPCI sont susceptibles enfin de se trouver aux prises avec la réticence de certains maires à construire du logement social sur le territoire de leur commune. Cette réticence, qui chez certains élus n'est pas exclusive d'une attitude consistant à interpeller les organismes d'HLM pour qu'ils attribuent des logements aux demandeurs issus du contingent communal[2], s'explique notamment par des raisons électorales (volonté de ne pas s'aliéner la frange de la population opposée au développement de l'offre locative sociale, tendance des électeurs à sanctionner les maires bâtisseurs lors des municipales). En empêchant la réalisation d'opérations d'HLM susceptibles d'accueillir des actifs travaillant dans le territoire, ce positionnement entraîne une accentuation des inégalités d'accès au logement social entre les salariés d'un territoire à l'autre. Il tend également à accroître les inégalités territoriales dans la répartition du logement social, au sens où il peut contribuer à long terme à ce que l'essentiel de ce parc soit concentré sur une poignée de communes. Dans certains territoires, ce phénomène peut conduire les élus des communes concernées à juger opportun de réduire la programmation neuve d'HLM au nom de la nécessité de préserver la mixité sociale, et alimenter au bout du compte une forme de cercle vicieux concourant à réduire un peu plus encore le volume de l'offre à même de résorber les difficultés d'accès au logement des travailleurs (entre autres catégories de demandeurs de logement social).

[1] Entretien RLS5.

[2] L'une de nos interlocutrices représentante des organismes d'HLM pointe à ce sujet les « *oppositions schizophrènes des élus locaux* (…) *entre ce qu'ils nous disent à droite en tant que chef des attributions et ce qu'ils vont nous dire à gauche en tant que chef de l'urbanisme* » (entretien RLS5).

3.2 Les limites actuelles de la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS

La mise en œuvre de la réforme visant à améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels » rencontrait également un certain nombre de limites au moment de l'enquête. Ces limites, dont tout porte à croire qu'elles s'exercent indépendamment du contexte de démarrage de la mise en œuvre pour la plupart, ne sont pas étrangères à celles auxquelles se heurtent les interventions déployées depuis une quinzaine d'années autour du « lien logement-logement ». Rien d'étonnant à cela : il s'agit dans un cas comme dans l'autre de promouvoir des politiques permettant d'améliorer l'accès des travailleurs à un logement abordable, cet objectif ne pouvant qu'entrer en collision avec la crise actuelle de l'accès au logement social. Les limites à la mise en œuvre de la loi 3DS tiennent à la fois au risque de déstabilisation des équilibres internes à la politique du logement dont cette réforme est porteuse (3.2.1) et à la capacité des acteurs de la mise en œuvre à renforcer effectivement les possibilités d'accès au logement social des « travailleurs essentiels » (3.2.2).

3.2.1 Une réforme au cœur des paradoxes du système d'attributions de logements sociaux

Rapportée au contexte actuel des attributions de logements sociaux, la réforme visant à améliorer l'accès des « travailleurs essentiels » au parc locatif social renferme deux risques, l'un pesant sur les équilibres internes à la politiques du logement, l'autre sur l'atteinte des objectifs de la réforme elle-même.

En tant qu'elle a vocation à renforcer les possibilités d'accès au logement social des « travailleurs essentiels », la réforme inscrite dans la loi 3DS constitue d'abord un facteur de déstabilisation de l'équilibre général de la politique du logement. De fait, une tension fondamentale s'exerce entre l'idée même de politiques d'attributions ciblant les « travailleurs essentiels » et la cohérence avec une politique bâtie sur un principe d'équilibre entre droit au logement et mixité sociale. Cette tension tient en partie à la pénurie de l'offre (tassement de la construction neuve, écrasement des taux de rotation depuis la crise sanitaire) et à la diminution des attributions de logement annuelles dans un contexte marqué par l'augmentation continue de la demande. Compte tenu de cet accroissement de la tension sur le parc locatif social, l'émergence des « travailleurs essentiels » comme catégorie des politiques d'attributions recèle mécaniquement le risque d'une mise en concurrence des publics prioritaires.

Ce risque, qui résulte d'un phénomène de concurrence des objectifs de la politique du logement mise sous tension par la pénurie de l'offre de logements sociaux, n'est pas neutre pour les demandeurs en situation de pauvreté ou de grande précarité. Il a en effet tendance à renforcer l'effet d'éviction à l'œuvre dans le volet mixité sociale de la réforme des attributions. Deux mécanismes engendrés par les politiques locales de l'habitat semblent aujourd'hui de nature à alimenter ce phénomène.

Le premier est lié aux inégalités territoriales en matière de répartition du logement social et à l'impact de ce phénomène sur les stratégies des élus dans les communes concentrant une part importante du parc existant (voir plus haut). Ainsi, la volonté de favoriser les demandeurs prioritaires ou DALO issus de la commune compte parmi les tendances qui se manifestent dans certaines communes de la première couronne parisienne, considérant que la présence sur leur territoire d'une forte proportion de logements sociaux ne justifie en rien l'habitude prise par certaines communes voisines de mettre à profit le principe de solidarité intercommunale pour se défausser de leurs responsabilités. Si une volonté de ce type s'entend dans une perspective de renforcement de la mixité sociale, elle n'en risque pas moins de renforcer l'effet d'éviction

attaché à la circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui demande aux préfets de ne plus attribuer de logements aux ménages DALO sans emploi dans les QPV. *De facto*, une telle mesure implique – toutes choses égales par ailleurs – la réduction de l'offre accessible à cette catégorie de ménages, sur le plan arithmétique mais aussi en matière d'adéquation de l'offre avec le besoin en logement, le parc locatif social situés dans les QPV proposant généralement des niveaux de loyer relativement bas et un bon niveau de desserte par les transports en commun.

Le deuxième mécanisme est plus directement lié à l'objectif consistant à améliorer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». Dans plusieurs territoires, la volonté de favoriser la mixité de peuplement passe notamment par des pratiques visant à accroître la part des logements attribués dans les opérations neuves à des ménages dits « structurants » – et donc notamment à des ménages comportant deux actifs. Cette pratique peut se traduire chez certains élus par une tentation d'identifier les « travailleurs essentiels » comme un vecteur favorisant une forme de mixité sociale par le haut, quand ils ne sont pas perçus dans certains territoires regroupant une part élevée de logements sociaux comme la promesse d'une diversification de l'offre. Certains organismes d'HLM impliqués dans la production de logements locatifs intermédiaires semblent alimenter cette promesse depuis quelques années. Dans les arguments mis en avant pour convaincre un maire d'accueillir une opération de logement locatif intermédiaire sur son territoire, l'arrivée de « travailleurs essentiels » est souvent invoquée au même titre que d'autres figures de résidents « désirables » (étudiants, personnes âgées) pour attester de l'absence d'impact négatif d'une telle opération – par opposition à une opération de logement social classique – en termes de conflits de voisinage, d'insécurité ou d'obligation pour le CCAS de prendre en charge des ménages cumulant les fragilités économiques et sociales[1].

Or, la pénurie de l'offre conduit à ce que la volonté de faire primer les candidatures des « travailleurs essentiels » s'apparente à un frein à la réalisation des objectifs d'attributions en faveur des ménages DALO sans emploi, des personnes sortant d'hébergement et de l'ensemble des publics prioritaires en dehors des QPV. L'accent mis sur cette catégorie de demandeurs recèle en effet le risque d'annuler le mécanisme de compensation recherché dans la circulaire du 18 décembre 2023 qui justifie implicitement la réduction du nombre d'attributions en faveur de ménages en situation sociale ou professionnelle précaire dans les QPV par une augmentation de la part des logements attribués à cette même catégorie de ménages hors QPV.

A la lumière de ces éléments, les effets susceptibles de résulter localement de la mise en œuvre de l'obligation 3DS convergent avec certains résultats produits par le programme *Key worker living* développé dans l'Angleterre du début des années 2000 (Meunier, 2025). La tendance de certaines collectivités locales à préférer la construction de logements pour *key workers* aux opérations de logement social avait alors donné corps à la tentation des élus de faire du logement pour *key workers* le « *visage politiquement acceptable du logement abordable* » (« *the politically-acceptable face of affordable housing* ») (Raco, 2008). Cette tendance, qui n'était pas complètement étrangère à l'orientation libérale imprimée au même moment à la politique du logement par le gouvernement travailliste – ce que manifestait en particulier la volonté d'étendre la définition du logement abordable au logement intermédiaire – a alors été interprétée comme un effet pervers attaché aux politiques de logements pour *key workers*, au sens où celles-ci véhiculeraient le risque d'une diminution du consentement envers la construction de logements abordables et d'une réduction à terme de l'offre accessible aux ménages à faibles ressources et/ou hors du marché de l'emploi. Rapportée au contexte français

[1] Nous résumons ici à grands traits les arguments que certains promoteurs du LLI sont susceptibles de mettre en avant auprès d'élus locaux selon certains interlocuteurs intercommunaux.

actuel, une perspective de ce type serait d'autant plus problématique au regard des équilibres internes de la politique du logement qu'un déséquilibre est déjà à l'œuvre dans les attributions de logements sociaux, les actifs comptant parmi les profils de demandeurs dont le ratio attributaires/demandeurs est le plus favorable.

3.2.2 Le risque d'une réforme inopérante

Le deuxième type de risques lié à la mise en œuvre de la réforme 3DS concerne la capacité des EPCI à atteindre les objectifs assignés à celle-ci. L'appréhension de ce risque suppose d'inverser la perspective : le sujet ici n'est plus l'impact potentiel de la réforme sur l'équilibre général de la politique du logement, mais la manière dont le contexte actuel du logement social et des attributions de logements suscite des obstacles auxquels la mise en œuvre de la réforme semble devoir se heurter à court et moyen terme. Plusieurs obstacles de ce type ont été mis en évidence par l'enquête.

Dans les territoires métropolitains et autres zones de marché tendu, l'un des principaux freins soulignés par nos interlocuteurs renvoie à nouveau à la pénurie de l'offre. Ainsi, ceux-ci pointent l'existence d'une contradiction fondamentale entre l'augmentation des publics prioritaires – ou faisant du moins l'objet de mesures visant à améliorer leur accès au logement social – et la diminution continue de l'offre disponible ces dernières années. Dans ces conditions, aucune catégorie de demandeurs ne semble devoir être immunisée contre le phénomène de concurrence des objectifs, y compris les « travailleurs essentiels ». Certaines pratiques mises en évidence par l'enquête, telle la décision de mettre à disposition une partie du contingent communal pour favoriser l'accès au parc locatif social de « travailleurs essentiels », semblent condamnées à buter à terme contre ce facteur qui pourrait avoir pour effet d'entretenir une logique de gestion en silo des contingents réservataires avec laquelle la réforme des attributions visait pourtant à rompre. Dans certains profils de territoires, la concurrence avec d'autres publics promet même d'être particulièrement vive, à l'image des quartiers participant au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) dans lesquels une part conséquente de l'offre a vocation pendant plusieurs années à résorber les besoins en relogement.

Dans les territoires marqués par une forte tension sur le parc locatif social, cette situation interroge quant à la capacité de la cotation de la demande à jouer pleinement son rôle. La succession de priorités définies à l'échelle nationale est parfois perçue localement comme une superposition d'injections dépourvues de prise sur la réalité des attributions de logement et privant les acteur territoriaux de l'essentiel de leurs marges de manœuvre. De fait, la forte diminution du volume de logements à attribuer expose ces acteurs au risque de « *ne gérer que de la file d'attente* »[1] et menace d'ôter à la cotation une grande partie de sa capacité à exercer une régulation des politiques de peuplement en initiant par exemple çà et là des efforts de mixité sociale.

Le contexte des attributions de logement fait peser une menace du même ordre sur la mise en œuvre de la réforme adoptée dans le cadre de la loi 3DS. Les marges de manœuvre des acteurs apparaissent d'autant plus limitées que certains facteurs semblent devoir réduire un peu plus le volume de l'offre à même d'accueillir des demandeurs labellisés « travailleurs essentiels ». Le différentiel du taux de rotation selon les segments de l'offre compte parmi ces facteurs, dans la mesure où il est particulièrement faible dans les logements PLUS et PLAI, c'est-à-dire les logements correspondant au profil des demandeurs pouvant prétendre à la qualité de

[1] Entretien EPT3.

« travailleurs essentiels » pour la majorité d'entre eux. Il en va de même du différentiel de taux de rotation selon les publics : la proportion élevée d'attributions bénéficiant aux demandeurs du contingent préfectoral dans la gestion en flux pourrait avoir pour effet à terme de réduire la part de l'offre mobilisable pour les autres demandeurs, cette catégorie étant précisément celle dont la mobilité résidentielle est la plus faible une fois les ménages rentrés dans le logement social. Les pratiques d'employeurs consistant à acheter des droits de réservation directement à des bailleurs ont également tendance à réduire l'offre disponible pour loger des « travailleurs essentiels », dans les cas du moins de ceux qui n'emploient pas de travailleurs labellisés comme tels dans les territoires concernés.

Un deuxième type d'obstacles enclin à peser sur l'atteinte des objectifs de la réforme 3DS tient à l'existence de mécanismes de distorsion intrinsèques à la mise en œuvre. Plusieurs mécanismes de cette nature ont tendance à interférer avec la volonté de renforcer les possibilités d'accès au logement social des « travailleurs essentiels ». Une partie d'entre eux tient à la dimension opérationnelle de la mise en œuvre. Ils sont liés à la conception du SNE, qui du fait du caractère déclaratif de la mention de la profession dans l'enregistrement de la demande, ne permet pas en l'état de faire ressortir automatiquement les membres d'une profession qu'une collectivité souhaiterait cibler. Ils proviennent également du caractère hétérogène de l'ingénierie pouvant être mobilisée dans les territoires, toutes les collectivités n'étant pas en mesure de déployer les moyens nécessaires pour examiner la situation des demandeurs afin de voir s'ils peuvent postuler à la qualité de « travailleur essentiel » ou non.

Le risque de perte en ligne inhérent à la mise en œuvre tient également à l'élaboration de la cotation de la demande et aux facteurs susceptibles d'ôter tout caractère discriminant aux critères insérés dans cet outil. La multiplicité des priorités adoptées par l'État (voir encadré 2) est probablement le facteur qui pèse le plus dans ce domaine, étant donné le risque de complexification du schéma d'attribution résultant de la nécessité de « *prioriser dans la priorité* »[1] que cette orientation impose aux organismes d'HLM. La pratique consistant pour certaines intercommunalités à multiplier les critères locaux dans la grille de cotation est également évoquée comme un facteur de dilution de la capacité desdits critères à contribuer à la hiérarchisation des demandes[2]. Le caractère inopérant des priorités insérées dans la grille de cotation – et par extension de la cotation elle-même – tend plus globalement à constituer un facteur structurel dans les territoires à faible niveau de tension sur le parc locatif social. Dans les secteurs marqués par une paupérisation de la demande, l'ajout d'un critère « travailleur essentiel » apparaît dénué de la moindre plus-value compte-tenu de la réalité des pratiques d'attributions des organismes d'HLM, qui reviennent à proposer systématiquement des logements aux demandeurs en emploi compte tenu des perspectives de renforcement de la mixité sociale représentées par ceux-ci.

L'effet de distorsion de la mise en œuvre tient enfin à la possibilité offerte aux réservataires par le système d'attributions de cibler des profils spécifiques de demandeurs au moment de proposer des candidats en CALEOL. Cette possibilité peut contribuer dans certains cas à détourner la mise en œuvre de l'esprit de la réforme inscrite dans la loi 3DS, voire contrecarrer les objectifs poursuivis par celle-ci. Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent ce risque. Au niveau local, l'ajout dans la cotation de critères de rapprochement domicile-travail à l'échelle de la commune est parfois sous-tendue selon eux par la volonté des maires d'introduire une forme de préférence communale dans les processus de sélection des candidats présentés en

[1] Entretien EPR4.

[2] Certains de nos interlocuteurs au sein de la sphère HLM évoquent à ce sujet la définition « *d'inventaires à la Prévert* ».

commission d'attribution. La tendance de certains élus à privilégier les demandes émanant de ménages actifs pour réduire la part des attributions bénéficiant à des demandeurs démunis, précaires ou issus de quartiers en NPNRU (voir plus haut) participe également de ce type de pratiques discriminatoires liées au choix de concéder aux acteurs locaux des marges de manœuvre importantes[1].

Au niveau national, la possibilité accordée à certains employeurs publics d'être exonéré du passage à la gestion en flux recèle de manière similaire un facteur de rupture au regard de l'accès au logement social, mais la ligne de partage passe cette fois à l'intérieur du groupe des demandeurs actifs[2]. En maintenant l'existence de filières en silos pour l'accès au logement social des agents publics de l'État, cette mesure peut s'interpréter comme une entaille à la volonté de décloisonnement qui visait plus globalement à fluidifier le rapprochement de l'offre et de la demande et à renforcer l'efficacité du système d'attributions.

L'amélioration de l'accès au logement des « travailleurs essentiels » est susceptible de buter sur un troisième type d'obstacles lié au risque d'une inadéquation de l'offre par rapport à la demande. Cette perspective tient à l'évolution de la composition de l'offre de logements réglementés depuis quelques années. Couplée à la baisse du niveau de la construction locative sociale (LLS), la décision de nombreux promoteurs immobiliers de transformer en logements locatifs intermédiaires (LLI) des opérations neuves en panne de commercialisation tend en effet à modifier les équilibres entre LLS et LLI dans la production annuelle de logements hors secteur privé. Or, le développement de l'offre en LLI apparaît de nature à répondre à une faible part des besoins en logement des « travailleurs essentiels ». La vision fantasmée dans certains territoires de « travailleurs essentiels » vecteur d'une diversification de l'offre et d'une mixité sociale par le haut (voir plus haut) tend dans les faits à se heurter à la réalité des niveaux de rémunération des intéressés. Suite à la parution 2020-2021 de la série de notes consacrées par plusieurs instituts franciliens au « travailleurs essentiels du quotidiens »[3], une étude menée au sein de l'USH afin d'identifier les segments de l'offre locative sociale les plus à même d'accueillir des « travailleurs essentiels » avait ainsi montré que la plupart étaient éligibles non pas au PLS mais au PLUS, voire au PLAI dans le cas des salaires les moins élevés ou des ménages comportant un seul actif.

Ce décalage entre l'offre et la demande n'est pas l'apanage du logement locatif intermédiaire. Dans plusieurs intercommunalités abordées dans le cadre de l'enquête, nos interlocuteurs ont fait état d'un phénomène comparable avec d'autres filières de production de logement abordable ayant émergé ces dernières années. Dans l'agglomération d'Annemasse par exemple, les opérations financées sous le régime du bail réel solidaire (BRS) parviendraient à toucher uniquement les travailleurs situés en haut de la fourchette des revenus – c'est-à-dire les ménages dont l'un des membres au moins est un travailleur frontalier – alors même que l'ambition initiale était de favoriser l'accès à la propriété des « travailleurs en euros » en permettant notamment à ceux-ci d'accéder plus facilement au crédit. Pour plusieurs de nos interlocuteurs, l'essor actuel du logement locatif intermédiaire constitue cependant l'évolution la plus spectaculaire en matière d'inadéquation de l'offre par rapport à la demande. Plusieurs facteurs

[1] La propension des politiques de logement pour travailleurs clés à engendrer des formes d'inégalités territoriales dans l'accès aux aides résultant de l'intervention des élus locaux dans la mise en œuvre avait déjà été soulignée par une équipe de recherche chargée d'évaluer les impacts du programme *Key worker living* au milieu des années 2000 (Battye F., Bishop B., Harris P., Murie A., Rowlands R. and Tice A., 2006, *Evaluation of Key Worker Living. Final Report*, Department for Communities and Local Government, septembre).

[2] L'existence de mécanismes discriminatoires s'exerçant au détriment d'une partie des ménages en emploi figurait également parmi les conclusions de l'évaluation du programme *Key worker living*.

[3] Cf. première partie.

en attestent à leurs yeux. Les dynamiques actuelles du marché et la substitution dans certaines territoires de ce segment de l'offre aux autres filières de logement abordable (logement locatif social, logement en accession aidée, BRS) constituent l'un d'eux. Dans les territoires caractérisés par une forte tension des marchés locatifs, le mode de fixation des loyers du LLI et l'indexation de ceux-ci sur les niveaux de loyers du parc locatif libre représentent également un motif d'inquiétude pour les acteurs des politiques locales de l'habitat au sens où ces mécanismes sont de nature à tirer les loyers du LLI vers le haut et à remettre en cause le caractère abordable de cette offre locative.

Le caractère inadapté de l'offre supposée à même de répondre aux besoins en logement des « travailleurs essentiels » ne tient pas uniquement au différentiel entre les montants de loyers caractérisant cette offre et les niveaux de ressources des intéressés. Dans certains cas, il provient également d'un défaut dans le rapprochement entre l'offre et la demande de logement. C'est le cas des structures d'hébergement temporaire de type foyers de jeunes travailleurs dans certains territoires métropolitains, dans le cas desquels les réservataires ont parfois du mal à désigner des candidats et se trouvent confrontés à des taux de refus important. Bien qu'il soit difficile d'identifier les facteurs à l'origine de ce phénomène, on peut raisonnablement faire l'hypothèse qu'il est attisé aujourd'hui par la crise de l'accès au logement social. Les refus d'attributions en particulier s'interprètent comme un symptôme de l'accroissement de la tension sur le parc locatif social, en tant que celle-ci peut constituer chez une partie des demandeurs un motif de décliner des propositions de logement. Bien que paradoxal en apparence, ce phénomène apparait au contraire comme le fruit d'arbitrages rationnels opérés par des demandeurs conscients des perspectives limitées de mobilité résidentielle offertes par le parc locatif social et cherchant en conséquence à maximiser leurs chances d'accéder du premier coup à un logement conforme à leur besoin[1].

[1] L'évaluation du programme Key worker living avait mis en évidence des résultats comparables, l'accès des *key workers* aux logements bâtis dans le cadre du programme ayant buté à la fois sur un phénomène d'inadéquation de l'offre par rapport aux caractéristiques de la demande (prix des logements, localisation) et sur un déficit d'attractivité de certains ensembles.

CONCLUSION – L'INTERVENTION EN FAVEUR DU LOGEMENT DES TRAVAILLEURS ENTRE CONVERGENCES ET DYNAMIQUES DE FRAGMENTATION

Cette recherche portant sur la mise en œuvre de la réforme relative à l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » repose sur une enquête réalisée alors que la mise en œuvre était encore balbutiante. Bien qu'il se soit écoulé près de deux ans entre l'adoption de la loi 3DS et le démarrage de l'enquête, la recherche est probablement arrivée un peu tôt de ce point de vue. Parmi les résultats auxquels elle a permis d'aboutir, et notamment les difficultés rencontrées par les échelons intercommunaux pour assurer la mise en œuvre opérationnelle de la réforme, il est parfois difficile de distinguer ce qui résulte de mécanismes durables et ce qui provient spécifiquement de ce contexte de démarrage de la mise en œuvre au contraire. De ce point de vue, la réalisation d'une nouvelle recherche à moyen terme pourrait s'avérer opportune, au sens où cela permettrait de confronter les résultats de notre recherche avec d'autres produits à la lumière d'un plus grand recul sur la mise en œuvre[1].

Dans tous les cas, seul le temps sera en mesure d'apporter des réponses à une série de questions qui demeurent en suspens à ce stade de la mise en œuvre, et qui renvoient aussi bien à la réforme inscrite dans la loi 3DS qu'à celle plus globale des attributions de logement. Certaines d'entre elles peuvent être consignées ici pour mémoire : les points attribués aux « travailleurs essentiels » dans les systèmes de cotation seront-t-ils suffisants pour faire ressortir les candidatures des demandeurs labellisés comme tels ? Sur quels éléments les EPCI se fonderont-ils pour définir des objectifs d'attributions annuels au bénéfice des « travailleurs essentiels » ? La réforme insérée dans la loi 3DS sera-t-elle saisie par les acteurs comme une opportunité d'améliorer leur appréciation des besoins en logements sur le territoire et de partager une vision commune ?

En dépit de ces limites, cette recherche n'en a pas moins produit des résultats qui permettent de documenter la manière dont plusieurs intercommunalités se sont saisies de la réforme et en ont amorcé la mise en œuvre – au point d'avoir poussé celle-ci assez loin dans certains cas –, mais aussi les obstacles auxquels la plupart se sont heurtées dans le même mouvement. Il en résulte un tableau marqué par une grande hétérogénéité dans les modalités de mise en œuvre de la réforme selon les territoires, tant du point de vue de l'appétence à prendre en charge la question de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » que de la teneur des arbitrages opérés – on en réflexion – sur un certain nombre de dimensions engagées par la mise en œuvre, à commencer par la définition de la notion de « travailleur essentiel ». Un constat général semble émerger de cette disparité au terme de ce rapport. Il tient à la coexistence de deux dynamiques contradictoires en matière d'intervention en faveur du logement des travailleurs, l'une fondée sur la convergence des interventions mises en œuvre par les acteurs dans certains contextes, l'autre plus embryonnaire accréditant l'idée d'une fragmentation de l'intervention visant à améliorer le logement de cette catégorie de la population.

[1] Les élections municipales de 2026 pourraient également constituer une échéance pertinente pour lancer des études à l'échelle intercommunale, selon un registre de bilan de la mise en œuvre et de mise à plat de la stratégie de l'EPCI à l'articulation entre deux mandats.

La recherche témoigne simultanément de l'actualité de la question du logement des travailleurs et de la multiplicité de ses déclinaisons dans les territoires, tant du point de vue des besoins émergents au croisement de l'emploi et du logement que des interventions mises en œuvre par les acteurs pour tenter d'y répondre. L'actualité de cette question tient à la concomitance de plusieurs évolutions : l'accroissement de la part des travailleurs confrontés à des difficultés d'accès au logement, l'émergence sous l'impulsion du MEDEF de l'idée du logement comme frein à l'emploi, l'adoption d'une réforme visant à renforcer les possibilités d'accès au logement social des « travailleurs essentiels », l'identification du logement comme levier d'attractivité par les employeurs dans certains secteurs d'activité. La multiplicité de ses déclinaisons se manifeste autant dans les interventions mises en œuvre sur le lien emploi-logement (différenciation des besoins selon les catégories d'actifs et les configurations territoriales, hétérogénéité dans la propension des employeurs à se saisir de la question et dans les leviers mobilisés, variété des positionnements à l'égard du dispositif de financement du logement social par l'employeur) que dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS (disparité dans le niveau d'implication des EPCI, pluralité des arbitrages opérés en matière de hiérarchisation des priorités ainsi que des mesures prises).

Dans ce contexte, la question du logement des travailleurs apparaît au cœur de dynamiques qui, pour une partie d'entre elles, donnent l'impression d'une forme de dispersion des interventions mises en œuvre pour améliorer l'accès au logement des travailleurs. Tout indique que cette perception n'est pas exempte d'un biais lié au traitement médiatique de cette question. Les articles ou reportages consacrés à l'intervention en faveur du logement des travailleurs ont généralement tendance à se focaliser sur des initiatives isolées d'employeurs, dans les secteurs touristiques et dans certains bassins industriels enclavés en particulier. Ils procèdent souvent en égrainant des interventions contribuant à raviver le souvenir du logement patronal, tout en passant rapidement sur le rôle d'Action Logement dont tout porte cependant à croire que la contribution au financement de l'offre et à l'amélioration de l'accès au logement des salariés est d'une toute autre ampleur.

L'hypothèse d'une tendance à la dispersion de l'intervention en faveur du logement des travailleurs semble toutefois accréditée par plusieurs évolutions. Celles-ci peuvent s'interpréter comme une résultante lointaine du tournant néo-libéral imprimé à la politique du logement dans les années 1970-1980 (Zittoun, 2011). Le choix de déléguer au marché le soin de répondre aux besoins en logement des classes moyennes salariées et de recentrer l'aide au logement sur les ménages défavorisés a alors eu pour effet de rétrograder les travailleurs dans les catégories de la politique du logement, alors même que la question du logement des travailleurs figurait au fondement de la construction de grands ensembles destinés à loger les ouvriers requis par l'industrialisation dans les grandes agglomérations et à proximité des principaux sites de production. La tendance à l'éclatement de l'intervention en faveur du logement des travailleurs s'enracine dans cette inflexion de la politique du logement, qui à cette occasion s'efface au profit d'interventions émanant d'une grande variété d'acteurs (employeurs, collectivités locales, organismes d'HLM, comités interprofessionnels du logement) en l'absence de cadre commun capable d'intégrer les efforts de chacun.

Parmi les évolutions qui manifestent une forme de dispersion de l'intervention en faveur du logement des travailleurs, certaines s'imposent immédiatement au regard pour peu que l'on se penche sur la question. Il s'agit des interventions développées à titre individuel par des employeurs contribuant à la production de logements pour accueillir une partie de leurs personnels, dans les secteurs du tourisme et de l'agriculture notamment (voir plus haut). Tout indique que cette tendance s'étend aujourd'hui à certains employeurs du secteur tertiaire

implantés dans les territoires métropolitains. Tout en maintenant leur contribution financière au logement social pour certains, ceux-ci identifient de plus en plus le logement comme un vecteur d'attractivité sur le marché du travail et voient dans l'émergence de nouveaux segments d'offre abordable (bail réel solidaire, logement locatif intermédiaire) une alternative au dispositif classique de financement du logement social par l'employeur, et par-dessus tout un moyen d'en finir avec les contraintes réglementaires en matière d'attributions (contingents de réservation, plafonds de ressources) et de gestion locative (droit au maintien dans les lieux).

La remise en cause de la vocation du logement social à loger les travailleurs se nourrit de la crise actuelle de l'offre et de la fermeture de l'accès au parc locatif social pour un nombre croissant de demandeurs. Cette crise, qui conduit une partie des acteurs de l'habitat social à voir dans l'accent mis sur les « travailleurs essentiels » un risque de mise en concurrence des demandeurs les plus fragiles, pousse certains à estimer qu'il est légitime dans ce contexte de chercher des alternatives au logement social classique (BRS, accession à la propriété, PLS, LLI) pour loger certains profils de travailleurs et abaisser la pression qui s'exerce sur celui-ci. La tendance de certains employeurs à chercher des solutions logement hors du dispositif classique de financement du logement social s'alimente également de la remise en cause d'Action Logement. Outre la pénurie de l'offre disponible, les entreprises des secteurs assujetties à la PEEC doivent composer depuis la fin des années 2010 avec diverses réformes de structure qu'une partie d'entre elles vit comme une perte de proximité (suppression des collecteurs interprofessionnels du logement, centralisation de la collecte de la PEEC, mise en place d'Al'In). Certains interlocuteurs lors de l'enquête identifiaient dans cette évolution un motif supplémentaire pour certains employeurs de recourir à des formes d'intervention directe pour loger leurs personnels.

La tendance à l'émiettement de l'intervention en faveur du logement des travailleurs résulte également de la montée en puissance des intercommunalités dans ce domaine. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS en faveur de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » ou des interventions développées plus globalement pour améliorer le logement de tout ou partie des actifs dans le cadre des politiques locales de l'habitat, cette évolution se traduit par l'élaboration de politiques qui prennent généralement des formes variées d'un EPCI à l'autre, conséquence de la multiplicité des facteurs susceptibles de peser sur ces politiques (structure de l'emploi local, existence d'un événement – projet d'implantation d'une entreprise – ou non, caractéristiques socioéconomiques de la population, position des élus vis-à-vis du logement social, etc.).

D'autres évolutions se révèlent lorsque l'on échange avec les acteurs des scènes de l'habitat au niveau des territoires. Il s'agit en particulier du défaut d'articulation entre les deux formes d'interventions principales en faveur du logement des travailleurs – la mise en œuvre de la réforme visant à renforcer l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » et les interventions sur le « lien emploi-logement » –, qui ont souvent tendance à se développer dans une forme d'ignorance réciproque.

Ce déficit d'articulation, qui constitue probablement l'un des principaux résultats produits par la recherche, se manifeste de différentes manières selon les territoires. Trois profils de territoires ont été mis en évidence par l'enquête[1]. Le premier regroupe des EPCI dans lesquels le lien

[1] Un quatrième profil – les territoires dans lesquels le lien emploi-logement n'est pas identifié comme un enjeu des politiques locales de l'habitat – n'apparaît pas dans les résultats de l'enquête, ce qui pourrait s'expliquer par un biais dans la structure de l'échantillon, celui-ci ayant été conçu en ciblant les territoires ayant une actualité en matière de mise en œuvre de la réforme 3DS ou paraissant susceptibles d'être concernés par le thème du lien

emploi-logement est perçu comme un enjeu propice à une intervention de la collectivité mais sans que cela s'accompagne d'une identification du logement social comme levier mobilisable pour améliorer le logement des travailleurs. Deux facteurs principaux caractérisent les intercommunalités correspondant à ce profil. Il s'agit de l'importance accordée par les élus au renforcement de l'attractivité résidentielle, qui dans certains cas conduit ceux-ci à concevoir le logement des travailleurs avant tout comme un vecteur de mixité sociale ou de diversification de l'offre de logement[1]. Le second facteur tient au limites du processus d'intégration intercommunale des politiques locales de l'habitat – phénomène dont on peut noter qu'il va souvent de pair avec un développement restreint de la coopération inter-bailleurs. Ces limites se traduisent le plus souvent par une forme d'impuissance à prendre en charge les besoins situés au croisement de l'emploi et du logement : difficulté des techniciens intercommunaux à élaborer de politiques réellement en prise avec les enjeux du territoire au-delà des réponses à apporter aux obligations réglementaires ou aux urgences, absence de leviers permettant de réguler les dynamiques du marché et de lever les freins au développement de l'offre locative sociale (recours contre les opérations de construction, réticence de certains élus à construire du logement sur leur territoire, etc.).

Le deuxième groupe de territoires réunit des intercommunalités dans lesquels le lien emploi-logement est identifié comme un enjeu des politiques locales de l'habitat – et ce y compris dans leur volet logement social (développement de l'offre et attributions de logements) – mais qui en dépit de cela peinent à se saisir de la question du logement des « travailleurs essentiels ». Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer cette difficulté à articuler les deux thématiques. L'un d'eux tient à la structure de l'emploi : les territoires à dominante industrielle sont surreprésentés dans ce profil d'intercommunalités, conséquence de la difficulté dans ce type de territoires à définir une notion – les « travailleurs essentiels » – intrinsèquement liée au secteur des services[2], mais aussi de l'existence de fluctuations de l'activité économique qui ont contribué historiquement à orienter une partie des interventions en faveur du logement des travailleurs vers des solutions hors logement social familial classique (recherche de gisements d'offres inexploitées dans le parc locatif privé, développement d'une offre de résidences temporaires). Un autre facteur tient à l'antériorité de la prise en charge des difficultés d'accès financières au logement des actifs par les collectivités. Dans les EPCI où cette question était déjà inscrite à l'agenda lors du démarrage de la crise sanitaire, ce sont plutôt les notions de « travailleur pauvre » ou de « travailleur pauvre » qui font figure d'entrée pertinente pour apprécier les risques émergents au croisement de l'emploi et du logement et tenter d'apporter des réponses adéquates au difficultés d'accès au logement auxquelles se heurte une partie des travailleurs.

Le troisième profil de territoires se compose d'intercommunalités dans lesquelles les politiques de l'habitat sont en prise directe depuis plusieurs années avec la question du « lien emploi-

emploi-logement (au regard de critères divers). Tout juste ce profil trouve-t-il une amorce d'incarnation dans la réflexion d'un responsable habitat d'EPT estimant que la proximité des transports en communs constituait probablement davantage que le logement un instrument de régulation des tensions s'exerçant au croisement de l'emploi et du logement et aux difficultés en matière d'accès à l'emploi qu'une partie des actifs résidant dans l'EPT rencontrait.

[1] Ce facteur est illustré par un EPCI de la deuxième couronne francilienne, à l'origine d'une commande d'étude à Action Logement qui visait moins à cerner les difficultés d'accès au logement des actifs qu'à saisir leurs aspirations en matière d'habitat et à tenter ainsi de renforcer les aménités résidentielles du territoire – et ceci en l'absence de lien avec les politiques d'attributions de logements sociaux.

[2] Le choix d'un EPCI des Pays de la Loire d'inclure certains métiers de l'industrie dans sa définition des professions « essentielles » constitue une exception parmi les intercommunalités abordées dans le cadre de l'enquête.

logement » et qui, à ce titre, ne sont pas prises de court par l'émergence des « travailleurs essentiels » comme catégorie des politiques d'attributions (même si toutes n'avaient pas livré leur définition de cette catégorie au moment de l'enquête). Cette convergence s'explique par la teneur de l'approche développée par ces collectivités en matière de « lien emploi-logement ». Souvent, cette notion renvoie simultanément dans leurs cas aux difficultés d'accès au logement rencontrées par une partie des travailleurs, mais aussi aux problèmes de recrutement auxquels les employeurs sont confrontés dans certains secteurs d'activité et aux risques susceptibles d'en résulter pour le développement du territoire – c'est-à-dire une conception en définitive très proche de celle qui sous-tend la notion de logement des « travailleurs essentiels ». Ce profil de territoires, qui se confond en partie avec la strate des territoires métropolitains (métropole du Grand Paris et grandes métropoles régionales) mais intègre également d'autres types de configurations territoriales (territoires frontaliers, zones touristiques)[1], est paradoxalement aussi celui qui abrite aujourd'hui les employeurs les plus manifestement enclins à mobiliser des moyens accrus pour loger leurs personnels, quitte pour cela à investir des fonds hors du dispositif classique de financement du logement social par l'employeur.

Cette typologie esquissée à grands traits met le doigt sur l'hypothèse d'un phénomène de fragmentation de l'intervention en faveur du logement des salariés. Ce phénomène ne semble devoir épargner aucun territoire puisque l'on peut en déceler les prémisses y compris dans les territoires les plus avancés dans la prise en charge des enjeux attachés au « lien emploi-logement » et au logement des « travailleurs essentiels ». Cette amorce de fragmentation de l'intervention en faveur du logement des salariés tient en l'occurrence à un déficit d'articulation entre les politiques élaborées par les échelons intercommunaux sur ces sujets et les interventions individuelles et hors système de financement du logement social que certains employeurs semblent aspirer à développer depuis quelques années. Cette ligne de démarcation qui pointe est toutefois relativement malaisé à déceler. En effet, elle est noyée dans une multiplicité d'interventions qui ne permettent pas toujours de distinguer les logiques d'action en présence. De plus, elle passe moins entre ces deux catégories d'acteurs qu'à l'intérieur de chacun d'eux.

Ainsi, parmi les employeurs qui s'efforcent aujourd'hui de mobiliser de nouveaux leviers favorisant la production de logements abordables et/ou qui s'orientent vers une logique d'intervention individuelle, la plupart continuent de contribuer à des dispositifs de financement du logement social dans un cadre collectif. Dans le secteur privé, les entreprises parties prenantes de ces nouvelles tendances sont assujetties à la PEEC et structurellement impliquées dès lors dans le dispositif de financement du logement social par l'employeur, au point pour certaines d'être étroitement liées à celui-ci *via* les filiales d'HLM dont elles sont détentrices. Du côté des employeurs publics non couverts par des dispositifs réglementaires ayant vocation à améliorer le logement des agents – c'est-à-dire ceux de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale –, certains établissements publics sont associés à des dispositifs créés sous l'impulsion des échelons métropolitains ces dernières années pour apporter des réponses aux difficultés d'accès au logement des actifs. Les exemples identifiés lors de l'enquête dans des territoires tels que Ville de Paris ou le Grand Lyon indiquent d'ailleurs que ce type de dispositifs cible généralement en priorité les professions communément identifiées comme « essentiels », à l'image des personnels soignants.

La position dans laquelle se trouvent les collectivités locales et les intercommunalités est encore plus paradoxale. D'un côté, les élus ont généralement tendance à se montrer sensibles aux motivations des employeurs enclins à modifier les modalités de leur intervention en matière de

[1] Cf. troisième partie.

logement quand il s'agit de pérenniser un service public essentiel au fonctionnement du territoire. Ils peuvent même être parties prenantes des efforts mis en œuvre pour adapter le système du logement social aux besoins de l'économie, dans les cas par exemple où l'élaboration d'un projet de réindustrialisation implique l'accueil de plusieurs milliers d'actifs extérieurs au territoire. De l'autre, l'échelon intercommunal est aujourd'hui chef de file en matière d'attributions de logements et garant de l'application du Programme local de l'habitat (PLH) qui décline l'ensemble des objectifs conçus pour mettre en œuvre simultanément l'équilibre social de l'habitat et l'exercice du droit au logement.

Cette dichotomie entre deux modèles d'intervention – le dispositif de financement du logement classique par l'employeur et les interventions déployées depuis quelques années à titre individuel par certains – tient à plusieurs facteurs. Elle résulte d'abord d'une disparité fondamentale entre les temporalités en présence. Alors que la mise en œuvre de la réforme adoptée dans le cadre de la loi 3DS s'inscrit dans le temps long de la production de l'action publique – au point de devoir attendre son tour en cas d'embouteillage dans la mise en œuvre des obligations réglementaires –, les interventions développées de manière isolée par certains employeurs sont déterminées par des enjeux de ressources humaines ayant un caractère d'urgence : enrayer une spirale de perte d'attractivité, être en ordre de bataille pour débuter la saison estivale au complet, réunir les ingrédients nécessaires au développement d'un grand projet industriel.

Cette dichotomie provient également des différences entre les principes d'action et les intérêts qui sous-tendent chaque modèle. La majeure partie de l'intervention en faveur du logement des travailleurs passe aujourd'hui par le dispositif de financement du logement social par l'employeur tel qu'adossé historiquement aux organismes d'HLM et à Action Logement. Dans ce dispositif, la réponse aux difficultés d'accès au logement des travailleurs consiste à favoriser leur accès à un logement conforme à leurs aspirations et à leurs besoins et constituant un abri contre les aléas du lendemain. Cette conception est notamment à l'origine de la volonté des architectes de la loi créant les habitations à bon marché (HBM) de 1894 d'émanciper le logement vis-à-vis de la sphère du travail (Magri, 1991).

L'intervention de l'employeur en matière de logement renvoie pour sa part à une conception du logement comme outil au service de l'économie. Cette approche tend à se décliner différemment selon les territoires et la nature des besoins générés par l'activité économique. Lorsque l'enjeu consiste à accueillir du jour au lendemain un nombre important de travailleurs dans un territoire dépourvu des capacités de logement adéquates, la solution logement financée avec les fonds des employeurs consiste notamment à mobiliser des procédés techniques (habitat modulaire ou autre) permettant de sortir des opérations dans des délais raccourcis. Dans les territoires métropolitains, l'objectif des employeurs qui contribuent au développement du parc locatif social est de disposer de droits de réservation permettant d'accueillir de nouveaux arrivants et de faire du logement un instrument de leur politique de recrutement et de fidélisation. L'insatisfaction manifestée par plusieurs employeurs à l'endroit du dispositif de financement du logement social provient de la dégradation de l'efficacité de celui-ci à ce niveau. Couplées au déficit de l'offre disponible dans le parc locatif social, certaines dimensions du dispositif – l'existence de contingents de réservation limitant structurellement la proportion de logements orientés vers le contingent employeur, l'application du droit au maintien dans les lieux réduisant du point de vue de l'employeur la part des logements logeant des personnels lorsqu'un travailleur ayant changé d'employeur ou parti à la retraite ne donne pas congé de son logement – contribuent à produire chez l'employeur le sentiment d'un problème de retour sur investissement.

Le fait qu'un tel sentiment incite aujourd'hui certains employeurs à réinvestir des formes d'action individuelles et à contribuer au développement de l'offre hors secteur HLM témoigne potentiellement d'une inflexion dans l'intervention en faveur du logement des travailleurs. Cela alimente l'hypothèse d'une remise en cause du dispositif classique de financement du logement social par l'employeur, et à travers celui-ci du compromis politique formalisée *via* la création du 1 % logement entre la conception du logement comme élément de la protection sociale qui sous-tend le modèle du logement social et celle du logement comme instrument au service de l'économie.

D'un point de vue opérationnel, la coexistence de deux dispositifs de financement étanches ne semble pas optimale pour l'efficacité de intervention en faveur du logement des travailleurs. Plusieurs limites mises en évidence par l'enquête témoignent des dysfonctionnements liés à cette fragmentation qui tend à bloquer l'accès de chacun à une partie des ressources requises par ce type d'interventions. Du côté de l'employeur, l'émergence de formes d'interventions individuelles soulève la question de la prise en charge du coût de l'intervention en l'absence de subvention publique. En outre, elle expose les travailleurs à un accroissement des inégalités au regard du logement, voire à l'apparition de nouvelles formes d'insécurité dans et par le logement. Du côté des collectivités, les dispositifs mis en place dans les territoires pour favoriser l'accès au logement de certaines catégories d'actifs ont tendance à buter sur plusieurs obstacles : problème de financement résultant notamment du manque d'appétence des employeurs à supporter une part du coût du dispositif, difficulté à capter la demande émanant des travailleurs en l'absence de relais efficace de l'employeur.

Pour conjurer la perspective d'une fragmentation à grande échelle de l'intervention en faveur du logement des travailleurs, une piste de progrès pourrait consister à mettre à jour les structures d'intérêts ayant partie liée à cette intervention, ceci afin de les mettre en regard et de tenter ainsi de susciter à nouveau un dialogue. L'émergence du « lien emploi-logement » a permis à certains acteurs – à commencer par les partenaires sociaux et les dirigeants à la tête d'Action Logement – d'accréditer l'intérêt d'une intervention en faveur du logement des salariés et la nécessité de préserver l'instrument conçu dans ce but après-guerre. Le succès de cette notion tient de toute évidence aussi à sa dimension fourre-tout, le flou attaché à sa définition constituant un moyen de rassembler une multiplicité d'acteurs sous une bannière consensuelle en masquant les divergences qui ne manqueraient pas de surgir si chacun devait avancer à découvert. La tendance naissante à la fragmentation de l'intervention en faveur du logement des travailleurs indique que le temps est peut-être venu d'exposer ces divergences au grand jour et d'inscrire la question du logement des travailleurs dans le débat public.

Les perspectives ouvertes par l'émergence du « lien emploi-logement » comme catégorie de l'action en faveur du logement des travailleurs sont en effet tributaires de choix politiques. Trois types d'approches fonctionnant comme des idéaux-types – c'est-à-dire comme des approches pouvant être mixées entre elles – rivalisent depuis l'apparition de cette notion au début des années 2010. La première repose sur une conception du logement comme outil d'accompagnement de la mobilité géographique vers l'emploi, en écho à l'idée du logement comme frein à l'emploi. La limite de cette approche tient à son caractère partiel dans la mesure où elle occulte la question des besoins en logement des travailleurs pour lesquels la mobilité n'est pas une option. Le coup de projecteur jeté sur les « travailleurs essentiels » pendant la crise sanitaire a également mis en lumière les insuffisances de cette approche pour documenter l'ensemble des risques émergents au croisement de l'emploi et du logement. C'est dans ce contexte que deux approches antagonistes – l'une adossée au dispositif de financement du

logement social par l'employeur et à la conception du logement comme élément de la protection sociale, l'autre cherchant des alternatives à ce dispositif au motif que sa capacité à répondre aux besoins des employeurs se serait dégradée – ont émergé sur la base d'interventions concrètes visant à améliorer l'accès au logement des « travailleurs essentiels » dans les territoires métropolitains.

Il n'apparaît pas inutile pour commencer de prendre acte de l'existence de ces approches concurrentes. Il s'agirait là d'une première étape dont le but consisterait à produire une vision claire des enjeux et des intérêts en présence. Tout porte à croire qu'elle pourrait appeler d'autres types d'initiatives[1], dont la finalité serait de réarticuler ces deux visions de la question du logement des travailleurs et de réactualiser le compromis conclu après-guerre par la création du 1 % logement à la lumière des transformations récentes du travail et de l'emploi et des risques qui en résultent à l'échelle des parcours professionnels et des parcours résidentiels. Les intercommunalités, auxquelles la loi 3DS a offert de prétendre au statut d'autorités organisatrices de l'habitat (AOH), sont en première ligne pour développer des initiatives en ce sens. Leur implantation locale leur confère une capacité à envisager la question du logement des travailleurs sous l'angle des spécificités des territoires et le cas échéant d'événements propices à de nouvelles déclinaisons du « lien emploi-logement »[2]. La mise en place des outils réglementaires créés dans le cadre de la réforme des attributions apparaît en outre de nature à renforcer leur aptitude à élaborer des politiques aptes à répondre aux besoins des habitants dans les territoires. Encore faudrait-il pour cela que les spectres qui pèsent aujourd'hui sur leur capacité d'action – pénurie de l'offre locative sociale et baisse du nombre d'attributions annuelles dans les zones tendues, hypothèse lancinante d'un renforcement du pouvoir des maires en matière d'attributions – se dissipent rapidement.

[1] Voir à ce sujet les perspectives d'action exposées dans la troisième partie du rapport de recherche réalisé dans le cadre du programme « Ville productive » piloté par le PUCA.

[2] Ainsi que la recherche l'a montré, la question du logement des travailleurs ne se pose pas dans les mêmes termes ni ne représente un problème public équivalent en tout point du territoire national. A ce titre, tout indique que l'actualité de cette question dans les années à venir devrait s'écrire en partie dans les territoires concernés par la politique de réindustrialisation.

BIBLIOGRAPHIE

Acs M., Chevrot J., Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Wolf M., Telle-Lamberton M., 2021a, « Quelles conditions de travail et de vie pour les 1,8 million de travailleurs "essentiels du quotidien" résidant en Île-de-France ? », *Insee analyses Ile-de-France*, 137, juillet

Acs M., Chevrot J., Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Arènes J.-F., Wolf M., Telle-Lamberton M., 2021b, « Où habitent les 1,9 million d'actifs "essentiels du quotidien" qui travaillent en Île-de-France ? », *Insee Analyses Île-de-France*, 138, juillet

Acs M., Sarron C., Touahir M., 2022, « Qui sont les travailleurs essentiels ? Un enjeu en temps de crise sanitaire mais aussi pour les politiques de logement », *Blog de l'Insee*, 17 mars

Alligier, Julie, 2023, *La cotation des demandes de logement social*, Caisse des dépôts groupe, 15 mai. Lien hypertexte : https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/la-cotation-des-demandes-de-logement-social

Amiel D., Bégassat L., 2024, *Loger les travailleurs des services publics. Mission auprès du gouvernement*, Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, avril

APUR, 2022, « La ville essentielle. Quels changements attendons-nous de la crise de 2020 ? Quelle ville essentielle ? Une brèche s'est ouvert dont nous nous sommes mis à espérer beaucoup… », *Paris Projet*, 46, janvier, p. 87-89.

AudéLor, 2023, « Les travailleurs essentiels du quotidien dans l'économie de Lorient Agglomération », *Veille et études économiques*, 225, octobre

Babèse M., Bigot R., Hoibian S., 2012, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », *Collection des rapports du CREDOC*, 280, avril.

Battye F., Bishop B., Harris P., Murie A., Rowlands R. and Tice A., 2006, *Evaluation of Key Worker Living. Final Report*, Department for Communities and Local Government, septembre

Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., Pagezy-Boissier M., 2020, « Crise Covid : des travailleurs sous les projecteurs », Institut Paris-Région, *Chronique des confins*, 12, 17 décembre

Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., Acs M., Chevrot J., Arènes J.-F., Wolf M., 2021a, « Les travailleurs "essentiels" en Ile-de-France. Qui sont-ils ? », Observatoire régional de santé Ile-de-F12rance, *Focus santé en Ile-de-France*, juin

Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., Acs M., Chevrot J., Arènes J.-F., Wolf M., 2021b, « Les travailleurs "essentiels" en Ile-de-France. Où travaillent-ils, où résident-ils ? », Observatoire régional de santé Ile-de-France, *Focus santé en Ile-de-France*, juin

Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., Acs M., Chevrot J., Arènes J.-F., Wolf M., 2021c, « 1,8 million d'actifs "essentiels du quotidien" résident en Ile-de-France : qui sont-ils ? », *Note rapide de l'Institut Paris Région*, 896, juillet

Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., Acs M., Chevrot J., Arènes J.-F., Wolf M., 2021d, « Où habitent les actifs "essentiels du quotidien" qui travaillent en Ile-de-France ? », *Note rapide de l'Institut Paris Région*, 897, juillet

Beaufils S., Pauquet Ph., 2023, « De plus en plus de Franciliens attendent un logement social : qui sont les demandeurs ? », *Note rapide de l'Institut Paris Région*, 998, novembre

Berger F., « Éléments sur la crise de la sidérurgie en vue d'une approche comparative. Le cas du Nord-Pas-de-Calais et du groupe Usinor », *Revue du Nord. Histoire & Archéologie*, 2006, HS n° 21, p. 43-57

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

Bosvieux J., Coloos B., 2011, *Accession à la propriété, mobilité résidentielle et emploi, la politique du logement est-elle un obstacle à la mobilité et donc au plein emploi ?*, ANIL Habitat Actualités, février

Castells M., Godard F., 1974, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris/La Haye, Mouton

Chausse M.-L., Labrador J., 2014, « Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur trois a un emploi », *INSEE Ile-de-France à la page*, 425, juin

Chauvel L., 2016, *La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions*, Paris, Éditions du Seuil

Coing H., 1982, *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, PUG

Daguin, S., 2021, « En Sarthe, les jeunes actifs de passage logent chez l'habitat (72) », *Banque des territoires*, 1er septembre. Lien hypertexte : https://www.banquedesterritoires.fr/en-sarthe-les-jeunes-actifs-de-passage-logent-chez-lhabitant-72

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

Dietrich-Ragon P., 2013, « Classement, déclassement, reclassement sur le marché résidentiel. L'exemple des occupants de logements dégradés parisiens », *Revue française de sociologie*, 54, 2, p. 369-400

DGALN, 2022, « L'accès au logement des travailleurs dits essentiels », *Flash DGALN*, 19, 5 décembre

Divay C., Morvant M., 2013, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*, Conseil économique, social et environnemental régional de Bretagne, janvier

Erhel C. et Moreau-Follenfant S., 2021, *Rapport de la mission d'accompagnement des partenaires sociaux dans la démarche de la reconnaissance des travailleurs de la deuxième ligne*, Ministère du Travail et des Affaires sociales, 19 décembre

Faucon F., Grémy I., Pancarte K., Sarron C., Saunal A., Telle-Lamberton M., 2021, « 765000 travailleurs-clés franciliens répondent aux besoins fondamentaux de la population », Insee *Analyses Île-de-France*, 128, février

Haut comité pour le droit au logement, 2022, *15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi*, avril

Koeltz J., Sallmard L. (de), 2021, *La question du logement des travailleurs clés en Ile-de-France*, CMI/fédération OPH, mars

Kornig C., Calmand J., Recotillet I., 2024, *La sécurisation des parcours professionnels des saisonniers et saisonnières dans l'agriculture, l'hôtellerie-restauration et les remontées mécaniques*, Agence d'objectifs IRES/Force ouvrière, mai

Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po

Leconte M., Hanotaux P., 2024, *Propositions de réforme de la fiscalité locative : Appui à Mme Annaïg Le Meur, députée du Finistère*, Inspection générale de l'environnement et du développement durable/Inspection générale des finances, mai

Lion C., 2024, *Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière*, Conseil économique, social et environnemental, mai

Magri S., 1991, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX^{e} siècle », *Genèses*, 5, p. 35-53

Maillard D., 2021, *Indispensables mais invisibles ? Reconnaître les travailleurs en première ligne*, La Tour-d'Aigue, Editions de l'Aube/Fondation Jean Jaurès

Mangeney C., Bouscaren N., Telle-Lamberton M., Saunal A., Féron V., 2020, « La sumortalité durant l'épidémie de covid-19 dans les départements franciliens. Premiers éléments d'analyse », Observatoire régional de santé Ile-de-France, *Focus santé en Ile-de-France*, avril

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'État,* thèse pour le doctorat en aménagement de l'espace et en urbanisme, Université Paris-Est Créteil

Meunier J.-M., 2016, *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, Agence d'objectifs IRES/CFDT, septembre

Meunier J.-M., 2019, « Le lien emploi-logement : la prise en charge syndicale de la question du logement à l'épreuve des transformations du travail et de l'emploi », 98, 2, *La Revue de l'IRES*, p. 83-111

Meunier J.-M., 2021, « Trajectoire d'une institution paritaire dans le secteur du logement. Genèse, perte de légitimité et reprise en main du 1 % logement », Machu L., Viet V. (dir.), *Pour une histoire plurielle du paritarisme. Fondements, formes et usages (XIXe - XXIe siècles)*, Paris, La Documentation française/Comité d'histoire de la Sécurité sociale, p. 176-186

Meunier J.-M., 2025, *Le logement des « travailleurs essentiels », témoin des nouvelles articulations entre travail et logement dans les territoires métropolitains*, PUCA/Ville productive *(à paraître)*

Ministère du Logement, 2023, *La politique d'attribution des logements locatifs sociaux. La cotation des demandes de logement social*, 16 janvier. Lien hypertexte : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/fiche_cotation_des_demandes_de_logement_social.pdf

Morin C., Fourquet J., Le Vern M., 2020, *Premiers de corvée et premiers de cordée, quel avenir pour le travail déconfiné ?*, Fondation Jean Jaurès, 8 avril. Lien hypertexte : https://www.jean-jaures.org/publication/premiers-de-corvee-et-premiers-de-cordee-quel-avenir-pour-le-travail-deconfine/.

OCDE, 2011, « Améliorer le fonctionnement du marché du logement », *Études économiques de l'OCDE. France*, 5, p. 87-134

Oswald A., 1996, « A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations : Part 1 », Document de travail, 475, University of Warwick Economic Research Papers

Raco M., 2008, « Key worker Housing, Welfare Reform and the New Spatial Policy in England », *Regional Studies*, 42, 5, p. 737-751

Rogemont M., 2023, « Des organismes locaux de l'habitat au service d'un nouvel acte de décentralisation », *News tank cities*, 24 février. Lien hypertexte : https://cities.newstank.fr/article/view/280899/organismes-locaux-habitat-service-nouvel-acte-decentralisation-rogemont.html

Sigaud Th., 2015, « La mobilité géographique : ressource ou fragilité pour l'emploi ? », *Connaissance de l'emploi*, 125, novembre

Saintignon Ch. de, 2024, « Ces entreprises qui planchent sur le logement de leurs salariés », Le journal des entreprises, 14 février. Lien hypertexte : https://www.lejournaldesentreprises.com/article/ces-entreprises-qui-planchent-sur-le-logement-de-leurs-salaries-2081028

Skorucak T., Ferron A., 2022, *Les Invisibles, plongée dans la France du back office*, Occurrence/Fondation Travailler Autrement, mars

Telle-Lamberton M., Bouscaren N., 2020, « Quels "travailleurs-clés" lors de la première vague de covid-19 ? Situation en Ile-de-France », Observatoire régional de santé Ile-de-France, *Focus santé en Ile-de-France*, décembre

Union sociale pour l'habitat, 2020, *La cotation de la demande et la location voulue. Gestion de la demande et des attributions dans le cadre de la loi ELAN. Livret 1. Repères*, 65, février

Vignal C., 2014, « L'ancrage local, une ressource pour les classes populaires des territoires désindustrialisés ? », Fol S., Miot Y., Vignal C. (dir.), *Mobilités résidentielles. Territoires et politiques* publiques, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p. 197-210

Wenglenski S., 2004, « Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Ile-de-France », *Revue d'Économie Régional et Urbaine*, 4, octobre, p. 539-550

Wenglenski S., 2007, « Catégorie sociale et accessibilité de l'emploi en Ile-de-France », Mattéi M.-F. et Pumain D., *Données urbaines*, 5, Anthropos, p. 171-182

Wolf M., Arènes J.-F., Acs M., Chevrot J., Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., 2021a, « Qui sont les 1,8 millions de travailleurs "essentiels du quotidien" résidant en Ile-de-France ? », *APUR. Note*, 200, juin

Wolf M., Arènes J.-F., Acs M., Chevrot J., Beaufils S., Davy A.-C., Leroi P., Telle-Lamberton M., 2021b, « Où habitent les actifs "essentiels du quotidien" qui travaillent en Ile-de-France », *APUR. Note*, 201, juin

Yaouancq F., Duée M., 2014, « Les sans-domicile et l'emploi. Des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », *INSEE* Première, 1494, 8 avril

Zittoun Ph., 2001, *La politique du logement, 1981-1995. Transformation d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan

LISTE DES ENTRETIENS

Code entretien	Fonction/organisme
EPI1	Responsable/direction habitat d'un EPCI en Ile-de-France
EPI2	Responsable/direction habitat d'un EPCI en Ile-de-France
EPI3	Responsable/direction habitat d'un EPCI en Ile-de-France
EPI4	Responsable/direction habitat d'un EPCI en Ile-de-France
EPI5	Responsable/direction habitat d'un EPCI en Ile-de-France
EPT1	Responsable/direction habitat d'un EPT
EPT2	Responsable/direction habitat d'un EPT
EPT3	Responsable/direction habitat d'un EPT
EPT4	Responsable/direction habitat d'un EPT
EPT5	Responsable/direction habitat d'un EPT
EPT6	Responsable/direction habitat d'un EPT
EPR1	Responsable/direction habitat d'un EPCI en région
EPR2	Responsable/direction habitat d'un EPCI en région
EPR3	Responsable/direction habitat d'un EPCI en région
EPR4	Responsable/direction habitat d'un EPCI en région
COL1	Responsable/direction habitat d'une commune
ACL1	Administration centrale de l'État en charge du logement
EDL1	Service déconcentré de l'État en charge du logement
EDL2	Service déconcentré de l'État en charge du logement
EDL3	Service déconcentré de l'État en charge du logement
RLS1	Union sociale pour l'habitat
RLS2	Association régionale HLM
RLS3	Association régionale HLM
RLS4	Association régionale HLM
RLS5	Association régionale HLM
OLS1	Organisme d'HLM ou organisme partenaire
OLS2	Organisme d'HLM ou organisme partenaire
ALF1	Action Logement ou filiale non immobilière d'Action Logement
ALF2	Action Logement ou filiale non immobilière d'Action Logement
ALF3	Action Logement ou filiale non immobilière d'Action Logement
ANP1	Agence nationale
ISE1	Institut d'étude

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Méthodologie de l'enquête de terrain 7
Encadré 2 : La réforme des attributions de logements sociaux.....9
Encadré 3 : La cotation de la demande.....12
Encadré 4 : La notion de « travailleur essentiel » définie dans diverses études post-crise sanitaire.....21
Encadré 5 : Du logement patronal au 1 % logement (ex. Action Logement).....93

TABLE DES SIGLES

3DS : différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification

ALG : Action Logement Groupe

ALS : Action Logement Service

ALUR : accès au logement et un urbanisme rénové

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

ANI : accord national interprofessionnel

ANRU : Agence nationale de rénovation urbaine

AOH : autorité organisatrice de l'habitat

APAGL : Association pour l'accès aux garanties locatives

AP-HP : Assistance publique – hôpitaux de Paris

APUR : Atelier parisien d'urbanisme

AORIF : Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

AROHLM : association régionale HLM

BALAE : Bourse au logement des agents de l'État

BRS : Bail réel solidaire

BTP : bâtiment et travaux publics

CALEOL : commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation de la demande

CCAS : centre communale d'action sociale

CCH : code de la construction et de l'habitat

CERFA : Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs

CDD : contrat à durée déterminée

CDI : contrat à durée indéterminée

CIA : convention intercommunale d'attribution

CIL : conférence intercommunale du logement

CPME : Confédération des petites et moyennes entreprises

CREFOP : Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

DALO : droit au logement opposable

DDETS : directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGALN : Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

ELAN : évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

EPCI : établissement public de coopération intercommunal

EPT : établissement public territorial

FARIF : fonds d'aménagement pour la région Ile-de-France

FO : Force ouvrière

FOPH : fédération des offices publics de l'habitat

FSL : Fonds de solidarité logement

GIP : groupement d'intérêt public

GPA : Grand Paris Aménagement

GPE : Grand Paris Express

GTE : Groupement transfrontalier européen

HBM : habitation à bon marché

HCL : Hospices civils de Lyon

HLM : habitation à loyer modéré

HTH : hébergement temporaire chez l'habitant

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IPR : Institut Paris-Région

LLI : logement locatif intermédiaire

MGP : métropole du Grand Paris

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OPH : Office public de l'habitat

ORS : Observatoire régional de santé

PEEC : participation des employeurs à l'effort de construction

PLAI : prêt locatif aidé d'intégration

PLH : programme local de l'habitat

PLI : prêt locatif intermédiaire

PLS : prêt locatif social

PLUS : prêt locatif à usage social

PME : petite et moyenne entreprise

PMHH : Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement

PPGDID : plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture

QPV : quartier prioritaire de la politique de la ville

QVT : qualité de vie au travail

RATP : Régie autonome des transports parisiens

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SGP : Société des grands projets

SICF : Société immobilière des chemins de fer français

SMIC : salaire minimum de croissance

SNCF : Société nationale des chemins de fer français

SNE : système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social

SRU : Solidarité renouvellement urbain

TPE : très petite entreprise

URH : Union régionale pour l'habitat

URHAJ : Union régionale pour l'habitat des jeunes

USH : Union sociale pour l'Habitat

TABLE DES MATIERES

Sommaire 3

Introduction 4

Première partie – Un premier instantané de la mise en œuvre 8

1. Une mise en œuvre au milieu du gué 11

1.1 Des critères multiples pour appréhender la mise en œuvre 11

1.2 Des états d'avancement très variables selon les territoires 14

1.2.1 Des territoires avancés dans la mise en œuvre 14

1.2.2 Des territoires ayant tout juste amorcé le travail 15

1.2.3 Des territoires restés au seuil de la mise en œuvre 16

1.3 Une première photographie amenée à évoluer rapidement 16

1.3.1 Des caractéristiques propres à faciliter la mise en œuvre au niveau des EPCI 17

1.3.2 Des facteurs représentant un obstacle 17

1.3.3 Le poids des facteurs conjoncturels 18

2. Une convergence sur la méthode 19

2.1 La mobilisation de définitions élaborées au niveau national 20

2.2 Un travail partenarial 22

3. Une multiplicité de définitions des « travailleurs essentiels » 24

3.1 Une définition qui intègre diverses dimensions propres à la production de l'action publique 25

3.1.1 Entre application littérale du texte de loi et interprétation locale de celui-ci 25

Une tension liée au caractère décentralisé de la réforme 25

Une émancipation de la notion de « travailleur essentiel » par rapport à la crise sanitaire 26

3.1.2 Alignement ou autonomie vis-à-vis des intérêts économiques du territoire 27

3.1.3 Une activité éminemment politique 29

Intégrer en même temps qu'exclure 30

Produire du consentement vs. préserver l'efficacité de la réforme 32

3.1.4 Une composante opérationnelle 36

3.2 Une multiplicité moins flagrante en matière de pondération 36

Deuxième partie – Les facteurs à l'origine de cette mise en œuvre disparate.... 39

1. Les difficultés liées à la réforme des attributions de logements sociaux 40

1.1 Des acteurs territoriaux sous pression.....40

1.1.1 Un champ saturé d'obligations à mettre en œuvre pour les EPCI..... 40

1.1.2 Les motifs à l'origine du choix de reporter la mise en œuvre..... 41

Un alignement de la mise en œuvre par les priorités définies par l'État 42

La tentation d'un refus d'obstacle 43

Une désynchronisation de la loi 3DS par rapport aux calendriers locaux 44

1.1.3 Une difficulté des acteurs du logement à s'approprier les outils créés par la réforme 45

Des acteurs débordés par le rythme effréné des réformes 45

Un déficit d'appropriation de la cotation de la demande en particulier..... 45

Une difficulté plus ou moins conjoncturelle..... 46

1.2 Une réforme facteur de crispation chez une partie des élus des territoires 47

1.2.1 Une cotation conçue de manière faire primer les critères prioritaires nationaux 48

1.2.2 La crainte localement d'une reprise en main des politiques d'attributions par l'État..... 49

Une crispation sur la pondération des critères..... 49

Un sentiment de perte de maîtrise sur les attributions de logements sociaux 50

Un déficit d'adhésion susceptible d'engendrer une tension avec l'État 52

2. Les difficultés liées au système du logement 53

2.1 Un système du logement pris en défaut par la loi 3DS 53

2.1.1 Le caractère inadapté des outils réglementaires relatifs à la gestion de la demande 54

2.1.2 Les solutions pour faire remonter les demandeurs « travailleur essentiel » dans la cotation..... 55

Des dispositifs fondés sur l'absence d'intervention d'un tiers..... 55

Des dispositifs qui requièrent une intervention manuelle..... 56

2.2 Le caractère hétérogène des ressources mobilisables au niveau des territoires 60

2.2.1 L'émergence de l'échelon intercommunal comme chef de file des attributions..... 60

L'affirmation du pouvoir d'agglomération dans les politiques locales de l'habitat..... 61

… et en matière d'attributions de logements sociaux 62

L'existence d'une corrélation avec la capacité à mettre en œuvre la réforme des attributions 64

Le poids des enjeux territoriaux 66

2.2.2 Les dynamiques de coopération entre acteurs de l'habitat dans les territoires..... 68

Les éléments constitutifs d'une dynamique territoriale de coopération autour des attributions 68

Les ressources engendrées par les dynamiques de coopération autour des attributions..... 70

2.2.3 L'ingénierie mobilisable dans les territoires..... 73

Une part importante d'EPCI caractérisés par un déficit d'ingénierie..... 73

L'émergence d'organes mettant à disposition des acteurs territoriaux une ingénierie externe 75

2.2.4 L'État entre contrôle et ressource mobilisable par les échelons intercommunaux..... 76

Un rôle de supervision de la mise en œuvre..... 77

Un positionnement en appui des collectivités 79

Troisième partie – L'articulation entre le logement des « travailleurs essentiels » et le « lien emploi-logement » 80

1. Le lien emploi-logement : une question inscrite à l'agenda d'une partie des collectivités 80

1.1 L'émergence de nouveaux risques sociaux au croisement de l'emploi et du logement 81

1.1.1 Des risques qui pèsent sur les parcours résidentiels des salariés 81

1.1.2 Des risques qui résultent d'une multiplicité de facteurs causaux 83

1.2 Des déclinaisons différentes selon les territoires 84

1.2.1 Un désajustement spatial habitat-emploi dans les territoires métropolitains 85

1.2.2 Un déficit d'offre capable d'accueillir les nouveaux arrivants dans les bassins industriels 86

1.2.3 Des secteurs touristiques face au problème du logement des travailleurs saisonniers 88

1.2.4 Un logement inaccessible pour les travailleurs locaux dans les zones frontalières 89

2. L'émergence du lien emploi-logement dans les interventions en matière d'habitat 91

2.1 Les pratiques mises en œuvre par les employeurs en matière de financement du logement 91

2.1.1 Des pratiques qui s'inscrivent dans le dispositif de financement du logement social 92

Des leviers divers pour contribuer au développement de l'offre locative sociale… 92

… et peser sur les attributions de logements 96

2.1.2 Des pratiques qui visent à améliorer le dispositif ou à en corriger les limites 97

Adapter l'offre au regard des besoins de l'employeur 97

Renforcer la capacité de l'employeur à aider les travailleurs à avoir accès à un logement social 100

2.1.3 Des pratiques visant à trouver des solutions hors du dispositif de financement du logement social 102

2.2 Le lien emploi-logement comme enjeu des politiques locales de l'habitat 104

2.2.1 L'émergence du « lien emploi-logement » dans les politiques intercommunales d'attributions 105

2.2.2 Les leviers mobilisés par les collectivités pour accroître l'offre destinée à loger des actifs 107

Des instruments comparables à ceux mobilisés par les employeurs 108

L'existence de ressources mobilisables au service de dynamiques partenariales 112

2.2.3 Les pratiques mises en œuvre pour renforcer l'accès des travailleurs au parc locatif social 115

Flécher des droits de réservation sur des groupes d'actifs spécifiques 115

Inscrire des critères liés au travail dans les systèmes de cotation 117

3. Les limites des interventions mises en œuvre en faveur du logement des travailleurs 119

3.1 Les écueils des interventions portant sur le « lien emploi-logement » 119

3.1.1 Une tendance à renforcer les inégalités en matière d'accès au logement des travailleurs 120

3.1.2 Des interventions en décalage avec les aspirations des travailleurs 122

Un décalage lié aux caractéristiques de l'offre financée par les fonds des employeurs 122

Un décalage par rapport au modèle d'action historique en faveur du logement des travailleurs 123

3.1.3 Des interventions qui butent plus fondamentalement sur des obstacles structurels 125
Une offre déficiente et en décalage avec les caractéristiques de la demande 125
Une volonté d'agir circonscrite à une minorité d'employeurs..... 126
Les limites de l'action des collectivités..... 127

3.2 Les limites actuelles de la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS 129
3.2.1 Une réforme au cœur des paradoxes du système d'attributions de logements sociaux 129
3.2.2 Le risque d'une réforme inopérante..... 131

Conclusion – L'intervention en faveur du logement des travailleurs entre convergences et dynamiques de fragmentation..... 135

Bibliographie 143

Liste des entretiens..... 147

Liste des encadrés 148

Table des sigles 149

Table des matières..... 152