



La mise en œuvre de la réforme 3DS visant à améliorer l'accès 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)

Synthèse

(Décembre 2024)

La recherche porte sur les évolutions récentes de l'intervention en faveur du logement des travailleurs. Pour cela, elle s'intéresse à la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) du 9 février 2022 dans le but d'améliorer l'accès au parc locatif social des « travailleurs essentiels », ainsi qu'à son articulation avec les interventions développées ces dernières années autour du « lien emploi-logement ».

Un premier instantané de la mise en œuvre de la loi 3DS

Le premier volet de la recherche vise à décrire les modalités de mise en œuvre de cette réforme. Dans son article 78, la loi 3DS 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 télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation* ». Elle précise qu'il reviendra à la conférence intercommunale du logement (CIL) de définir cette nouvelle catégorie de bénéficiaires selon les besoins du territoire.

L'enquête, qui a consisté en une campagne d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs du logement¹, a permis de mettre en évidence deux caractéristiques fortes de la mise en œuvre de la loi 3DS, c'est-à-dire l'existence d'états d'avancements hétérogènes selon les territoires et un retard global dans la mise en œuvre, aucun EPCI n'ayant défini d'objectifs d'attributions annuels en faveur des « travailleurs essentiels » au moment de l'enquête. Ces caractéristiques résultent de plusieurs facteurs. Elles sont d'abord liées à la réforme des attributions de logement

¹ 32 entretiens ont été réalisés pendant le premier semestre 2024, dont 15 avec des responsables en charge de l'habitat dans des EPCI (11 en Ile-de-France et 4 en région).

sociaux entamée en 2014 et dont la réforme 3DS constitue la dernière étape en date. Cette réforme, qui repose sur la mise en place d'instruments réglementaires conçus pour améliorer l'efficacité, l'équité et la transparence du système d'attributions², a engendré une série d'obligations à mettre en œuvre qui ont eu pour effet de saturer les agendas des services en charge de l'habitat dans les EPCI ces dernières années. De fait, l'une des principales raisons du retard observé dans les territoires enquêtés pour mettre en œuvre la loi 3DS tient aux difficultés rencontrées par les intercommunalités pour mettre en place en temps et en heure d'autres réformes structurantes, à l'image de la cotation de la demande dont l'objet est de départager les candidats au logement social en s'appuyant sur des règles valables sur l'ensemble du territoire et connues de tous.

Une autre difficulté liée à la réforme des attributions tient aux crispations suscitées par celle-ci chez une partie des élus locaux. Ces tensions se concentrent notamment sur la conception des systèmes de cotation mis en place par les EPCI. La logique de l'État consistant à faire primer les critères de priorités réglementaires – ménages reconnus au titre du droit au logement opposable (DALO), ménages prioritaires au titre de l'article 441.1 du code de la construction et de l'habitat – en accordant à ceux-ci un nombre de points supérieur à celui attribué aux priorités locales définies par les CIL est en effet perçue dans un certain nombre de territoires comme un frein à l'accès au logement de profils de demandeurs que les élus souhaitent ancrer dans les territoires. Conjuguée à d'autres dimensions de la réforme des attributions – telles que le passage à la gestion en flux des droits de réservation – elle alimente localement la crainte d'une reprise en main des attributions de logements sociaux par l'État.

Le caractère hétérogène de la mise en œuvre et le retard pris globalement par celle-ci dans les territoires proviennent ensuite de facteurs liés au système des attributions de logements. Le premier facteur tient au caractère inadapté des outils sur lesquels ce système repose. Le formulaire permettant d'enregistrer les personnes dans le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) en fait partie. La suppression il y a quelques années de la question relative à la profession du demandeur, puis sa réintégration récente sous forme de question à champ ouvert, rend en effet difficile l'identification des « travailleurs essentiels » dans le SNE. Diverses procédures ont été mises en place par les EPCI pour compenser cette limite mais la plupart soulevaient des difficultés supplémentaires auxquels les intercommunalités n'avaient pas trouvé de réponse au moment de l'enquête³.

Une autre dimension du système des attributions de logements pèse sur la mise en œuvre de la réforme 3DS. Il s'agit du caractère hétérogène des ressources mobilisables au niveau des territoires afin d'atténuer les écueils auxquels se heurtent les acteurs de la mise en œuvre. Parmi ces ressources, on peut mentionner l'antériorité de l'implication de l'échelon intercommunal dans la régulation des attributions de logements sociaux, l'intensité des dynamiques partenariales sur les scènes locales de l'habitat, l'ingénierie dont disposent les acteurs territoriaux, ou encore l'accompagnement proposé par les services déconcentrés de l'État. L'enquête a mis en évidence l'existence d'une corrélation entre ces ressources qui conditionnent l'émergence de l'échelon intercommunal comme chef de file des attributions et

² Parmi ces outils on trouve en particulier la conférence intercommunale du logement (CIL), instance de pilotage de la gestion de la demande et des attributions dans les territoires, la convention intercommunale d'attribution (CIA), document contractuel ayant vocation à décliner les orientations définies par la CIL, ainsi que le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), qui doit organiser la réponse à la demande de logement social et le partage des responsabilités entre les acteurs.

³ A titre exemple, la mise en place d'un dispositif permettant de fiabiliser les données transmises par les demandeurs soulève la question de la capacité des agents aux guichets d'enregistrement de la demande à absorber la charge de travail induite.

la mise en œuvre de l'obligation inscrite dans la loi 3DS. Dans une partie des cas, l'EPCI dispose dans son environnement institutionnel de ressources qui lui permettent de s'emparer de la notion de logement des « travailleurs essentiels » et de s'inscrire dans un dynamique de mise en œuvre. Dans d'autres cas, le déficit de ressources mobilisables au niveau du territoire restreint d'autant plus la capacité de l'intercommunalité à se mettre en ordre de bataille.

En dépit des difficultés auxquelles les EPCI sont confrontés dans la mise en œuvre, plusieurs avaient livré une définition de la notion de « travailleur essentiel » – ou étaient en passe de le faire – au moment de l'enquête. Ce travail de définition renvoie à des dimensions multiples - institutionnelle, socioéconomique, politique et opérationnelle – qui toutes sont inhérentes à la production de l'action publique et ont tendance à peser sur les arbitrages opérés par les EPCI. A titre d'exemple, ce travail implique partout un positionnement vis-à-vis des intérêts économiques du territoire. Dans certains cas, la définition des « travailleurs essentiels » est alignée sur ces intérêts (prise en compte de la structure de l'emploi du territoire ou des difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs), alors que dans d'autres elle tend à privilégier d'autres critères (caractère essentiel de l'activité, difficultés d'accès au logement des travailleurs). De la même manière, la dimension proprement politique du travail de définition qui consiste à intégrer en même temps qu'exclure certaines catégories d'actifs occasionne des arbitrages différents d'un EPCI à l'autre. Dans certains territoires, des critères ont été définis afin d'opérer une sélection parmi les actifs exerçant une profession essentielle, l'ajout d'un critère relative à l'employeur pouvant par exemple être conçu comme un moyen d'exclure les infirmières travaillant dans une clinique de chirurgie esthétique. Dans d'autres, la définition des « travailleurs essentiels » s'inscrit dans une logique de subsidiarité au regard de l'intervention en faveur du logement des travailleurs. Elle cible ainsi les catégories d'actifs ne bénéficiant pas d'un dispositif réglementaire de financement du logement par l'employeur – c'est-à-dire les agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale ainsi que les salariés des entreprises de moins de 10 salariés – selon une logique de renforcement de l'équité au regard de l'accès au logement social.

L'articulation entre le logement des « travailleurs essentiels » et le « lien emploi-logement »

La recherche vise également à apprécier en quoi les arbitrages opérés par les EPCI dans le cadre de la mise en œuvre de la loi 3DS 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. En effet, 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. La notion de « lien emploi-logement » 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 travailleurs⁴. Elle comporte une multiplicité de déclinaisons territoriales, l'émergence de risques au croisement de l'emploi et du logement se nourrissant de caractéristiques propres aux territoires. L'enquête a permis d'identifier quatre types de configurations territoriales proposant une traduction particulière de ce phénomène : les territoires métropolitains, les bassins d'emploi industriels et/ou en réindustrialisation, les secteurs touristiques et les zones frontalières.

⁴ 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.

La recherche propose un panorama des interventions mises en œuvre autour du « lien emploi-logement ». Du côté des employeurs, ces interventions sont abordées sous l'angle de leur degré de proximité avec le dispositif classique de financement du logement social tel que celui-ci a été mis en place après-guerre à travers la création de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Trois types d'interventions se dégagent de ce point de vue. Le premier regroupe des interventions qui s'inscrivent pleinement dans ce dispositif, sans chercher à agir sur les règles du jeu. Elles sont le fait d'un grand nombre d'employeurs. Pour certains, ceux-ci consentent une contribution au développement de l'offre locative sociale à titre volontaire – c'est-à-dire dans la plupart des cas venant s'ajouter à une contribution réalisée dans un cadre réglementaire –, ou ont élaboré dernièrement un *scoring* interne afin de hiérarchiser les demandes à l'accès au logement social faites sur le contingent employeur.

Le deuxième type d'interventions regroupe des pratiques qui s'inscrivent dans le dispositif de financement du logement social tout en cherchant à en améliorer l'efficacité ou à en corriger les limites. Parmi celles-ci, on peut mentionner les formes de segmentation de l'offre locative sociale mises en œuvre par les organismes d'HLM en réponse aux besoins exprimés par les employeurs, qu'il s'agisse de la construction de foyers d'hébergements pour les travailleurs migrants dans les années 1950-1960 ou du développement d'offres atypiques (logement intergénérationnel, colocation, coliving) ciblant aujourd'hui les entrants sur le marché du travail ou les cadres en mobilité géographique. L'accompagnement mis en place par certains employeurs pour compenser les effets d'éviction engendrés par la réforme des attributions du fait de la digitalisation de la demande et aider les travailleurs à enregistrer leur demande de logement social et à utiliser les plateformes numériques proposant des logements disponibles s'inscrit pour sa part dans une logique de correction des limites du système.

Le troisième 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. Parmi celles-ci on retrouve des formes d'interventions propres à certaines configurations territoriales, à l'image des pratiques consistant pour l'employeur à acquérir des logements pour les louer directement à des membres du personnel – qui s'observent notamment dans les zones touristiques –, ou les dispositifs visant à mobiliser des gisements d'offre inexploités dans le parc locatif libre, généralement mis en place afin d'accueillir temporairement des travailleurs extérieurs au territoire dans des contextes de pics d'activités (territoires industriels, grands projets économiques). Une autre pratique plus récente consiste pour l'employeur à financer une offre locative dont le contrat de location comporte une clause de fonction. 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, le dispositif étant conçu de sorte que le locataire en titre soit dans l'obligation de donner congé en cas de changement d'employeur ou de départ à la retraite.

Les intercommunalités figurent 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 du « lien emploi-logement » dans les politiques locales de l'habitat a 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), mais elle renvoie également à des enjeux endogènes (difficultés de recrutement et/ou de fidélisation des employeurs publics assurant des fonctions essentielles, problématique logement liée à l'installation de nouvelles entreprises).

Les collectivités disposent 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. Le logement social constitue généralement l'un des tout premiers instruments identifiés pour favoriser l'accès au logement des travailleurs (logement familial, logement ou hébergement temporaire). Dans certains territoires, les élus s'orientent depuis quelques années vers le développement d'une offre de logement abordable distincte du logement social classique (logement locatif intermédiaire).

Les prérogatives publiques des collectivités offrent également à celles-ci la possibilité de développer des interventions dans des registres qui leur sont propres. Elles 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 elles définissent les orientations stratégiques (office public de l'habitat, société d'aménagement). En tant que chefs de file des attributions de logements sociaux, les intercommunalités se trouvent au cœur du dispositif de gestion partagé de la demande et des attributions et des dynamiques partenariales qui se déploient dans ce cadre avec les autres acteurs de la scène de l'habitat (à commencer par les organismes d'HLM). Depuis quelques années, elles mobilisent des leviers spécifiques pour améliorer l'accès au logement social des actifs : la gestion du contingent communal (qui leur permet de mettre à disposition une partie de leurs droits de réservation à des employeurs dans le cadre de conventions *ad hoc*) et la cotation de la demande (ajout de critères liés au travail ou à l'éloignement domicile-travail).

Les limites de l'intervention en faveur du logement des travailleurs

La recherche s'attache pour finir à identifier les limites actuelles des interventions déployées pour améliorer l'accès au logement des actifs. Ces limites se manifestent dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme inscrite dans la loi 3DS. L'émergence des « travailleurs essentiels » comme catégorie des politiques d'attributions renferme d'abord un risque de déstabilisation de l'équilibre général de la politique du logement entre droit au logement et mixité sociale. Dans un contexte marqué par la pénurie de l'offre et par l'existence d'une tension sans précédent sur le parc locatif social, cette évolution pourrait avoir pour effet de mettre en concurrence les « travailleurs essentiels » avec les demandeurs les plus fragiles pour l'accès au logement social. Plusieurs facteurs semblent ensuite devoir peser sur l'atteinte des objectifs définis dans le cadre de cette réforme. Outre la pénurie de l'offre, on peut mentionner l'existence de mécanismes de distorsion intrinsèques à la mise en œuvre, l'ajout dans la grille de cotation d'un critère relatif à la proximité domicile-travail étant par exemple susceptible d'introduire une forme de préférence locale dans les mécanismes de sélection des candidats proposés en commission d'attribution. L'existence d'un décalage entre les caractéristiques de l'offre et celles de la demande fait également partie des facteurs de nature à constituer un frein à l'amélioration de l'accès au logement social des « travailleurs essentiels » : le développement d'une offre de logement locatif intermédiaire semble devoir répondre au besoin d'une minorité de « travailleurs essentiels », ceux-ci étant pour la plupart éligibles à des segments de l'offre locative sociale accessible aux revenus moyens et modestes (logements PLUS et PLAI).

Les limites de l'action en faveur du logement des travailleurs tiennent également aux interventions mises en œuvre autour du « lien emploi-logement ». Dans un certain nombre de cas, celles-ci se caractérisent en effet par leur tendance à renforcer les inégalités entre les travailleurs au regard du logement. Cette tendance résulte à la fois de la couverture partielle des dispositifs réglementaires mis en place après-guerre pour améliorer le logement des actifs, de la prépondérance de l'employeur dans ces dispositifs d'intervention collectifs initialement

conçus pour apporter des solutions logement sur des périmètres plus larges, ainsi que de la corrélation entre les possibilités d'accès aux aides mobilisables par les travailleurs et certaines caractéristiques de l'employeur (taille, antériorité de son action en matière de logement...).

Les interventions mises en œuvre autour du « lien emploi-logement » se définissent aussi par l'existence d'un décalage avec les aspirations des travailleurs. En effet, ces interventions – ou du moins une grande partie d'entre elles – s'inscrivent avant tout dans une logique d'accompagnement à la mobilité géographique vers l'emploi, laissant 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.). De plus, elles semblent pour certaines de nature à fragiliser les parcours résidentiels et professionnels des travailleurs. Ainsi, certaines formules impliquant le départ à terme du logement obtenu avec l'appui de l'employeur (résidences de logements temporaires, logement locatif comportant une clause de fonction) interrogent quant aux chances des travailleurs concernés de retrouver un logement conforme à leur besoin et de se maintenir dans l'emploi dans les zones de marché tendu.

Les limites de l'intervention en faveur du logement des travailleurs proviennent enfin du déficit d'articulation entre les interventions visant à améliorer l'accès au logement des « travailleurs essentiels » et celles mises en œuvre en référence au « lien emploi-logement ». Si ces deux formes d'intervention ont tendance à converger dans certains territoires – à l'image des territoires métropolitains où elles poursuivent sensiblement les mêmes buts –, elles tendent *a contrario* à se développer dans une forme d'ignorance réciproque dans d'autres secteurs, à commencer par les territoires à dominante industrielle où les intercommunalités sont parfois en difficulté pour livrer leur définition d'une notion – les « travailleurs essentiels » – largement conçue en référence au secteur des services. A l'échelle de l'intervention des employeurs, c'est même l'amorce d'une logique de fragmentation de l'action en faveur du logement des travailleurs qui se dévoile à travers la tendance de certains employeurs à chercher à contribuer au développement d'une offre dédiée à l'accueil de leurs personnels hors du parc locatif social.

Cette tendance apparaît symptomatique des différences d'approches entre employeurs et acteurs du logement social sur les enjeux liés à l'accès au logement des travailleurs. D'un côté, le dispositif du financement du logement social par l'employeur tel qu'adossé aux organismes d'HLM et à Action Logement (ex. 1 % logement) a été conçu pour favoriser l'accès des travailleurs à un logement conforme à leurs aspirations et à leurs besoins et représentant pour eux un abri contre les aléas de l'existence – conformément aux choix des architectes de la loi sur les habitations à bon marché (HBM) de 1894 d'émanciper le logement vis-à-vis de la sphère du travail. De l'autre, l'intervention de l'employeur renvoie généralement à une conception du logement comme outil au service de l'économie (ou de l'activité), au regard de laquelle les contraintes liées à la réglementation du logement social (contingents de réservation, plafonds de ressources, droit au maintien dans les lieux) couplées à la chute du taux de rotation (à l'origine d'une baisse du nombre d'attributions bénéficiant aux travailleurs) engendrent chez certains employeurs le sentiment d'un déficit de retour sur investissement.

L'émergence chez ces employeurs d'une volonté de chercher des alternatives au financement du logement social apparaît symptomatique des tâtonnements qui caractérisent aujourd'hui l'intervention en faveur du logement des travailleurs. De fait, l'enjeu dans ce domaine ne se limite plus uniquement à la réactualisation des modalités de l'action au regard des besoins émergents au croisement de l'emploi et du logement. Il consiste aussi à identifier les termes

d'un compromis similaire à celui formalisé après-guerre par la création du 1 % logement, entre une conception du logement au service de l'économie et une approche incluant celui-ci parmi les éléments de la protection sociale auxquels le travail ouvre accès.