



# CURRICULUM CITÉ

## L'habitat pour l'emploi



### LE LIEN EMPLOI-LOGEMENT : LA PRISE EN CHARGE SYNDICALE DE LA QUESTION DU LOGEMENT RÉVÉLATRICE DES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

*Synthèse de l'étude réalisée par Jules-Mathieu Meunier (Lab'Urba, Université Paris Est). Cette étude a été financée par l'Agence d'objectifs de l'IREs.*

#### OBJET DE L'ÉTUDE

Alors que la question du logement des salariés semblait résolue au milieu des années 1970 avec l'arrêt de la construction des grands ensembles, elle émerge à nouveau depuis une quinzaine d'années, en relation avec la hausse des prix immobiliers et les transformations du travail et de l'emploi. Plusieurs signes indiquent ainsi que, pour une proportion croissante d'individus, le salaire ne constitue plus une garantie d'accéder à un logement décent à un coût abordable ou de se maintenir dans celui-ci.

L'analyse indique que la Cfdt s'attache actuellement à bâtir une approche revendicative liant emploi et logement. Dans le même temps, elle souligne combien la prise en charge du logement demeure encore trop périphérique dans l'action syndicale.

Il importe désormais, partant des expériences innovantes mises en œuvre dans les territoires, de développer une approche syndicale dans laquelle l'intervention sur le logement vise à sécuriser les parcours professionnels et résidentiels de tous les salariés.

#### CHOIX DE LA MÉTHODE

L'enquête de terrain porte sur un échantillon de 64 entretiens. Réalisée pour l'essentiel entre les mois de novembre 2014 et juillet 2015, cette campagne d'entretiens semi-directifs comportait deux phases distinctes. La première a consisté en une série d'entretiens réalisés à différents niveaux de la Cfdt (confédération, structures territoriales et professionnelles, mandataires dans les organismes logement, élus d'entreprises). La seconde ciblait des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'interventions sur le lien emploi-logement (pouvoirs publics, organisations syndicales, opérateurs logement, acteurs des politiques de l'emploi).

#### RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

Un nombre croissant de salariés connaît aujourd'hui des difficultés en matière d'accès ou de maintien dans le logement. Pointée depuis quelques années via l'expression « lien emploi-logement », cette évolution invite à envisager le logement sous l'angle des rapports qu'il entretient avec la protection sociale. L'apparition de risques sociaux combinant emploi et logement renvoie ainsi à une conception dans laquelle le logement forme non seulement un abri fondamental, mais également le support de stratégies mises en œuvre par les individus pour se prémunir contre les risques de l'existence.

En l'occurrence, deux types de risques liant emploi et logement peuvent être distingués. Le premier revient à remettre en cause la fonction de protection attachée au logement. Le décrochage des ressources financières des ménages par rapport aux prix immobiliers et la multiplication des formes d'intégration professionnelle précaire comptent parmi les facteurs qui accréditent l'idée d'un logement devenu vecteur d'insécurité sociale. Cela est dû notamment aux transformations du travail. L'évolution du logement converge de ce point

de vue avec celle de la protection sociale obligatoire. Dans un cas comme dans l'autre, la dégradation des formes de l'intégration professionnelle remet en cause l'une des dimensions centrales de l'État social, à savoir que la protection contre les risques sociaux – en l'occurrence ici la possibilité pour chacun d'accéder à un logement autonome et de s'y maintenir – découle du salaire et des droits associés à celui-ci. Le second type de risques inhérents au lien emploi-logement est lié au fonctionnement des marchés immobiliers et à la contrainte qu'il ferait peser sur la fluidité du marché du travail. La perception de ce risque – dont la réalité reste à ce jour peu informée par la recherche – désigne l'idée selon laquelle les difficultés d'accès et de maintien dans le logement constituent des obstacles dans les parcours professionnels des individus. Le thème du logement comme frein à l'accès à l'emploi est généralement invoqué en référence à deux phénomènes distincts : la dissociation spatiale entre habitat et emploi qui s'observe dans la plupart des zones d'emploi et la tension qui s'exerce entre parcours résidentiels et parcours professionnels dans un contexte de flexibilité de l'économie.

Dans le premier cas, il apparaît que l'éloignement du lieu de travail et ses effets induits en termes de déplacements quotidiens constituent un handicap pour une partie de la population car cela peut conduire à remettre en cause l'accès à l'emploi des personnes.

Dans le second cas, l'érosion des garanties collectives attachées au salaire et l'attitude consistant en retour pour une partie des ménages à surinvestir la fonction assurantielle du logement semblent de nature à faire obstacle à la mobilité professionnelle quand celle-ci implique une mobilité résidentielle. L'exemple de l'accession à la propriété illustre ce point.

L'aspiration à devenir propriétaire de son logement renvoie en effet souvent à la volonté de se constituer un complément financier à la retraite. Or, ce modèle de la « propriété-sécurité » recèle dans les faits une multitude de risques en termes de renforcement des inégalités sociales et de fragilisation des parcours professionnels et résidentiels.

### **Le lien emploi-logement : un foyer d'expériences innovantes au niveau des territoires**

L'étude s'intéresse aux multiples expériences qui ont lieu depuis quelques années dans les territoires. Elles sont innovantes de par leur propension à déroger au droit commun, à traiter des questions qui ne figurent habituellement pas à l'agenda de l'action publique, à susciter des dynamiques partenariales et des formes de production de l'action publique peu courantes voire inédites, ou encore à contourner les obstacles auxquels se heurte ordinairement une intervention sur le logement et/ou sur l'emploi. Chacune des expériences étudiées a été examinée sous divers angles : buts poursuivis, modes de gouvernance et montages financiers choisis, contraintes rencontrées, résultats obtenus.

Les initiatives prises qui allient emploi et logement peuvent s'apprécier de deux manières, selon que l'on considère leurs finalités ou les moyens mobilisés pour leur mise en œuvre. Trois types d'interventions méritent d'être distingués au regard de leurs finalités.

Un premier type vise à **faciliter l'accès et le maintien dans le logement des salariés dits « à risque »**, c'est-à-dire des personnes représentant, du point de vue des bailleurs, un risque en termes d'impayés de loyers ou de vacances locatives (jeunes, apprentis, saisonniers, intérimaires, etc.).

Les expériences caractérisant le lien emploi-logement peuvent également répondre à la volonté **d'accompagner le développement de l'entreprise**. Ce deuxième type d'interventions concerne généralement des entreprises confrontées à une problématique logement de manière conjoncturelle (transfert géographique d'établissement) ou structurelle (forte mobilité interne).

L'ambition de **favoriser le développement équilibré des territoires** est à l'origine d'un troisième type d'interventions. Dans ce cas de figure, agir sur le lien emploi-logement revient souvent à vouloir faire du logement un levier d'intervention au service des politiques territoriales (attractivité du territoire auprès des actifs, insertion des jeunes dans l'emploi, etc.).

Trois types de logiques peuvent être mis en évidence dans **les outils mobilisés en faveur du lien emploi-logement**.

Un premier type consiste à **favoriser la production d'une offre de logement ad hoc au profit de certaines catégories de salariés**. Les programmes concernés présentent des caractéristiques se répétant

d'une opération à l'autre : loyers abordables ; prise en compte des nouveaux usages ou définition de normes de confort à intégrer dans la programmation des logements ; adoption de modes de gestion visant à concilier mobilité des individus et sécurisation des parcours ; financement multi partenarial défini dans un cadre contractuel.

**Des aides financières sont également instaurées depuis quelques années en direction des publics touchés par les risques** émergents au croisement de l'emploi et du logement. Ce deuxième type d'interventions, qui concerne principalement les salariés en mobilité professionnelle, porte directement sur le logement : prise en charge des frais de déménagement ; aides à l'allègement temporaire de quittance ; garanties visant à sécuriser les propriétaires bailleurs ; aide à l'acquisition d'un nouveau logement. Elle peut aussi viser les déplacements domicile-travail : primes de déplacement ; aides au financement d'aides à domicile ; développement du télétravail et du *co-working*.

Une troisième catégorie regroupe l'ensemble des **activités de services – information, conseil, accompagnement** – développées en direction des salariés. Mise en œuvre notamment dans le cadre de l'essor récent du secteur de la relocation, cette offre de services peut prendre la forme d'un accompagnement global dépassant le strict cadre de la recherche de logement : choix de l'école des enfants ; aide du conjoint dans ses démarches administratives ; etc.).

### **Un révélateur des capacités et des difficultés de l'action syndicale sur la question du logement**

L'action syndicale est interpellée à deux titres par l'émergence du lien emploi-logement. Les organisations syndicales doivent d'abord diagnostiquer le besoin social qui se situe au croisement de l'emploi et du logement pour ensuite l'identifier comme un objet de l'action syndicale à part entière. Elles doivent enfin en assurer la prise en charge effective et mobiliser divers leviers, notamment dans le cadre de la gestion d'Action Logement. Cette étude s'intéresse à la manière dont l'affirmation de nouveaux risques sociaux croisant emploi et logement influe sur l'action de la CFDT : sa doctrine en matière de logement, les pratiques mises en œuvre aux différents échelons de l'organisation.

Il s'agit d'apprécier l'aptitude de la CFDT à développer une prise en charge à la hauteur de l'enjeu tout en identifiant les freins qu'elle rencontre dans cette prise en charge.

De toute évidence émerge au sein de la CFDT une capacité à bâtir une approche revendicative liant emploi et logement. Elle repose d'abord sur une **aptitude à percevoir les risques sociaux** constitutifs de l'émergence du lien emploi-logement. Elle répond ensuite à la volonté de **faire du logement un élément de la sécurisation des parcours professionnels**, en écho à l'approche élaborée depuis plusieurs années par la CFDT autour de cette notion.

Du fait de la place centrale qu'il occupe dans la vie sociale, le logement constitue en effet un enjeu majeur en même temps qu'un support propice à l'aménagement de solutions quand il s'agit de favoriser le maintien dans l'emploi de personnes confrontées à une rupture dans leur parcours ou d'accompagner une transition professionnelle. En cela, le logement semble avoir toute sa place dans les réflexions actuellement en gestation, afin d'instaurer des garanties collectives répondant à ces nouveaux besoins de sécurisation. Parallèlement l'étude met en évidence quelques difficultés ayant tendance à freiner la mise en œuvre de cette approche sur le terrain. Celles-ci se manifestent à plusieurs niveaux de l'organisation. Elles tiennent d'abord à la place périphérique qu'occupe généralement le logement dans l'action revendicative. Cette situation s'observe notamment au niveau de l'entreprise. Le relatif désintérêt envers la question du logement qui ressort bien souvent de l'attitude des équipes syndicales comporte des implications dommageables pour les organisations syndicales, à commencer par le déficit d'identification dont elles sont l'objet auprès des salariés.

Les autres obstacles qui se présentent à l'action syndicale sur le logement se situent au niveau des structures syndicales (confédération, unions territoriales, fédérations professionnelles). Ils sont liés à un certain émiettement de l'action syndicale sur le sujet, c'est-à-dire à une implication très variable en intensité d'une structure à l'autre. Ils renvoient également à une forme de cloisonnement, c'est-à-dire à un déficit de coordination entre les différents niveaux d'action concernés.

Les derniers freins rencontrés par l'action syndicale sur le logement tiennent au fait que les militants ont du mal à porter une approche revendicative et à exercer pleinement leurs prérogatives au sein d'Action logement.

Cela s'explique par la faiblesse du lien que les mandataires entretiennent généralement avec les élus d'entreprise et avec les structures syndicales. Cela renvoie aussi au fonctionnement de la CFDT et à la manière dont cette organisation se positionne sur la question du logement. L'absence de transversalité entre le logement et les domaines connexes du paritarisme (famille, santé, chômage, retraites, etc.), la difficulté des structures délivrant le mandat de représentation à assortir celui-ci d'une feuille de route déclinant le projet de l'organisation : tels sont quelques-uns des facteurs qui concourent à limiter les ressources mobilisables par les militants siégeant dans les instances paritaires en charge du logement.

### **Pour une prise en charge syndicale du logement comme instrument de la sécurisation des parcours**

L'étude comporte une vingtaine de propositions dont le but est d'alimenter la réflexion engagée par la CFDT afin qu'elle puisse apporter une contribution significative sur deux enjeux fondamentaux : consolider la place de l'acteur syndical sur la scène de la politique du logement et renforcer l'efficacité de l'action publique via la prise en compte des besoins émergents au carrefour de l'emploi et du logement.

Ces propositions répondent à quatre logiques distinctes.

La première consiste à renforcer la capacité de l'acteur syndical à **connaître le besoin** en logement et, ce faisant, à structurer un discours traduisant l'intérêt collectif des salariés sur ce sujet. Sa mise en œuvre passe par une série d'évolutions : mobiliser les militants dans les entreprises et les territoires de façon à ce qu'ils jouent pleinement leur rôle de capteurs des besoins situés au carrefour de l'emploi et du logement, favoriser la production de connaissances à même de mettre en perspective cette expertise de terrain.

La deuxième logique vise à **améliorer la coordination** entre les différents échelons impliqués au sein de la CFDT dans la prise en charge du lien emploi- logement. Plusieurs propositions vont dans ce sens : redéfinir le cadre du mandat de représentation dans les instances paritaires, tisser des liens entre le logement et les domaines connexes de l'action syndicale – santé, vieillesse, petite enfance.

La troisième logique consiste à créer les conditions d'un **renforcement du dialogue social entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics sur le lien emploi-logement**. Elle transparaît à travers des mesures visant notamment à accroître la convergence entre l'action syndicale et l'action des collectivités territoriales sur le logement et à permettre une coordination plus étroite entre les politiques territoriales de l'habitat et celles de l'emploi.

La quatrième logique invite les organisations syndicales à **œuvrer au sein d'Action logement en faveur d'une réorientation des aides délivrées aux salariés** afin d'assurer une meilleure couverture des risques situés au croisement de l'emploi et du logement. Parmi les mesures préconisées en ce sens, on peut mentionner la réforme du fonctionnement d'Action logement pour plus d'équité en faveur des salariés des PME/TPE et la remise à plat de l'ensemble des aides de sorte que l'emploi des fonds s'inscrive plus résolument dans une logique de sécurisation des parcours.

Jules-Mathieu Meunier/ julesm.meunier@yahoo.fr

Février 2017