



PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

DIRECTION RÉGIONALE ET
INTERDÉPARTEMENTALE
DE L'HÉBERGEMENT ET DU
LOGEMENT

apur
ATELIER PARISIEN D'URBANISME

Les « travailleurs clés » à la Française ?

Étape 1 : établir une définition francilienne des « travailleurs clés »

Travaux de l'atelier du 28 mai 2013



Directrice de la publication : Dominique Alba

Étude réalisée par : Jean-François Arènes avec le soutien de Vincent Roussillon, Emmanuelle Pierre-Marie, Bruno Bouvier, Pauline Virost, Stéphanie Jankel, Sophie Renouvel, Muriel Rouze

Avec le concours de : la DRIHL Ile-de-France et des intervenants et participants de la journée du 28 mai 2013

Sous la direction de : Audry Jean-Marie

Photos : Apur, David Boureau

Mise en page : Apur

www.apur.org

Préambule

La Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France (DRIHL Ile-de-France) a confié à l'Atelier Parisien d'Urbanisme une mission de réflexion destinée à élaborer une approche francilienne de la notion de « travailleurs clés » et parvenir à des propositions en matière de politiques du logement.

Étape fondamentale pour engager le travail, une journée d'atelier s'est tenue le 28 mai 2013 à la Préfecture d'Ile-de-France intitulée « Les travailleurs clés à la française ? Une journée pour en débattre ».

Le présent rapport fait le point sur les échanges qui ont eu lieu à cette occasion. C'est un premier état des lieux sur la manière dont la notion de « travailleurs clés » est considérée par les différents acteurs publics et privés franciliens concernés et sur la façon dont il serait possible de s'emparer de cette question pour parvenir à de nouvelles orientations politiques en matière d'aide à l'accès au logement.

Sommaire

Problématique générale	1
Des déséquilibres organisationnels et économiques induits par le coût du logement.....	1
L'expérience anglaise	1
Le dispositif français	2
Légitimité de la recherche	3
 Étape 1 : établir une définition francilienne des « travailleurs clés »	5
Une définition théorique?	5
Une définition statistique?	5
Une définition? Des définitions?	5
Un large débat en Ateliers	6
 Étape 1 : travaux de l'atelier du 28 mai 2013	7
 Les différentes interventions	9
François VATIN, économiste, spécialiste de la sociologie et de l'histoire du travail, professeur à l'Université Paris Ouest.....	9
Habiter et travailler.....	9
Choisir librement son travail et son habitat?.....	9
Loin et proche	10
Développement des moyens de transport et dissociation logement travail.....	10
Les travailleurs clés, clés pour qui?.....	10
 Laurent DAVEZIES, économiste, professeur au CNAM	11
Une période charnière pour la question économie et territoire.....	11
L'efficacité des territoires : une grande taille et un bon mix densité et transports.....	11
Être actif dans la métropole?	12
L'émergence de la question des travailleurs clés : le symptôme d'une situation très dégradée sur l'ensemble du marché du travail francilien.....	12
Salaires et coût de la vie	12
Locataires et propriétaires.....	13
« Classe créative » vs « Travailleurs clés »	13
Les deux fonctions du logement social.....	13
 David FEE, Maître de Conférences HDR en civilisation britannique à Paris 3 – Sorbonne Nouvelle	15
Préalables	15
Pourquoi le second gouvernement de Tony Blair a-t-il pris des mesures en faveur des travailleurs clés à partir des années 2000?	15
Les Travailleurs clés en Grande-Bretagne, première période (2001-2004)	16
Les Travailleurs clés en Grande-Bretagne, deuxième période (2004-2010)	17
Une évaluation du dispositif en 2006 : un succès mitigé.....	18
De 2006 à 2008, l'abandon progressif du programme	18
Un retour des travailleurs clés?.....	19

Béatrice ROBERT DE MASSY, chargée de mission Logement au sein du département Promotion des droits et de l'égalité – Le Défenseur des Droits	20
Un contexte favorable à l'émergence de la notion de « travailleur clé »	
dans les politiques du logement en France	20
Un lien emploi-logement à redynamiser	20
Actions et attentes des employeurs face aux difficultés de logement des salariés	20
Vers la prise en compte d'une contribution à la vie économique locale	
dans les politiques d'accès au logement ?	21
Quel impact sur l'égalité en matière de logement ?	21
Le cadre juridique et les principaux concepts juridiques de la non discrimination	22
Mettre en œuvre la notion de travailleur clé : principaux points de vigilance pour l'égalité	23
 Les travailleurs clés : définition.....	25
Définir les travailleurs clés c'est définir les deux notions	
que sont « travailleur » et « clé ».....	25
Quels travailleurs peuvent être clé ?	25
« Clé », pourquoi et pour qui ?	25
Tentative de définition.....	28
 Les travailleurs clés et le logement	29
Les travailleurs clés et le logement	29
Choix résidentiels et choix professionnels	29
Proche de son lieu de travail mais pas trop	30
Ne pas choisir ? Les doubles résidences.....	31
Attirer des travailleurs clés	31
Ancrer les travailleurs clés	33
Les mécanismes actuels et les moyens d'actions à disposition	34
Prioriser sans discriminer.....	36
 Étape 1 : synthèse et premières conclusions	39

Problématique générale

La croissance des prix et des loyers a été particulièrement importante au cours de la dernière décennie en Ile-de-France. Dans le même temps, les revenus des ménages ont progressé mais sans commune mesure. Les taux d'effort logement se sont accrus et la majorité des ménages font aujourd'hui face à des difficultés pour se loger telles qu'ils n'en auraient pas rencontrées d'une telle ampleur il y a quelques années.

Des déséquilibres organisationnels et économiques induits par le coût du logement

La cherté des logements privés en Ile-de-France et la faiblesse du nombre de logements sociaux disponibles chaque année pour accueillir de nouveaux locataires, en particulier dans la zone dense de la métropole parisienne, contingentent fortement l'accès au logement des populations démunies. En outre, sans même faire partie de ces populations, la majorité des ménages franciliens sont contraints à des arbitrages difficiles en matière de logement, notamment entre-temps de transport quotidien et qualité de logement et d'environnement. Pour ceux qui travaillent au cœur de la métropole, réduire son temps de trajet domicile-travail signifie souvent être logé plus à l'étroit. Et l'arrivée d'un enfant dans la famille conduit souvent à accepter un allongement de la durée de ses trajets quotidiens, pour gagner la pièce supplémentaire devenue nécessaire.

Ce renchérissement des prix immobiliers et les difficultés qu'il engendre s'accompagnent de mutations socioprofessionnelles prononcées sur l'ensemble de la métropole parisienne. Les catégories socioprofessionnelles les plus modestes ont de plus en plus de difficultés à se loger au centre de la métropole. La proportion de cadres et professions intellectuelles supérieures augmente dans la capitale et décroît avec la distance au centre. Non seulement la part des cadres est la plus élevée dans le centre de Paris (42,8 % des actifs en 2009 d'après l'INSEE), mais c'est également là qu'elle augmente le plus vite (+ 7,4 points entre 1999 et 2009).

La hausse des prix immobiliers n'est pas seule en cause dans les transformations profondes de la géographie socioprofessionnelle de la métropole, qui se relie aussi aux stratégies des entreprises pour concentrer les fonctions de direction et repousser en périphérie les activités de back office. Pour les emplois à rémunération faible ou moyenne qui continuent d'être exercés dans le centre de l'agglomération, le niveau élevé des prix et des loyers des logements peut conduire à des difficultés de recrutement dans certains secteurs clés de l'économie.

L'expérience anglaise

C'est suite à un tel constat sur la City de Londres que le Royaume-Uni a mis en place une politique dont l'objectif est de favoriser l'accès au logement de catégories considérées comme « travailleurs clés » (key workers). À la différence de l'approche française fondée sur l'aide sociale aux personnes indépendamment de leur intérêt économique pour la société, ce sont les difficultés de recrutement des organismes publics et semi-publics britanniques pour certaines professions à salaires faibles qui ont entraîné une action institutionnelle afin de remédier aux difficultés de logement de ces travailleurs. Si les difficultés de recrutement des entreprises et des administrations en raison de la cherté des logements sont rarement évoquées en France, il est évident qu'elles existent également même s'il est aujourd'hui difficile de les quantifier.

Selon la définition britannique, les travailleurs clés sont les salariés des secteurs publics et semi-publics délivrant un service de proximité nécessaire au bon fonctionnement de la société et dont, les ressources sont insuffisantes pour leur autoriser des durées de trajet domicile-travail compatibles avec leur activité professionnelle. La définition est parfois élargie pour inclure les personnels de soutien aux travailleurs clés, sans lesquels ces derniers ne pourraient pas remplir convenablement leurs tâches. Sont notamment considérés comme travailleurs clés : les personnels

du secteur médical et hospitalier ; les enseignants et les puéricultrices ; les agents de police, les adjoints de sécurité et d'autres personnels de police ; les gardiens de prison et d'autres personnels pénitentiaires ; les pompiers ; etc. À ce titre, les organismes publics ou semi-publics qui emploient ces salariés leur viennent financièrement en aide au travers de plans d'actions spécifiques (*key worker living schemes*).

Le dispositif français

Un tel mécanisme d'aide directe au logement des travailleurs considérés comme clés par les administrations et organismes publics ou semi-publics n'existe pas réellement en France. S'en rapprochent d'une certaine manière, le système du 1 %, le 5 % fonctionnaire (et les systèmes FARIF et CIAS) et les logements de fonction.

Les aides au logement apportées par les collecteurs du 1 % ne visent que les salariés, mais au-delà de cette orientation initiale, elles ont une vocation uniquement sociale et n'ont pas vocation à cibler des catégories spécifiques de salariés considérés comme indispensables au bon fonctionnement de la société.

De même, le contingent fonctionnaire et les dispositifs associés (FARIF, CIAS) aident effectivement les fonctionnaires à se loger, mais ceux-ci obtiennent un logement en fonction seulement de leurs caractéristiques sociales ¹ et non pas en fonction du caractère plus ou moins indispensables à la société de leurs métiers ni de la proximité du logement proposé par rapport au lieu d'emploi. Seuls les logements de fonction sont spécifiquement liés à certaines catégories professionnelles (les enseignants, certains personnels hospitaliers, les postiers) et sont liés à l'exercice d'une tâche précise reconnue d'importance. Pour autant, ils sont davantage présents en province et la tendance est plutôt à leur disparition dans un certain nombre de cas (enseignants, postiers, etc. ²). En outre, si le logement de fonction est aujourd'hui la réponse française à la prise en compte de la profession dans les politiques du logement, il s'appuie sur deux notions principales : la nécessité absolue de service (l'attribution d'un logement par la collectivité ou l'État est la condition indispensable pour que l'intéressé puisse accomplir normalement son service) et l'utilité de service (sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt manifeste pour la bonne marche du service). La notion de logement de fonction en elle-même est distincte de la problématique des travailleurs clés : la nécessité absolue de service implique dans la plupart des cas que le logement de fonction se situe à proximité immédiate voire dans l'enceinte même du lieu de travail du salarié. Si ce salarié bénéficie d'un logement, c'est que les tâches qui lui incombent ne pourraient être exercées sans vivre sur son lieu de travail. Il ne s'agit donc pas ici de pallier le problème de prix immobiliers prohibitifs et de ressources insuffisantes qui est en revanche celui des travailleurs clés.

Si aucun mécanisme d'aide directe au logement n'existe dans la loi en référence au caractère « clé » d'une profession sur un territoire donné, de nombreuses collectivités locales ont une pratique en matière de désignation de candidats pour les logements sociaux de leur contingent, qui conduit à favoriser d'une part les ménages habitant déjà sur leur territoire, et d'autre part les demandeurs exerçant certaines professions jugées indispensables au fonctionnement du territoire. Certaines collectivités favorisent ainsi déjà les travailleurs clés de territoire sans encadrement légal particulier autre que les conditions d'accès légales au logement social.

De même, les entreprises qui cotisent au 1 %, désignent des candidats pour les logements qui sont mis à leur disposition par l'intermédiaire des collecteurs, sans encadrement juridique particulier. Elles ont, de fait, comme les collectivités locales évoquées ci-dessus, une pratique en matière de désignation qui conduit aussi à favoriser les travailleurs (respectant les conditions légales d'accès au logement social) qu'elles considèrent comme clés, sans que cette notion ne soit jamais explicitement définie. L'obligation faite à Action Logement de reloger 25 % de ménages DALO sur son contingent, introduite par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, devrait cependant avoir un impact sur cette pratique.

1 – Dans le cadre de l'harmonisation des procédures d'attribution des logements préconisée par le ministre chargé de la fonction publique, l'attribution d'un logement, quelle que soit la procédure de réservation, résulte du nombre de points obtenus au regard des critères listés dans la fiche à points (situation familiale, sociale et locative, mutation d'une autre région vers la région Ile-de-France, handicap reconnu par l'octroi de la carte d'invalidité...). La préfecture de Paris, à réception des dossiers, classe les candidats en fonction du nombre de points calculés et attribue le logement prioritairement au candidat ayant comptabilisé le plus grand nombre de points justifiés.

2 – Sans parler des casernements, pour notamment les pompiers, les gendarmes...

Légitimité de la recherche

La question des travailleurs clés se situe à l'intersection de plusieurs grands enjeux des politiques urbaines contemporaines de l'Ile-de-France, en particulier dans son cœur métropolitain.

En premier lieu, l'éloignement progressif du centre de l'agglomération d'une catégorie de travailleurs jugée indispensable au fonctionnement de la cité pose la question de l'efficacité économique et sociale de la métropole et du bon fonctionnement des services à la population et aux entreprises. On suppose en effet que le service rendu est de moins bonne qualité dès lors que le salarié préposé est soumis à des contraintes personnelles pénalisantes, notamment en termes de temps de transport. Si la métropole ne peut pas accueillir les travailleurs clés, ils iront vivre en province (ou y resteront). Si la métropole ne peut pas attirer les travailleurs clés qui assurent son fonctionnement et les retenir, son image nationale et internationale risque de se dégrader et son attractivité notamment internationale risque d'en pâtir, dans un contexte de compétition internationale entre les métropoles.

En second lieu, le risque d'exclusion progressive du centre de l'agglomération d'une catégorie de travailleurs va à l'encontre des objectifs de mixité sociale, qui sont au cœur des politiques publiques. Par mixité sociale, entendons ici le fait que des personnes appartenant à des catégories socioprofessionnelles différentes cohabitent au sein du même espace, ou plus précisément, que la stratification sociale de la société soit représentée dans l'espace urbain.

Enfin, la problématique des travailleurs clés se relie aux questions de l'équilibre entre habitat et emploi sur le territoire, d'environnement et de développement durable : confrontés au niveau trop élevé des loyers et des prix dans le centre de l'agglomération, des travailleurs sont contraints de résider toujours plus loin de leur lieu de travail. Il peut s'ensuivre une urbanisation périphérique, un déplacement des emplois entraînant une moindre disponibilité des services et un accroissement des distances domicile-travail ayant pour effet d'augmenter les déplacements individuels motorisés, *a contrario* des objectifs d'équilibre sociétaux et environnementaux.

D'emblée une politique en faveur des travailleurs clés soulève des questions de principe et peut faire débat. Une liste de professions considérées comme « clés », c'est-à-dire indispensables au bon fonctionnement de la métropole, présenterait forcément une part d'arbitraire quels que soient les critères et les options justificatives. Ce serait construire par la négative une liste de professions moins indispensables et moins nécessaires au fonctionnement de la ville, alors que toute profession existante présente peu ou prou des caractères de nécessité ? Le débat (quasi) philosophique sur la discrimination positive est aussi susceptible de resurgir à travers la notion de travailleurs clé, dès lors que celle-ci induirait une inégalité de traitement dans les politiques du logement mettant en jeu la profession exercée³. Le fait est que la pratique de favoriser en matière d'attribution de logement social certains demandeurs parce qu'ils exercent des professions considérées comme clés existe. Certaines collectivités locales revendiquent une telle approche dans leur choix de désignation de candidats, de même que certaines entreprises qui cotisent au 1 %, sans encadrement juridique précis. Comment dès lors concilier ces pratiques avec les objectifs de reloger préférentiellement des ménages DALO, qui eux sont inscrits dans la loi, en particulier pour le 1 % logement qui doit normalement consacrer 25 % de ses désignations à des demandeurs prioritaires DALO ?

Prendre en compte les travailleurs clés dans le cadre juridique français signifie bâtir une nouvelle façon de penser l'action publique en matière d'accès au logement en ajoutant à l'approche strictement sociale une prise en compte de l'intérêt général pour le fonctionnement économique et social de la métropole. Cela signifie en outre bâtir un cadre juridique cohérent avec le droit existant en matière d'aide au logement.

On notera également que l'émergence de nouvelles modalités de gouvernance en Ile-de-France à l'échelle de la Métropole parisienne, va changer sensiblement la donne sur ce territoire et que les équilibres et déséquilibres actuels devraient être sensiblement modifiés en fonction de la nouvelle répartition des compétences entre les collectivités.

3 – Les seules professions mentionnées dans le CCH suite à l'article 15 de la loi n°2005-706 du 27 juin 2005 sont les assistants maternels et assistants familiaux : « Il est également 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. ». Les assistants maternels ne deviennent pas prioritaires en tant que tel : la loi spécifie seulement que leur profession est prise en compte lors de l'attribution d'un logement. En d'autres termes, la loi reconnaît que les assistants maternels ou familiaux agréés ont besoin d'un logement plus grand, lié à l'exercice de leur profession.

Étape 1 : établir une définition francilienne des « travailleurs clés »

La première phase du travail consiste à définir les emplois qui semblent jouer un rôle clé dans le fonctionnement quotidien de la métropole francilienne. Cette définition sera utilisée comme base pour les travaux des deux autres phases du présent travail.

Une définition théorique ?

À titre d'hypothèse de travail, sans reprendre le périmètre exact des « key workers » britanniques, une définition francilienne des travailleurs clés pourrait reposer sur 3 principaux critères :

- un critère lié à la fonction du travailleur, à sa profession : un travailleur exerçant une activité essentielle au fonctionnement de la métropole ;
- un critère lié au marché du travail : le domaine d'activité concerné connaît des difficultés de recrutement ;
- un critère lié au marché immobilier : l'une des raisons des difficultés de recrutement est liée au prix du logement, incompatible avec le salaire du travailleur.

Les deux derniers critères permettent de se focaliser sur les catégories pour lesquels il existe un réel problème qui pourrait justifier une éventuelle intervention publique. En outre, le problème du prix du logement est plus largement un problème d'offre de logement en quantité, en qualité et effectivement en prix.

Une définition statistique ?

Pour apprécier la pertinence d'une éventuelle politique au bénéfice des travailleurs clés définis théoriquement, il apparaît indispensable d'être en mesure de dénombrer et localiser les populations concernées. Les ménages clés seront ceux dont au moins l'un des conjoints est identifié comme travailleur clé, le travailleur clé étant celui qui exerce un emploi clé.

Pour autant, si la définition théorique retenue s'avère imparfaitement quantifiable avec les outils statistiques disponibles aujourd'hui, cela ne la disqualifie par pour autant, à la condition que cette définition puisse cependant servir de base claire à une éventuelle politique d'aide au logement des travailleurs clés proposée à l'étape des préconisations. Si la politique française du logement est orientée dans une nouvelle direction, celle des travailleurs clés, les outils de connaissance statistique s'adapteront.

Une définition ? Des définitions ?

Si la notion de travailleurs clés n'est pas précisément définie au moment de la présente étude, les différents acteurs territoriaux et économiques ont cependant tous des pratiques diverses pour attirer et retenir certains profils sur leur territoire ou parmi leur personnel.

En matière d'accès au logement social, chaque commission de désignation à son niveau a développé une approche particulière pour sélectionner les candidats qui se verront proposer les logements qui ont été mis à sa disposition. Il est probable que chaque territoire, chaque entreprise disposent d'une définition particulière de la notion de travailleur clé. S'agit-il alors de bâtir une unique définition, de concilier ces différentes approches, considérant qu'elles peuvent induire des inégalités dommageables entre les territoires et les organismes ? Et quelle gouvernance envisager aux différentes échelles pour s'assurer du bon fondement et de la cohérence de ces approches ?

Un large débat en Ateliers

L'étape de la définition conditionne totalement la suite des travaux et présente un caractère décisif.

Pour s'assurer de faire le tour de la question et permettre l'expression de tous les avis sur ce thème, une « journée d'atelier » a été organisée réunissant les différents acteurs et partenaires susceptibles d'être intéressés par le sujet des travailleurs clés en Ile-de-France.

4 intervenants se sont notamment exprimés sur ce sujet à cette occasion et chacun des participants à la journée a pu faire part de ses idées et avis sur la question des travailleurs clés.

Étape 1 : travaux de l'atelier du 28 mai 2013

Un atelier de travail pour définir la notion de travailleurs clés et la relier à la problématique du logement.

La Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France (DRIHL Ile-de-France) a confié à l'Atelier Parisien d'Urbanisme une mission de réflexion destinée à élaborer une approche francilienne de la notion de « travailleurs clés » et parvenir à des propositions en matière de politiques du logement.

Étape fondamentale pour engager le travail, une journée d'atelier s'est tenue le 28 mai 2013 à la Préfecture d'Ile-de-France intitulée « Les travailleurs clés à la française ? Une journée pour en débattre ».

Jean Martin Delorme, Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France a fait « *le constat d'un déséquilibre dans le lien emplois/logements en Ile-de-France* » et a rappelé « *les mutations en cours des politiques publiques et de la gouvernance en Ile-de-France, dans le cadre du Grand Paris : TOL, articulation logements/emplois dans les CDT* », ainsi que « *la concertation en cours sur l'attribution des logements sociaux* » et a proposé « *de réfléchir sur ce que pourrait être une politique en faveur de travailleurs clés indispensables au fonctionnement de la métropole. Dans une commune dépourvue de boulanger, n'est-il pas fondamental d'aider un boulanger à s'y installer, notamment en facilitant son accès au logement ?* »

Dominique Alba, Directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme, a insisté sur « *l'importance d'apporter des solutions concrètes à la problématique des travailleurs clés* ». « *On a envie d'avoir des gardiens d'immeuble, des assistantes maternelles, il faut des logements pour les accueillir !* ». Elle invite également les participants à « *s'interroger sur la distance et le temps* ». « *Les futurs transports prévus dans le cadre du Grand Paris, la construction de logement et d'équipements dans les CDT vont modifier la problématique de la distance et du temps pour de nombreux franciliens. Faut-il penser en temps ou en distance ?* ». Elle a invité enfin à s'interroger sur « *la permanence des services et missions remplis par les travailleurs clés. Quels sont les horaires de la métropole ? A-t-on toujours besoin d'avoir un service à des horaires décalés ?* »

La journée d'atelier a réuni des acteurs qui, chacun dans leur domaine, ont une expertise sur les problématiques croisées de l'urbanisme, de l'emploi et du logement. Étaient ainsi présents pour partager leurs expériences et leurs points de vue, des représentants d'entreprises publiques et parapubliques dont certains salariés, si ce n'est tous, peuvent être considérés comme travailleurs clés, des représentants de territoires franciliens et des représentants de différents bailleurs sociaux (OPH, ESH, associatifs, etc.), de collecteurs du 1 % logement et d'organismes divers compétents sur les problématiques de logement en Ile-de-France. Ont également été invités des chercheurs (économistes, sociologues, etc.), choisis pour leur connaissance des problématiques de l'emploi, du logement et des territoires.

Les débats ont pris place autour de tables rondes consécutives : « **Les travailleurs clés, définition** » puis « **les travailleurs clés et le logement** ».

Les travaux ont été introduits en séance plénière par des interventions livrant des éléments de cadrages.

Les différentes interventions

François VATIN, économiste, spécialiste de la sociologie et de l'histoire du travail, professeur à l'Université Paris Ouest

« La dissociation progressive du logement et de l'emploi : avoir les « pauvres », près de chez soi comme « travailleurs », mais loin de chez soi comme « résidents » »

Habiter et travailler

« La société occidentale moderne dissocie clairement travail et habitat. Chacun est « libre » de choisir son travail et son habitat. Le travail et l'habitat sont confiés au marché qui alloue, selon la théorie les ressources de manière optimale. C'est la mobilité des travailleurs qui permet cette allocation optimale. Pour le travailleur, la mobilité doit être, d'une part, professionnelle car il est incité à se former, se reconvertir pour correspondre aux potentialités d'embauche et, d'autre part, géographique car il est incité à aller dans les zones où la demande de main-d'œuvre est la plus importante. Simultanément, les travailleurs qui font déjà face au marché du travail doivent également se loger, eux-mêmes et leur famille le cas échéant, et se confronter alors au marché du logement. La mobilité devient alors souplesse, car les travailleurs sont incités à adapter leur exigence en matière de confort du logement et de distance au lieu de travail à leurs capacités financières. »

Le marché est censé assurer l'équilibre général du système et la bonne allocation des ressources par les variations du prix du travail et du prix des logements. Le problème est que cette allocation des ressources censément optimale qu'assure le marché, ne satisfait pas forcément l'ensemble des parties concernées. »

Choisir librement son travail et son habitat ?

« Ce modèle de libre choix en matière de travail et d'habitat, que nous avons présenté ci-dessus comme « naturel », est d'une part, historiquement récent et d'autre part, en fait, jamais pleinement réalisé. Cette représentation d'un marché qui fonctionne « tout seul » occulte les autres institutions sociales agissantes, les États, le droit autre que le droit des contrats, les entreprises elle-même. Le « travailleur libre » est le produit d'une genèse historique et le travailleur ne se présente pas spontanément comme une « marchandise » sur le marché. Il faut, suivant la formule de Karl Marx, qu'il ait le « droit » de se vendre (qu'il soit libre de sa personne) et qu'il ait « besoin » de se vendre (qu'il n'ait pas d'autres moyens satisfaisants de subvenir à ses besoins). »

« Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle en Europe occidentale, le « servage », qui s'est certes largement édulcoré, est resté la forme de référence de régulation sociale du travail. Dans sa forme pure, le servage repose sur le principe de l'attachement des hommes à la terre. Ils ne peuvent ni la quitter ni en être chassés. Travail et résidence ainsi sont intrinsèquement liés. L'esclavage qui se distingue du servage par le fait que le travailleur lui-même est alors une marchandise, assure la mobilité du travailleur au gré des besoins des maîtres en matière de localisation du travail. L'examen de ces formes pré-salariales de gestion de la main-d'œuvre qui assuraient de fait un lien fort entre travail et habitation, permet d'apprécier comment les formes modernes de gestion de la main-d'œuvre prennent en compte cette problématique, sans se limiter à l'idée d'un pur marché désincarné. »

« Le développement du travail industriel, non agricole et de ce fait non directement attaché à la terre, la disparition du servage et de l'esclavage ont créé un problème de fixation de la main-d'œuvre pour le patronat. Après la Révolution qui instaure en France le principe de « liberté du travail », la mise en place par Napoléon du « livret ouvrier » visait à encadrer de nouveau la main-d'œuvre en maîtrisant mieux sa mobilité sur le territoire. De même, l'affirmation du modèle salarial à la fin du XIX^e siècle est indissociable de la stabilisation sociale de la population ouvrière par le logement. C'est ce « renoncement libéral » au pur modèle du « travail-marchandise » qui conduit à l'instaura-

tion du « contrat de travail » au début du *xx*^e siècle. Le développement du salariat qui correspond à une « subordination limitée » va ainsi à l'encontre d'une représentation strictement libérale des relations sociales. Il s'en déduit un principe de responsabilité sociale à l'égard de la population ouvrière, qui doit s'exercer soit au niveau de l'entreprise (le paternalisme au sens strict), soit à un niveau collectif (un paternalisme public, au niveau de l'État ou des collectivités sociales, qui est à l'origine du « logement social » moderne). »

Loin et proche

« On a beaucoup insisté sur le caractère socialement mélangé de la ville traditionnelle, où se côtoyaient les différentes catégories sociales. De fait, alors que les moyens de transport n'existaient pratiquement pas, cette mixité sociale était incontournable. Le cas idéal-typique est bien sûr celui de la « chambre de bonne » ou de la « loge de concierge ». Pour avoir un travailleur disponible près de chez soi à toute heure du jour et de la nuit, il faut le loger. Le « logement ouvrier » paternaliste est d'une certaine manière une extension de ce modèle. Sauf que là, c'est à côté des machines et non à côté des bourgeois qu'on organise la résidence. »

Développement des moyens de transport et dissociation logement travail

« Après la seconde guerre mondiale, alors que la France se réindustrialise à marche forcée, que l'exode rural s'accélère et que le baby-boom commence, la question du logement devient cruciale. C'est la politique des grands-ensembles. Mais la politique du logement conquiert ici une nouvelle autonomie par rapport à la politique de l'emploi. Il s'agit d'une politique familiale plus qu'industrielle : réduire l'habitat insalubre, loger les jeunes ménages, bientôt accueillir les rapatriés d'Algérie. Parallèlement, on met en place, notamment dans la région parisienne, des réseaux de transport censés permettre la fluidité logement-travail.

C'est dans les années 1970 que le basculement politique s'est opéré de manière totale. La politique sociale du logement est dès lors complètement dissociée de la politique de l'emploi : c'est le temps des grands ensembles résidentiels péri-urbains découplés des finalités productives, qui sont aujourd'hui les « quartiers » occupés par une population majoritairement d'origine étrangère, caractérisée par des taux de chômage nettement au-dessus des normes nationales. Simultanément l'emploi est de moins en moins déterminé spatialement et se détache des considérations géographiques qui contraignaient l'industrie lourde en voie de disparition (bassins miniers par exemple). Il est dès lors de plus en plus difficile de penser fonctionnellement la politique résidentielle. Le réseau de transport est la clé du système. Mais il s'avère rapidement engorgé en raison de la dissociation grandissante et de l'éloignement croissant des espaces résidentiels et des espaces d'emploi... »

Les travailleurs clés, clés pour qui ?

« La question des travailleurs clés a émergé au cours des dernières décennies. Selon cette problématique d'inspiration britannique, il faudrait faciliter le logement, à proximité de leur lieu de travail, des salariés des secteurs public et semi-public, considérés comme « nécessaire au bon fonctionnement de la société » (personnel de soin, d'enseignement, de police, etc.). Elle résulte du constat de l'éviction à la périphérie des villes des couches populaires, laquelle met en évidence une contradiction fondamentale entre une tendance à la ségrégation sociale, qui conduit à concentrer dans certains espaces un ensemble de problèmes sociaux et une dénonciation de cet état de fait, en ce qu'il éloigne de l'emploi la population concernée. La saturation des réseaux de transport en commun, comme les taux de chômage observés dans les quartiers périphériques, montrent en effet les limites de la solution de ségrégation spatiale actuellement implicitement choisie. On aimerait avoir les « pauvres », près de chez soi comme « travailleurs », mais loin de chez soi comme « résidents ». C'est là toute la contradiction de la tension entre travail et résidence dans la société salariale contemporaine. »

**« L'émergence de la question des travailleurs clés :
le symptôme d'une situation très dégradée sur l'ensemble
du marché du travail francilien »**

Une période charnière pour la question économie et territoire

« Avec la crise depuis 2008, la société va devoir faire face à des changements lourds et radicaux, mais également indispensables et souhaitables. Seuls certains territoires sont équipés pour faire face aux conditions du marché mondial et à la mondialisation en marche depuis les années 1970. Jusqu'à aujourd'hui, la réponse à la mondialisation s'est faite par des aménagements structurels mais pas par le haut. Cela se traduit par un déséquilibre intérieur qui s'accroît depuis les années 1970 : le PIB extérieur a augmenté de 10 % pendant que le PIB « social » intérieur a augmenté de 20 % ! [...] On est à la fin d'un système social qui a permis de maintenir une certaine stabilité régionale, le niveau métropolitain. Les métropoles moyennes ont cependant réussi à limiter les dégâts et à bénéficier d'un certain développement. »

« Quel est le sens du message ? Les pratiques sociales et économiques des grandes métropoles étaient efficaces dans les années passées, mais elles ne tiendront pas dans le futur. L'émergence de la problématique des travailleurs clés est un symptôme de la mauvaise gestion des évolutions récentes et notamment des déséquilibres affectant logement, logement social et emploi. »

« Sur l'ensemble du territoire français, seules 12 aires urbaines ont créé de l'emploi et se sont développées sur la période récente. Parmi ces 12 métropoles, on peut citer Toulouse, Bordeaux, Lille, Lyon... L'Ile-de-France n'en fait pas partie ! »

« Les dispositifs territoriaux et les fonctionnements territoriaux sont absolument cruciaux pour expliquer la productivité, l'efficacité et donc derrière la croissance de la compétitivité des économies. L'expression concrète d'un marché est dans la réalité des territoires, c'est là où se rencontrent plus ou moins bien des offres et des demandes. En Ile-de-France et en particulier à Paris, c'est donc le fonctionnement des marchés de l'emploi qui est au cœur des enjeux. »

L'efficacité des territoires : une grande taille et un bon mix densité et transports

« L'Ile-de-France ne manque pas d'atouts : les territoires les plus efficaces, ce sont les grands territoires, très peuplés. La diversité des offres et des demandes augmente les chances pour qu'une demande spécifique rencontre une offre correspondante. C'est vrai sur tous les marchés, notamment le marché de l'emploi. Cet effet purement quantitatif (être nombreux) constitue également un avantage qualitatif pour les habitants d'un territoire. À Paris, 800 films de cinéma différents sont disponibles tous les soirs pour les franciliens, à 30 minutes de chez eux en moyenne. À Mende, vous avez le choix entre 3 films et vous n'aurez accès qu'à des blockbusters. »

« Les territoires les plus favorisés, ce sont également les territoires dans lesquels la rencontre entre l'offre et la demande est facilitée d'une part par une « distance domicile-travail » maîtrisée (la densité !) et d'autre part, par une « vitesse moyenne des transports » relativement élevée. Ces deux variables étant en outre liées entre elles. Un système très dense permet de rentabiliser des infrastructures de transports rapides ; un système très étalé aura tendance à poser des problèmes de vitesse de déplacement. La vitesse des transports ne dépend pas uniquement des techniques de transport, mais elle dépend aussi de la densité. Le mix densité et vitesse des transports détermine totalement l'efficacité économique. On peut le dire en théorie mais on le constate de façon empirique. »

« Les métropoles sont l'enjeu de la croissance française et c'est encore plus vrai aujourd'hui qu'au cours des trente dernières années. Pour qu'une métropole marche, il faut qu'elle réponde à ces critères de taille et de capacité du marché à fonctionner (densité, déplacement). La taille du marché de l'emploi détermine s'il est, d'une part, un marché économiquement efficace et, d'autre part, un marché socialement efficace. »

Être actif dans la métropole ?

« Il y a deux types d'activités dans les villes, dans les métropoles : les activités du domaine productif (avec des enjeux de compétitivités, de mobilisation des marchés de l'emploi) et les activités domestiques, de services et de reproduction simple et élargie. Ces deux types d'activités ne sont pas soumis aux mêmes règles économiques de localisation et ne peuvent pas être décrits par un même modèle économique. Le secteur des emplois domestiques non mondialisés qui répondent à la demande locale est celui qui concentre l'essentiel de la capacité d'inclusion dans l'emploi des gens les moins qualifiés. Il y a un enjeu fort de proximité et d'accessibilité entre les bassins de vie et les lieux où habitent les personnels les moins qualifiés (les ZUS, les zones HLM, etc.). À l'inverse, si la concentration physique des emplois productifs est fondamentale, le lien entre les emplois productifs et le cœur des bassins de vie est moins fondamental. Si cette proximité est distendue et l'accessibilité difficile, il y a un gros problème d'efficacité sociale au détriment des plus démunis ! »

« La situation de Paris et de l'Ile-de-France est particulière : il y a un très grand nombre de logements sociaux en Ile-de-France (27 % des logements sociaux en Ile-de-France), mais ils sont concentrés dans quelques communes seulement ! Cette très forte concentration des logements sociaux loin des principaux bassins de vie est à l'origine de la situation tendue. »

L'émergence de la question des travailleurs clés : le symptôme d'une situation très dégradée sur l'ensemble du marché du travail francilien

« Une illustration récente des difficultés engendrées par la situation actuelle nous est donnée par la tempête de neige du mois de mars 2013 : plus aucun transport ne fonctionnait, notamment les métros qui sont pourtant souterrains ! Ce n'était pas la neige qui empêchait techniquement la circulation des trains, mais le fait que les conducteurs des trains ne pouvaient pas se rendre à leur travail. C'est en cas de choc, qu'il devient évident qu'on a besoin de ces gens, si on l'avait oublié. Considérer les causes des blocages lors des situations de choc, c'est une façon d'identifier qui sont les travailleurs clés sur un territoire ! »

« Une autre approche possible des travailleurs clés, c'est en considérant la pénurie de main-d'œuvre affectant certains secteurs. Un exemple facile, la Mairie de Paris est le premier employeur parisien. Plus de 7000 personnes sont recrutées chaque année mais certains postes sont très difficiles à pourvoir ! C'est un cauchemar pour recruter des jardiniers... Il y a toute une gamme de métiers pour lesquels les conditions actuelles font qu'il n'y a que peu ou pas de candidats, voire pour lesquels les salariés en place quittent leur emploi. »

« Le solde migratoire de l'Ile-de-France est négatif mais cela est n'est pas clairement visible parce qu'il y a des apports d'immigrés très importants. Si on enlève les flux d'immigrations positifs, le flux de population en Ile-de-France est nettement négatif (- 10 %). Un très grand nombre de ménages quittent l'Ile-de-France et finalement un faible nombre arrivent depuis le reste de la France. »

« C'est le prix du sol très élevé en Ile-de-France, notamment à Paris, comparativement à la province, qui explique l'essentiel de ces flux. »

Salaires et coût de la vie

« Les niveaux de salaires sont très homogènes au niveau français, mais il existe de grandes différences de coûts de la vie. Depuis 30 à 40 ans, il y a une grosse convergence des rémunérations. Les franciliens sont effectivement plus riches en moyenne mais c'est un pur effet de structure. Ils ne sont pas mieux payés à poste identique. En revanche, le coût de la vie est énorme en Ile-de-France comparativement au coût en province. Le calcul d'indices de prix territorialisés permet de constater qu'un même travailleur est sensiblement plus pauvre en Ile-de-France qu'ailleurs en France ! C'est cet important différentiel de pouvoir d'achat qui est une des principales origines des difficultés de recrutement des travailleurs ayant des salaires faibles ou intermédiaires en Ile-de-France. »

« Pour contrebalancer ce constat, faudrait-il régionaliser le smic ? C'est une antienne. Résoudre la question est très difficile mais constater le problème est relativement facile. Le coût du coiffeur est plus cher à Paris qu'à Clermont-Ferrand seulement parce que les m² valent plus cher à Paris qu'à Clermont-Ferrand. »

« On notera d'ailleurs que si le solde migratoire des cadres apparaît positif en Ile-de-France, c'est parce qu'il y a des régions françaises qui sont dans des situations désastreuses (notamment le Nord-Pas-de-Calais), mais il est négatif avec les autres régions françaises. Les salaires qui sont uniformisés même pour les cadres et les indices des prix complètement déséquilibrés conduisent à cette situation. »

« L'uniformisation des salaires entre les territoires a créé une nouvelle inégalité. »

Locataires et propriétaires

« Les travailleurs à salaires faibles ou intermédiaires sont les clients des logements locatifs. Ils sont d'ailleurs « coincés » dans le locatif. Pendant ce temps, les propriétaires, « les riches », font des bingos d'enfers en gagnant plus d'argent avec la croissance de la valeur de leur logement qu'avec leur travail. Le malthusianisme en matière de logement qui a été longtemps une caractéristique de l'Ile-de-France n'a pas amélioré cette situation. »

« Quand Bertrand Delanoë est devenu maire de Paris, il a dit « On va faire de la densité ». Mais une partie puissante de sa majorité refuse la densité (EELV). Ce qui ne permet pas de réellement corriger cette situation de malthusianisme en termes de construction au grand bénéfice des propriétaires qui voient le prix de leur logement croître et de la Ville de Paris elle-même qui touche des droits de mutations également croissant, tandis que la taxe professionnelle baissait quand elle existait encore. »

« Classe créative » vs « Travailleurs clés »

« Le problème c'est que le cœur de métropole francilienne n'assume pas son rang de cœur de métropole, et n'est pas capable d'accueillir les gens indispensables à son fonctionnement issus de la classe moyenne. »

« Plus largement, se concentrer sur la « classe créative », en s'appuyant sur les idées de Richard Florida n'est pas pertinent. Richard Florida a fait beaucoup de dégâts. La mise en avant de la classe créative, du haut du tableau social s'est traduite par l'abandon des autres catégories : la logistique, les secrétaires, etc. Cela a conduit à un grand décalage entre un développement des activités du haut du tableau social et l'abandon des autres catégories, sur tous les fronts (densités, salaires, etc.). »

Les deux fonctions du logement social

« Attention à la confusion entre social et logement social ! On ne peut pas mettre dans une même phrase travailleurs médico-sociaux, travailleurs s'occupant des personnes âgées, SDF et Roms ! »

« Il y a une véritable confusion dans l'esprit des politiques entre les deux fonctions du logement social dans une grande métropole, notamment à Paris. »

La première fonction du logement dit social est liée au marché de l'emploi, sans doctrine philosophique, humaniste ou encore de solidarité. Il ne s'agit pas de loger les pauvres, il s'agit de loger les gens dont on a besoin pour assurer le fonctionnement du système.

Par exemple, les « éboueurs » de la Ville de Paris vivent à 25 km de Paris et c'est un problème. C'est effectivement gênant pour eux. Mais, à la limite, et excusez-moi, je vais être très brutal, on s'en fout que les éboueurs soient dans une vie inconfortable, le problème c'est que [dans ces conditions] on n'en trouve plus [pour travailler en Ile-de-France] et ils partent en province. La question fondamentale n'est pas d'arranger la situation de ces gens, la question est que si on ne leur crée pas des conditions un minimum normales, il y aura beaucoup d'éboueurs à Nantes, à Bordeaux ou à Mende, mais il y en aura de moins en moins en Ile-de-France. Ne rien faire pour cela, c'est aller vers des situations de pénurie croissantes. Et les soldes démographiques franciliens actuels de ce type de professions sont extrêmement inquiétants.

Cette fonction du logement social, pourtant fondamentale, est souvent absente du discours politique et des schémas divers type PLU, PLH. C'est un problème fondamental du système actuel. »

« L'autre fonction du logement social est effectivement sociale : c'est loger les plus démunis. Les politiques entretiennent une grande confusion autour du logement social qui doit simultanément loger des actifs modestes, ceux dont la métropole a besoin, et aussi les plus pauvres, actifs ou pas. Et c'est cette dernière approche, loger les plus pauvres, les plus démunis, qui a pris le devant de la scène dans la période récente, notamment en raison de la loi DALO. Mais le logement social doit aussi servir à loger les actifs modestes dont la métropole a besoin ! Il faut cesser de confondre de manière permanente la question sociale et la question du logement social. Tous les documents d'urbanisme font ce malheureux amalgame. Ils ont tous le même plan : l'emploi, l'économie, l'environnement, le social, et c'est à ce moment-là qu'on fait rentrer le logement social. Alors qu'il aurait toute sa place dans l'emploi et l'économie ! Dans les métropoles, c'est le registre économique qui doit primer ! C'est dans ce registre que doit être pensé le logement social ! »

« Attention, je ne dis pas qu'il faut laisser les misérables brûler dans les hôtels louches de Paris car il y a un vrai problème de logement pour les plus misérables. Le DALO a fait apparaître l'énorme question du besoin en logement des plus misérables à Paris et plus largement en Ile-de-France. Mais cette approche prend toute la place médiatiquement et politiquement parlant et elle occulte de fait, complètement la question du logement des actifs modestes, des « classes moyennes » inférieures, qui est pourtant fondamentale ! »

David FEE, Maître de Conférences HDR en civilisation britannique à Paris 3 – Sorbonne Nouvelle

Les travailleurs clés, un concept né en Grande-Bretagne ; comment cela a-t-il été pensé à l'origine et quelle est la situation actuelle ?

Préalables

« Avant d'aller plus loin, il est important d'avoir en tête 3 points préalables

1 – Les mesures en faveur des travailleurs clés en Grande Bretagne sont relativement récentes. C'est en effet en 2001 que le second gouvernement de Tony Blair met en place un système d'aides au logement destinées à un certain nombre de catégories professionnelles.

2 – Aider certains britanniques qualifiés de travailleurs clés en 2001, signifiait avant tout leur permettre de devenir propriétaire de leur logement avec une aide de l'État. C'est donc très différent de la réflexion française actuelle qui privilégie plutôt un accès au logement locatif social. Cela ne signifiait donc absolument pas leur garantir un accès au parc social puisque seules certaines catégories de la population britannique définies comme prioritaires et non intentionnellement sans abri, sont en droit d'attendre un logement de la part des collectivités locales depuis 1977.

3 – Le programme national [en faveur des travailleurs clés] a été de courte durée et surtout, il n'a pas été renouvelé au-delà de 2008 ! Il a été remplacé par divers mécanismes, notamment des mesures qui ont conduit à modifier les règlements d'urbanisme et à réformer les critères d'attribution des logements sociaux. »

Pourquoi le second gouvernement de Tony Blair a-t-il pris des mesures en faveur des travailleurs clés à partir des années 2000 ?

« Le parti travailliste, New Labour, est porté au pouvoir en 1997 et il trouve à son arrivée un secteur du logement en crise, crise qui découle avant tout d'une pénurie en logement.

Cette pénurie a des causes idéologiques, conjoncturelles et structurelles.

- Causes idéologiques notamment, car pendant les années de pouvoir conservateur, l'État se retire du secteur du logement de manière spectaculaire : les dépenses consacrées à la construction publique baissent de 98 % entre 1980 et 1998, et cela conduit à un effondrement de la construction publique qui passe de 74 000 logements HLM construits en 1980 (chiffre déjà en baisse par rapport à celui des années 60), à 468 unités en 1997 ! Les collectivités locales se voient en outre retirer le droit de bâtir en 1988 et le gouvernement bascule les subventions publiques vers le secteur associatif ! Dans un premier temps, les bailleurs sociaux (autres que les collectivités locales) tentent de compenser puis finalement réduisent fortement leurs investissements. Il existe en outre une politique de privatisation, de vente des logements aux locataires. Les premières ventes commencent en 1980 et c'est un mouvement de grande ampleur : entre 1980 et 1997, 1,7 millions de logements HLM ont été vendus à leur locataire en Grande-Bretagne !*
- Causes démographiques, parce que l'Angleterre et particulièrement le sud-ouest de l'Angleterre est confrontée dans les années 1980 et 1990 à une croissance démographique bien plus rapide que prévue, notamment une croissance du nombre de foyers (allongement de la durée de la vie, augmentation des divorces et un solde migratoire positif après 1983).*
- Causes structurelles : le Royaume-Uni possède depuis 1947 un système d'aménagement rural et urbain très contraignant, très strict qui repose sur 3 piliers : la protection des zones rurales, l'endiguement de l'urbanisation et la « nationalisation » du droit de construction. Ce système a conduit à classer comme inconstructible la majeure partie des zones rurales, et à constituer autour des grandes villes des ceintures vertes inconstructibles !*

Enfin, à ces différents blocages, s'ajoute la faible productivité de l'industrie du bâtiment, qui demeure très traditionnelle et qui est peu réactive aux signaux de marché.

Voici donc la situation que découvre le parti travailliste quand il accède au pouvoir en 1997.

Pour autant, il arrive au pouvoir sans véritable politique en matière de logement. Il ne cherche pas à améliorer le rapprochement entre offre et demande. Pendant les 3 premières années de pouvoir, le logement est une question secondaire. L'action publique se limite à la rénovation urbaine, la rénovation du parc social et à une gestion du problème des sans-logis. La question du taux d'effort et de l'offre est négligée.

Cette orientation initiale a plusieurs raisons, en particulier la volonté d'améliorer et réformer l'État providence, en mettant en place une protection sociale fondée sur la constitution d'un capital, d'un patrimoine: asset-based welfare (Théorie économique d'éradication de la pauvreté reposant sur la redistribution du capital productif dans l'économie – constitution d'un patrimoine individuel – plutôt que sur la redistribution des revenus). À partir de 1997, le Parti travailliste s'emploie donc à renforcer et élargir le secteur de la propriété, et à garantir la croissance et la stabilité économiques dont dépendent des millions d'emprunteurs.

En 2000, la situation s'étant encore dégradée, la question des travailleurs clés est mise sur l'agenda du gouvernement. Plusieurs raisons à cette évolution politique.

- *La bulle immobilière des années 1990 s'est résorbée et à partir de 1997, la croissance économique est de retour. Mais elle a pour effet d'accroître la tension sur les marchés du logement. Les taux d'effort se dégradent dans la plupart des collectivités locales du pays et en 2003, une enquête montre que dans 33 localités anglaises, le rapport entre prix à l'achat et revenus annuels dépasse 5, voire 8 à Londres, alors qu'un tel rapport est considéré satisfaisant en Grande-Bretagne quand il est compris entre 3 et 3,5.*
- *Les mêmes causes créent les mêmes conséquences. La croissance démographique s'accélère, en raison d'une natalité toujours en hausse, mais surtout d'un solde migratoire très important, lié notamment à l'ouverture du marché de l'emploi britannique aux ressortissants des nouveaux pays accueillis dans l'Union Européenne (ex Europe de l'Est).*
- *L'industrie du bâtiment ne parvient pas à répondre à la demande et de ce point de vue la situation ne s'est pas améliorée depuis les années 1980-1990. La production de logement après 1997 se caractérise par son irrégularité et sa faiblesse, elle est au plus bas en 2001.*
- *La réforme de la gouvernance territoriale (engagée à partir de 1997) aboutit à la recreation d'une autorité pour le Grand Londres après 14 années sans aucune administration londonienne centrale. En 2000, un conseil du Grand Londres est créé et le premier maire est élu à cette date. La loi de 1999 qui s'applique au Grand Londres requiert du maire qu'il formule une stratégie de développement spatial sur 15 à 20 ans, elle lui impose également de prendre en compte le bien-être et la santé des Londoniens et donc, à ce titre, le logement devient incontournable.*
- *Les recherches conduites pour la rédaction du futur London Plan, premier plan stratégique établi en 2004, mettent en lumière les problèmes d'accès au logement des Londoniens et en particulier des employés des services publics. Il apparaît que tous les services publics sont confrontés à des difficultés de recrutement et de rétention de leurs employés et cela affecte la qualité de fonctionnement de ces services, mais aussi plus largement la compétitivité de la capitale, par rapport à d'autres capitales européennes.*

Pour toutes ces raisons, le gouvernement travailliste est contraint de changer son positionnement et intègre dans ses réflexions la notion de travailleurs clés à partir de 2000. »

Les Travailleurs clés en Grande-Bretagne, première période (2001-2004)

« Sur la période 2001-2004, le gouvernement va tout d'abord se concentrer sur les primo-accédants. Il existait un précédent à la fin de la seconde guerre mondiale. Les dirigeants de l'époque souhaitaient en effet réorganiser l'industrie sur le territoire et la délocaliser du sud vers le nord du territoire. Il s'agissait alors d'inciter les travailleurs du secteur privé à aller habiter au nord de l'Angleterre mais cette politique s'étant avérée inefficace, elle avait été abandonnée en 1979 avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs.

Les mesures prises en 2001 avaient été annoncées dans le Livre vert sur le logement de 2000 ⁴: cependant l'aide aux travailleurs clés était conçue dans un contexte un peu plus large qui était celui de l'accès à la propriété à faible coût (« low cost ownership »), afin de « promouvoir une culture d'opportunité, de choix et d'autonomie », une idéologie et une philosophie largement héritées des conservateurs.

4 – « Quality and Choice: A Decent Home for All – The Housing Green Paper », Department of Environment, Transport and the Regions: London, April 2000.

En 2001, un premier programme « Starter Home Initiative » est conçu pour aider les primo accédants et pas seulement les travailleurs clés. Il fallait remplir certains critères pour accéder à ce programme : avoir des revenus faibles, vivre dans des zones où la demande était supérieure à l'offre et où la question du taux d'effort se posait (« affordability »). L'objectif du programme était d'aider 10 000 travailleurs clés à devenir propriétaire d'un logement privé grâce à un prêt à taux 0 de 10 000 £ (« equity loan »), qui devait être reversé en cas d'éventuelle revente du logement.

Le programme ne concernait que les logements dans le quart inférieur du marché immobilier local. Le budget était relativement restreint (250 M£), et versé en deux tranches aux gestionnaires locaux du programme (« scheme managers »). Ces gestionnaires locaux (associations pour le logement) sélectionnaient en outre les candidats après entretien avec les employeurs publics locaux.

L'objectif du programme a été atteint, puisque un peu plus de 10 000 personnes en ont bénéficié. Cela a cependant donné lieu à certaines critiques et en conséquence le gouvernement a modifié le programme en 2004. »

Les Travailleurs clés en Grande-Bretagne, deuxième période (2004-2010)

« En 2004, le programme est rebaptisé « Key Workers Living » et les travailleurs clés sont alors définis de manière plus précise : travailleurs clés en première ligne (au contact des usagers) dans les services publics tels que l'éducation, la santé et la sécurité des résidents, avec un certain nombre de critères supplémentaires, notamment un revenu maximum annuel de 60 k£.

Le budget du programme est triplé par rapport au programme précédent (725 M£), pris sur d'autres programmes de logement, et restreint à 3 régions : le Grand Londres, le sud-est et l'est du pays.

L'ambition du programme est revue à la hausse : 35 000 bénéficiaires potentiels entre 2004 et 2010.

Le dispositif prend deux formes : « Home Buy » et « New Build. »

« Home Buy » était un mécanisme de prêt à taux 0, décliné en deux versions :

- une version Grand Londres : un prêt de 100 k£ pour acquérir un logement privé, disponible uniquement pour les enseignants ;*
- une version hors Londres : un prêt de 50 k£ pour acquérir un logement privé.*

« New build » était une formule axée sur la location, avec deux variantes :

- « Shared ownership » : La possibilité pour les travailleurs clés d'accéder de façon partagée à un nouveau logement construit par une association pour le logement, en achetant au minimum une tranche de 25 % de son logement. Le reste du montant était payé sous forme de loyer et les 25 % pouvaient être augmentés jusqu'à 100 % progressivement ;*
- « Intermediate rent » : accéder à un logement neuf construit par une association pour le logement, mais dans un cadre entièrement locatif, avec un loyer fixé à 80 % du loyer moyen du secteur privé.*

Il existait certains mécanismes de sécurité (« claw back mechanisms ») : si le statut de l'employé changeait, il était possible de récupérer le logement ou de l'obliger à le revendre.

Le dispositif s'avère complexe à mettre en œuvre, notamment dans la mise à disposition des fonds nécessaires. Les 725 M£ du programme devaient transiter par les bureaux régionaux pour le logement (Regional Housing Board) créés en 2003, qui devaient en outre en faire la demande. Puis les fonds étaient versés à 7 agences de zone (zone agents), des associations pour le logement qui géraient localement et affinaient les critères nationaux d'éligibilités en fonction des problèmes de recrutement et de rétention des travailleurs locaux. Il existait donc des définitions variables selon les différentes zones et régions.

Les employés les plus fréquemment éligibles furent les employés du système de santé, les enseignants, les policiers, les gardiens de prisons, les travailleurs sociaux et les professions paramédicales employées par les collectivités locales, ainsi que les pompiers en début de carrière.

En 2005, les critères ont été élargis pour inclure de nouvelles professions, en particulier les employés des services d'urbanisme des collectivités locales. »

Une évaluation du dispositif en 2006 : un succès mitigé

« L'évaluation du dispositif est assez difficile à réaliser. Il n'existe aucun document officiel dressant un bilan du programme au-delà de 2006 et de rares travaux universitaires existent sur ce sujet. En outre, le changement de gouvernement en 2010 a conduit au retrait de certains documents. Quelques éléments chiffrés peuvent cependant être donnés : entre 2004-2006, le dispositif a permis 3 500 acquisitions et moins de 850 locations ; entre 2006-2008 : 4 000 acquisitions et quasiment aucune location. Le programme a donc eu un certain succès auprès des propriétaires, sans atteindre les objectifs fixés, mais un très faible succès auprès des locataires...

La majorité des bénéficiaires locataires étaient des personnes seules, des femmes, et pour un tiers, des minorités ethniques. Les bénéficiaires incluaient surtout des enseignants, des employés des services de santé et police, en poste depuis 2 à 5 ans, voire plus longtemps à Londres. Les revenus étaient très variés, une majorité ayant des revenus inférieurs à 30 k€, quelques-uns avec des revenus supérieurs à 50 k€. La principale raison de choisir ce programme était de devenir propriétaire à terme.

Le programme semble avoir eu un impact sur la rotation des employés et sur la capacité à retenir les employés à Londres et dans les deux autres régions. La probabilité de rester dans l'emploi a été plus grande grâce à ce programme. Sans ce programme, environ 1/4 ou 1/3 des employés concernés auraient quitté leur emploi et seraient partis ailleurs.

Plusieurs problèmes sont ressortis :

- une difficulté à s'accorder sur les critères d'éligibilité au plan local au sein du cadre national. Les employeurs des services publics auraient notamment souhaité des critères plus larges, et une marge de manœuvre plus importante ;
- un sentiment d'exclusion au sein des services publics ressentis par ceux qui n'ont pas pu bénéficier de ces programmes car non éligibles, et une baisse de moral pour ces employés non éligibles. On notera que la confédération des syndicats des travailleurs publics était d'ailleurs opposée à ces deux programmes, même si certains syndicats y étaient favorables, notamment celui des enseignants ;
- les moyens financiers consacrés à ce programme pour les travailleurs clés provenaient de moyens détournés d'autres dispositifs d'aides pour le logement abordable. Ces dispositifs ont disparu ou ont été largement réduits ;
- les critères définissant les travailleurs bénéficiaires étaient beaucoup trop restreints : les employés qui travaillaient en CDD pour des agences auxquelles étaient sous-traités les services publics londoniens, ne pouvaient par exemple pas en bénéficier. Il fallait être employé directement par un service public national pour en bénéficier ;
- certaines zones où les conditions d'accès au logement sont parmi les plus difficiles, notamment les zones rurales qui posent un problème particulier en Grande-Bretagne, ne bénéficiaient pas de ces programmes alors qu'elles subissaient les mêmes problèmes de recrutement et de rétention [de travailleurs clés] que les zones urbaines ciblées ;
- des pratiques de gestion contestables. Certaines « zone agents » avaient tendance à capter les demandeurs bénéficiaires du programme dans leur propre parc de logements aux dépens de leurs concurrents ;
- un succès quantitativement limité : Un grand nombre de logements construits au bénéfice des travailleurs clés sont restés vides ! En 2005, un logement sur cinq était encore vide ! L'engouement des travailleurs clés était finalement assez faible, car ils étaient nombreux à craindre d'habiter dans des quartiers qui deviendraient des ghettos pour travailleurs clés.

De 2006 à 2008, l'abandon progressif du programme

« Tous les objectifs ont été progressivement abandonnés à partir de 2005 et les mécanismes favorisant les seuls travailleurs clés ont été au fur et à mesure démontés.

Dès 2005, il y a eu introduction d'un mécanisme de « cascade » : tout logement construit dans le cadre du dispositif travailleurs clés qui n'avait pas trouvé preneur au bout de 6 mois, pouvait être vendu à un primo accédant. À partir de 2006, les logements vides du dispositif pouvaient être désormais vendus à toute personne inscrite sur une liste d'attente. Enfin, 2008 sonne la fin officielle du programme aidant les travailleurs clés : le programme en location partagé est ouvert à tous les primo accédants ! »

Un retour des travailleurs clés ?

« Après la disparition des travailleurs clés du programme d'aide aux primo accédants, l'État et les collectivités locales ont malgré tout réintégré la prise en compte des besoins en logement des travailleurs clés dans la loi, par plusieurs biais :

- *Le système d'aménagement rural et urbain. Le gouvernement travailliste, avant de perdre le pouvoir en 2010, a en effet inscrit en 2006 dans le Système d'aménagement rural et urbain, la notion de « logement pour les travailleurs clés » et la directive impose à toutes les collectivités locales de prendre en compte les besoins des travailleurs clés dans l'élaboration de leur stratégie de logement (« housing strategy ») et plus généralement les besoins en matière de logement abordable. Ces collectivités peuvent également s'appuyer sur les accords « section 106 » permettant aux collectivités locales d'accorder un permis de construire à un promoteur, en échange d'un certain pourcentage dans le programme immobilier de logements sociaux ou abordables. Ceci permet de loger des travailleurs pauvres.*
- *L'attribution de logements sociaux. À partir de 2009, les gouvernements successifs réforment les critères d'attribution des logements sociaux. Les conservateurs vont en particulier restreindre les critères qui permettent de s'inscrire sur les listes d'attente pour les logements sociaux. En 2009, tout d'abord, le gouvernement travailliste autorise les collectivités locales à donner la priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes qui ont des liens locaux. Après 2010, la loi sur le localisme (« Localism Act ») met un terme à la possibilité pour toute personne de s'inscrire comme demandeur de logement social. Les collectivités locales peuvent déterminer qui peut et qui ne peut pas s'inscrire sur la liste d'attente. C'est la fin de la « open waiting list »⁵. La loi permet en outre aux collectivités locales d'ajouter aux catégories légales prioritaires, une nouvelle catégorie incluant toute personne qui aurait besoin d'emménager dans la localité et dont l'absence pourrait être préjudiciable à la communauté des résidents. Cette définition recouvre notamment les travailleurs clés, si l'on considère que leur absence peut causer des problèmes à la collectivité. Ce mécanisme donne une plus grande liberté aux collectivités locales, ce qui conduit à des variations locales plus importantes dans les choix locaux de catégories prioritaires.*

L'orientation politique est clairement d'aller vers un plus grand degré d'autonomie à l'échelle locale, notamment en matière de politique du logement. Il s'agit d'encourager le localisme, le développement de solutions locales aux problèmes locaux.

Pour conclure, la politique nationale en faveur des travailleurs clés a donc connu un succès mitigé. La dimension nationale a aujourd'hui été remplacée par une plus grande discrétion locale. Au plan national, les primo accédants sont aujourd'hui l'objectif prioritaire du gouvernement quelle que soit leur situation en matière d'emploi. »

Béatrice ROBERT DE MASSY, chargée de mission Logement au sein du département Promotion des droits et de l'égalité – Le Défenseur des Droits

Disposer d'éléments objectifs, une condition essentielle pour asseoir la notion de « travailleur clé »

« L'intérêt porté à la notion de « travailleurs clés » appelle à s'interroger d'abord sur les facteurs pouvant créer un contexte favorable à son émergence dans le logement, puis sur les conditions de sa mise en œuvre en France, qui doivent notamment garantir le respect des principes d'égalité et de non-discrimination dans l'accès au logement. »

Un contexte favorable à l'émergence de la notion de « travailleur clé » dans les politiques du logement en France

« Les liens entre emploi et logement, historiquement forts, font aujourd'hui l'objet d'une attention renouvelée, après s'être distendus au cours des dernières décennies. Plusieurs études récentes mettent ainsi en lumière l'impact des politiques du logement sur l'emploi. En particulier, la hausse continue du coût du logement au cours des quinze dernières années, en freinant la mobilité résidentielle pour un nombre croissant de ménages, affecte indirectement l'emploi. Face à ces constats, redynamiser le lien entre emploi et logement apparaît comme une condition essentielle au développement économique des territoires. »

Un lien emploi-logement à redynamiser

« Parmi les études récentes évoquées, deux enquêtes conduites par le CREDOC⁶, l'une en 2011 auprès des salariés, l'autre en 2012 auprès des employeurs, font ressortir les difficultés d'accès au logement comme un frein important à l'accès à l'emploi, avec des résultats particulièrement révélateurs : 70 % des actifs enquêtés renonceraient à un emploi meilleur que celui qu'ils occupent actuellement s'il induisait un surcoût financier. De fait, au cours des cinq dernières années, environ 500 000 personnes en recherche d'emploi ont effectivement renoncé à un poste pour cette raison ! Les problèmes de logement des salariés rejaillissent par ailleurs sur 40 % des entreprises interrogées, donnant lieu à des difficultés de recrutement, de mobilité interne voire à une baisse de productivité liée au temps de trajet. Parmi les salariés des établissements enquêtés, les jeunes, les intérimaires et les familles monoparentales sont les plus confrontés à des difficultés de logement. Les grands établissements (plus de 200 salariés) et les entreprises situées dans les zones en tension, notamment en Ile-de-France et en Provence Alpes Côte d'Azur sont par ailleurs les plus concernés par ces difficultés. »

« Dans ce contexte, les difficultés de logement des salariés sont plus souvent et mieux prises en compte par les employeurs, dans le secteur privé comme dans le secteur public. »

Actions et attentes des employeurs face aux difficultés de logement des salariés

« L'enquête du CREDOC auprès des employeurs montre leur volonté d'agir d'abord par des réponses apportées aux salariés par l'intégration de cette problématique dans leurs réflexions en matière de ressources humaines, mais aussi par la participation à l'élaboration des politiques locales du logement et d'urbanisme.

Un peu plus d'un quart de l'ensemble des établissements, et près d'un sur deux pour les plus gros, intègrent la question du logement de leurs salariés dans leur réflexion en matière de ressources humaines : 25 % des employeurs du secteur privé proposent des réponses concrètes en mobilisant Action Logement (anciennement 1 % Logement), acteur dédié au logement des salariés des entreprises privées, et 35 % développent des actions spécifiques à leur établissement. Action Logement a d'ailleurs récemment réaffirmé l'accès au logement comme une condition d'accès à l'emploi dans deux Accords Nationaux Interprofessionnels sur le logement, en particulier pour les jeunes (Accord du 29 avril 2011). Par ailleurs, certains grands établissements publics tels que la SNCF, la RATP, EDF, l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris ou encore des collectivités locales telles que

6 – CREDOC, Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi, Rapport N° 273, mars 2011 et Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises, Rapport N° 280, avril 2012. Outre ces deux études, peuvent être également citées : OCDE (2011), Réformes économiques 2011 : objectif croissance, chapitre 4. Le logement et l'économie, des politiques à rénover, Editions OCDE ; Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, « Des logements pour les salariés en Ile-de-France : un impératif de compétitivité pour la métropole », Michel Clair, novembre 2011.

7 – Ce souhait a vu une concrétisation postérieurement à l'atelier avec le protocole cadre de partenariat signé en juin 2013 par Action Logement et trois grands réseaux de représentants de collectivités locales (l'ACUF, ADCF et AMGVF) et une reconnaissance explicite de l'articulation entre le logement et le développement économique local. Des « conventions-cadres de territoire » sont en cours de signature entre les « conférences territoriales » émanant d'Action Logement récemment créées et les communautés d'agglomération et communautés urbaines dans les aires urbaines métropolitaines les plus tendues (bassins d'emplois franciliens, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille...). La concertation locale entre les représentants d'Action Logement et les collectivités doit permettre de définir des orientations en cohérence avec le Programme Local de l'Habitat intercommunal, d'accompagner les entreprises dont les salariés rencontrent des problèmes pour se loger ou encore de préparer l'installation d'une entreprise sur un territoire.

la Ville de Paris notamment proposent à leur personnel, parfois depuis longtemps, un dispositif visant à faciliter l'accès au logement, en priorité pour les personnes relevant de métiers identifiés comme sensibles ou en tension, ou comportant des contraintes spécifiques, notamment en termes d'horaires. Les entreprises expriment également de fortes attentes à l'égard des collectivités locales : elles estiment, pour 73 % d'entre elles, que les collectivités locales pourraient les aider à résoudre les problèmes de logement de leurs salariés. 69 % des entreprises souhaiteraient même être associées à l'élaboration des politiques locales en matière d'habitat et d'urbanisme, 25 % se déclarant prêtes à dégager du temps pour participer à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat et les programmes locaux d'urbanisme ⁷.

Sur ce terrain, les spécificités de l'Ile-de-France font du logement un enjeu majeur voire un impératif pour l'objectif de compétitivité affirmé notamment dans le projet du Grand Paris, enjeu particulièrement souligné par certains acteurs économiques tels que la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris ⁸. En présence d'une forte proportion de cadres dans la population active francilienne (un emploi sur deux étant occupé par un cadre selon le rapport de la CCIP), il s'agit de répondre aux besoins de l'ensemble des professionnels par une offre de logements adaptée à la diversité des profils, de la demande des travailleurs les plus modestes à celle des classes moyennes. Les coûts élevés supportés par ces dernières, aujourd'hui contraintes de se loger dans le parc locatif privé ou en accession à la propriété, conduit notamment à repenser la place du logement intermédiaire. Cette situation invite aussi à s'interroger sur le public visé par la notion de « travailleur clé », notamment au regard d'un critère de revenus, dans l'hypothèse de son introduction dans les politiques du logement en France. »

8 – CCIP, Des logements pour les salariés en Ile-de-France : un impératif de compétitivité pour la métropole, Michel Clair, novembre 2011.

9 – L'article L. 2325-29 du code du travail évoqué ici a été modifié postérieurement à la date de l'atelier par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. L'article 7 de la loi modifie le troisième alinéa de l'article L. 2325-29 du code du travail de la manière suivante : 1° Les mots : « internés et déportés de la Résistance », sont supprimés ;

2° Après le mot : « sociale », la fin de l'alinéa est ainsi rédigée : « aux bénéficiaires d'une rente d'accident du travail correspondant à un taux d'incapacité au moins égal à 66 %, aux jeunes de moins de trente ans, aux salariés en mobilité professionnelle, ainsi qu'aux salariés répondant aux critères prévus au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. »

On peut cependant considérer que si l'approche « travailleur clé » est finalement retenue par le législateur, elle conduira à adapter notamment cet article pour y intégrer la notion.

10 – CGEDD, Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires, Isabelle Massin, Patrick Laporte et Marc Prévot, Rapport n° 007070-01, février 2010. http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007070-01_rapport.pdf

11 – Dans le cadre des projets de loi et/ou de réformes en cours ou annoncés à la date de l'atelier, notamment le projet de la Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renoué (ALUR) dont un volet porte sur l'attribution de logements sociaux, et le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Vers la prise en compte d'une contribution à la vie économique locale dans les politiques d'accès au logement ?

« Au plan juridique, le cadre définissant les priorités d'accès au logement social par la filière d'Action Logement pour les salariés des entreprises privées d'au moins 300 salariés (article L.2325-29 du code du travail) est aujourd'hui obsolète. Il évoque des catégories qui n'existent presque plus, notamment les « internés et déportés de la Résistance », sans référence en revanche à des catégories qui font aujourd'hui face à de grandes difficultés d'accès au logement (jeunes salariés, salariés en mobilité professionnelle, etc.). Le besoin d'actualiser ces priorités pour prendre en compte les difficultés actuelles crée une opportunité pour y introduire de nouveaux critères qui peuvent favoriser l'émergence de la notion de « travailleur clé » ⁹.

Soulignant le caractère obsolète de ce cadre juridique, les auteurs d'un rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable ¹⁰ soutenaient ainsi dès 2010 l'idée de créer de nouvelles priorités dans le Code de la construction et de l'habitation liées à des critères non plus exclusivement sociaux mais également par la prise en compte de la contribution du candidat à la vie économique locale. Pourraient être concernés notamment des infirmiers, aides-soignants, serveurs de restaurants et plongeurs, caissières, employés des entreprises de nettoyage, maîtres-chiens, éboueurs, conducteurs de véhicules de transport en commun, apprentis, etc. La prise en compte d'impératifs de logements propres à la zone géographique, notamment concernant les travailleurs saisonniers, y est également recommandée.

Les propositions de ce rapport, cohérentes avec l'obligation faite aux organismes collecteurs d'Action Logement d'attribuer un quart des logements qui leur sont réservés à des salariés demandeurs reconnus prioritaires au titre du DALO (article L. 313-26-2 du CCH), répondent bien aux fondements des politiques d'aide au logement en France en combinant des critères économiques et des critères sociaux. Bien que limitées ici aux salariés des grands établissements privés, elles apparaissent proches, dans l'esprit, de la notion de « travailleur clé » développée au Royaume-Uni. Si elles sont illustratives de l'écho que rencontre cette notion, dans un contexte d'évolution des politiques du logement mais aussi, plus largement, des territoires et de leur gouvernance, particulièrement en Ile-de-France ¹¹, en annoncent-elles pour autant une prise en compte effective ? Il conviendrait dans cette hypothèse de s'interroger sur les conditions de sa mise en œuvre, notamment pour s'assurer de leur conformité au principe d'égalité d'accès au logement.

Quel impact sur l'égalité en matière de logement ?

« Le logement est l'un des domaines visés par le principe de non-discrimination inscrit dans différents textes de droit international et français qui en garantissent l'égalité d'accès. La conformité au principe d'égalité pour l'accès au logement dans l'hypothèse d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires

d'une aide au logement introduite en référence à la notion de « travailleur clé » s'apprécie donc au regard de ce cadre juridique. Il s'agit en particulier d'identifier d'éventuels risques de rupture d'égalité afin de les prévenir. Les principaux concepts de la non-discrimination présentés ci-après visent à apporter une grille d'analyse pour identifier les points de vigilance. »

Le cadre juridique et les principaux concepts juridiques de la non discrimination

« Le cadre juridique de la non-discrimination dans l'accès au logement est défini :

- en droit international par :
 - la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique ;
 - la directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 relative à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services.
- en droit français par :
 - la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;
 - les articles 225-1 et 225-2 4° du Code pénal ;
 - l'article 1er de la Loi n°1989-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs.

Ces textes définissent différentes formes de discriminations, qui peuvent être directes ou indirectes, ainsi que des moyens permettant de rétablir l'égalité des chances notamment par des actions positives. »

Qu'est-ce qu'une discrimination directe ?

Constitue une discrimination directe le fait de traiter de manière moins favorable une personne qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable en raison de critères prohibés par la loi ou des engagements internationaux dans un domaine déterminé par la loi (emploi, logement, accès à un service, etc.).

Par exemple : une attribution de logement a été refusée au motif d'une composition familiale « vraisemblablement » plus dense que ce qui était déclaré. C'était une extrapolation en lien avec l'origine africaine du demandeur, sans vérification des éléments du dossier à l'appui d'une procédure objective. Il a été recommandé au bailleur de revoir ses procédures d'enquête sociale (Délibération HALDE n°2006-19 du 6 février 2006).

Qu'est-ce qu'une discrimination indirecte ?

Constitue une discrimination indirecte, une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour une personne ou un groupe de personnes en raison d'un critère prohibé par la loi par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soient justifiés par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient nécessaires et appropriés.

Par exemple : le refus de louer à des bénéficiaires de « l'allocation adulte handicapé » au motif que les ressources provenant de cette prestation ne présente pas les garanties suffisantes du fait de leur caractère insaisissable est indirectement discriminatoire. En effet, la condition attachée au caractère saisissable de ce type de ressources n'est pas un critère interdit par la loi en tant que tel mais conduit à exclure systématiquement dans ce cas les personnes handicapées qui en sont bénéficiaires et constitue une mesure disproportionnée pour rechercher des garanties de solvabilité (Décision Défenseur des droits MLD 2011-60 du 10 novembre 2011 ¹²).

Les 19 critères prohibés en vertu de l'article 225-1 du Code pénal

Origine, sexe, situation de famille, grossesse, apparence physique, patronyme, état de santé, handicap, caractéristiques génétiques, mœurs, orientation sexuelle, identité sexuelle, âge, opinions politiques, activités syndicales, appartenance ou non appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Qu'est-ce qu'une mesure d'action positive ?

Une action positive est une mesure visant à corriger des inégalités objectivement constatées par des éléments statistiques et précis, prise pour restaurer une égalité des chances effective. Juridiquement, une telle mesure doit être prévue par un texte légal, et poursuivre un « objectif légitime ». Elle ne

12 – http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2011-60.pdf

doit pas induire cependant une préférence automatique au profit d'une personne en raison d'un critère prohibé (préférence à dossier équivalent).

Par exemple : les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées telles que l'instauration d'un quota sont des actions positives.

Qu'est-ce que la discrimination systémique ?

La discrimination systémique ne relève pas du droit mais constitue une notion sociologique. L'effet discriminatoire n'est pas lié à une mesure ou décision identifiées précisément mais résulte d'une multiplicité de facteurs et procédures successifs apparemment neutres.

Par exemple : le processus d'accès au logement social caractérisé par l'intervention de multiples interventions successives est propice à la coproduction de discriminations, qui sont alors qualifiées de systémiques. Chacun des acteurs contribue, le plus souvent de manière involontaire et non intentionnelle, à produire et perpétuer une situation d'inégalité à l'égard d'un groupe concerné par un critère de discrimination.

Mettre en œuvre la notion de travailleur clé : principaux points de vigilance pour l'égalité

« Disposer d'éléments objectifs constitue une condition première et essentielle pour asseoir la notion de « travailleur clé ». S'assurer qu'elle est mise en œuvre dans le respect de l'égalité dans l'accès au logement suppose donc en premier lieu d'objectiver la mesure, mais aussi de veiller à la lisibilité des conditions attachées à la nouvelle catégorie introduite, enfin de vérifier et donner à voir qu'elle est justifiée, proportionnée et appropriée.

Objectiver la mesure oblige à expliciter avant sa mise en œuvre les points suivants :

- *les critères liés à l'emploi retenus pour la mesure : métiers en tension, particularités et contraintes de la fonction (horaires, astreintes, exigence de proximité, etc.), statut professionnel et type de contrat, critères RH internes, etc. ;*
- *la méthode employée pour choisir et apprécier le niveau de ces critères : données de référence et actualisation (enquête BMO, données RH des entreprises, etc.) ;*
- *le champ des ménages concernés par la mesure notamment l'éventuel lien au territoire (besoins ou situation spécifique de la zone géographique, autres) ;*
- *le type de mesure envisagé : des points supplémentaires dans le calcul de la cotation dans un système de priorisation de la demande pour l'attribution d'un logement, des aides financières particulières, d'autres types de mesure (aides à la personne, etc.) ;*
- *les filières d'accès à la mesure, notamment dans le logement social : filières des salariés seulement (Action Logement, fonctionnaires, réservataires-employeurs de type SNCF, RATP, AP-HP, etc.) ou aussi les autres ?*

Évaluer l'impact de la mesure avant sa mise en œuvre est particulièrement utile pour en anticiper les effets induits et prévenir les risques de discrimination ou encore apprécier l'opportunité de mesures correctrices. Une telle évaluation vise notamment à :

- *apprécier le risque potentiel d'exclusion (de professions, de statuts d'emploi, etc.) ;*
- *apprécier le nouvel équilibre entre les critères de priorité dans un système d'attribution de logement à vocation généraliste, notamment entre travailleurs clés/non travailleurs clés, sans emploi, etc. ;*
- *apprécier les risques de discrimination, notamment indirectes en raison par exemple d'une spécialisation de certains métiers en fonction du genre ou de l'origine ;*
- *étudier la pertinence d'une mesure d'action positive, pour corriger d'éventuels effets induits négatifs ;*
- *étudier l'impact de la prise en compte particulière d'un lien au territoire ;*
- *anticiper l'évolution de la situation des ménages, notamment lorsqu'ils n'exerceront plus l'emploi qui leur aura permis d'accéder au logement.*

L'hypothèse de la création d'une nouvelle catégorie en référence à la notion de « travailleur clé » dans les politiques d'aide au logement doit être évaluée en prenant pleinement en compte la nécessité de respecter le principe de non-discrimination. »

Les travailleurs clés : définition

Définir les travailleurs clés c'est définir les deux notions que sont « travailleur » et « clé »

Quels travailleurs peuvent être clé ?

La notion de « travailleur » à considérer dans une approche travailleur clé est à prendre dans son acception la plus large.

Le « travailleur » à considérer ici n'est pas forcément un salarié. Les salariés qui ne sont pas adossés à une grande entreprise et les indépendants sont également à considérer : c'est le cas des nombreux travailleurs qui exercent une activité dans le domaine des services à la personne : femmes de ménages, personnels de compagnie, gardes d'enfants, auxiliaires de vie. Ces indépendants et salariés sont rattachés pour la plupart à des employeurs multiples, professionnels ou particuliers.

Le « travailleur » à considérer ici n'est pas forcément un fonctionnaire. De nombreuses entreprises privées réalisent aujourd'hui les missions qui autrefois étaient exercées en régie par les collectivités locales. Les salariés des entreprises délégataires ne sont pas fonctionnaires mais n'en assurent pas moins un service pour la collectivité. En outre, les fonctionnaires sont souvent déjà mieux traités que les autres travailleurs, en tout cas en ce qui concerne le logement.

Le « travailleur » à considérer ici n'est pas forcément un travailleur pauvre. Il n'existe pas de lien direct entre le niveau des revenus et le caractère « clé » d'une fonction au sein d'un organisme ou d'une entreprise. Un travailleur avec des revenus élevés peut être « clé », tout comme un travailleur avec des revenus faibles. Il ne faut donc pas confondre problématique sociale et problématique des travailleurs clés. Cela signifie cependant qu'une éventuelle aide accordée à des travailleurs selon leur caractère « clé », devrait être élaborée en tenant compte des ressources de ces travailleurs. Pourquoi aider un travailleur « clé » qui n'en aurait pas besoin ?

« Clé », pourquoi et pour qui ?

Le caractère « clé » d'un travailleur lui est conféré par quelqu'un d'autre que lui-même. On n'est pas « clé » *ex nihilo*, on est « clé » pour quelqu'un, parce qu'on rend un service à ce quelqu'un qui juge ce service fondamental. C'est le caractère critique de l'éventuelle absence du service qui permet de qualifier celui qui le rend de travailleur « clé ». C'est la fonction, le service rendu, la qualification qui est « clé » et pas le travailleur en lui-même.

Cela signifie donc que la définition est propre à chaque entreprise, à chaque collectivité... Pour une entreprise, le travailleur dont l'absence induit des conséquences négatives importantes sur le bon fonctionnement de ses activités est « clé ». Pour une collectivité, la définition est similaire, si l'absence induit un service sensiblement dégradé aux habitants du territoire de la collectivité. Cependant, ce peut être d'autres travailleurs de cette entreprise qui seront considérés comme clés par la collectivité locale qui la fait travailler sur un territoire donné.

Les raisons de considérer comme « clé » un poste particulier sont multiples et propres à chaque organisme ou entreprise : cela peut être des raisons techniques (faire fonctionner une machine, répondre la nuit à des demandes urgentes), économiques (un poste qui rapporte beaucoup à une entreprise, un métier indispensable dans une commune, par exemple le boulanger), juridiques (l'accès à un établissement peut être légalement interdit si par exemple il n'y a pas de pompier présent pour assurer l'évacuation en cas d'incendie), urbaines (assurer une mixité sociale dans des zones délimitées, assurer un service de soins urgents ou la sécurité des habitants sur un territoire)...

Le caractère « clé » n'est pas stable géographiquement, puisqu'il est fonction de l'observateur. Il n'y a donc pas de bonne réponse à la question « à quelle échelle conduire une politique favorisant les travailleurs clés ? ». Il s'agit plutôt de définir à une échelle donnée, qui sont les travailleurs clés pour l'ensemble des gestionnaires et des entreprises de ce territoire et d'élaborer des mécanismes pour les aider. Pour une collectivité locale, l'approche travailleurs clés peut être plus ou moins extensive : les travailleurs « utiles au bon fonctionnement des services publics » serait une définition particulièrement restreinte, les travailleurs « utiles au bon fonctionnement de l'économie » serait à l'inverse une définition très large.

Le caractère « clé » n'est pas stable dans le temps : une profession peut être « clé » durant une période et ne plus l'être à partir d'un moment donné, en lien avec l'évolution des techniques et des métiers (exemple de l'allumeur de réverbère ou du maréchal-ferrant).

Le caractère « clé » est souvent lié à l'existence d'une contrainte (mais ce n'est pas systématique) : les principales contraintes ont pour origine la nécessité d'assurer le service en permanence ou spécifiquement lors de situation de crise (l'urgence) ou à des horaires décalés. Si le caractère « clé » est lié à l'existence d'une contrainte, il pourrait être judicieux d'examiner la pertinence de celle-ci pour éventuellement l'assouplir, et si l'assouplissement de la contrainte n'engendre pas des conséquences dramatiques en matière de qualité de service, il serait pertinent de la faire disparaître, plutôt que de s'appuyer dessus pour justifier le caractère « clé » d'un emploi. En effet, le caractère clé étant conféré par celui qui bénéficie du service, c'est un caractère sociétal : certains services sont disponibles nuit et jour en Ile-de-France, alors que ce n'est pas forcément le cas ailleurs en province. Pour autant, les ménages franciliens ont-ils absolument besoin de ces services à toute heure du jour et de la nuit, quand les ménages de province s'accommodent d'une moindre disponibilité ? L'entretien de propreté des bâtiments occupés par les services de la Ville de Paris était anciennement réalisé à un horaire décalé très tôt le matin. Fin 2008, la Direction de l'immobilier de la logistique et des transports de la Ville de Paris a lancé des expérimentations de « ménage en journée » sur 7 sites pilotes : le service est réajusté pour être réalisé sur la période 9h-17h30. Le nettoyage en journée s'est avéré un progrès important pour les agents. Le dispositif permet d'apporter une réponse aux difficultés professionnelles et sociales des agents (temps partiel non choisi, horaires fractionnés, intervention le matin très tôt,...). Ces nouveaux horaires de travail leur permettent de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Ils ne sont plus des inconnus pour les services. Les occupants des bureaux les côtoient, ce qui induit un plus grand respect de leur travail. Enfin, selon les utilisateurs, la qualité du nettoyage est la même ou s'est souvent améliorée. Le bilan de ces premières expérimentations s'avérant positif, le dispositif « ménage en journée » a été étendu en septembre 2011 à d'autres sites parisiens (notamment l'immeuble Morland et la mairie du 10^e arrondissement).

Ces réflexions autour de la notion de travailleurs clés font également ressortir que définir des travailleurs clés, c'est simultanément définir des travailleurs non clés. Or définir en creux des travailleurs non clés au sein d'une entreprise ou d'un organisme peut présenter certains risques, notamment de démotivation et démoralisation pour les personnes concernées. C'est ce qui s'est notamment produit en Grande-Bretagne quand le gouvernement a décidé de faire une politique logement en faveur des travailleurs clés. Les travailleurs considérés comme non clés ont été dévalorisés et démoralisés par ce dispositif.

Il est intéressant de constater que chaque participant à la journée de travail est venu avec sa propre définition de « travailleur clé ».

Ainsi, par exemple, l'AP-HP utilise la notion d'emplois « sensibles » pour qualifier les postes qui sont indispensables à la prise en charge des patients, c'est-à-dire les postes pour lesquels l'absence non remplacée des travailleurs concernés est bloquante pour l'activité et la rend impossible. Cette notion est utilisée depuis plusieurs décennies et elle a évolué en lien avec les techniques et les réorganisations hospitalières successives. Elle est en outre complétée par une prise en compte du niveau des difficultés de recrutement éventuellement rencontrées pour pourvoir les postes concernés.

Autre exemple, la RATP a mené depuis plusieurs décennies des réflexions sur les postes clés dans son organisation, en considérant comme clé les postes occupés par des travailleurs dont « l'absence induit des conséquences négatives importantes pour le bon fonctionnement du service ». Les postes qui obligent à des horaires atypiques et décalés relèvent notamment de cette définition (exemple

du premier et du dernier train sur une ligne de transport). Sur les 45 000 salariés que compte l'entreprise, 30 000 sont considérés comme des personnes « essentielles » qui doivent résider près de leur lieu de travail.

Troisième exemple, GRDF considère qu'environ 70 % de son personnel est « travailleurs clés » : ce sont notamment les personnels d'intervention d'urgence sur site. Pour 10 % à 15 % des postes concernés, GRDF rencontre des difficultés de recrutement, notamment quand ils sont localisés en Ile-de-France. GRDF essaie de délocaliser en province les emplois qu'il n'est pas indispensable de maintenir en Ile-de-France.

Une structure comme Climespace, spécialiste des réseaux de froid urbain, délégataire du réseau de froid urbain de la ville de Paris est comparativement à l'AP-HP, la RATP ou GRDF, une « petite » structure regroupant 130 collaborateurs. Pour autant, certains postes sont considérés comme clés dans le fonctionnement de cette structure et plus largement, pour le fonctionnement global de la métropole. Certains postes sont soumis à des astreintes, à des horaires décalés. Il n'y a pas de zone d'habitat imposée pour certains collaborateurs comme cela peut exister dans d'autres structures, pour autant, les collaborateurs soumis aux astreintes et aux horaires décalés doivent faire face à la difficulté de se loger et de se déplacer pour assurer leurs missions. Climespace dispose en moyenne d'un logement chaque année dans le cadre du 1 % pour loger ses collaborateurs. La désignation est toujours un exercice délicat.

Action Logement (les collecteurs du 1 %) et les CIL sont les principaux interlocuteurs des entreprises en matière d'accès au logement social. Si la question des travailleurs clés n'est évidemment pas nouvelle, c'est une notion qui n'intéresse pas directement les CIL et leur façon de travailler et de proposer des logements aux entreprises : chaque entreprise contributrice a ses propres priorités et désigne les candidats qu'elle souhaite privilégier. Les collecteurs ne font que mettre en relation les entreprises et les bailleurs sociaux. Ils s'assurent néanmoins que les candidats proposés rentrent dans les conditions légales d'accès au logement social. Leur mission consiste à gérer les fonds octroyés par les entreprises pour le logement en respectant les priorités énoncées par chaque entreprise et pas à se substituer à elle.

Les équipes opérationnelles des services d'urgence (pompiers, policiers) en matière de santé et de sécurité sont des travailleurs clés par nature. Il existe une problématique francilienne particulière : il est aisé d'attirer des jeunes pompiers ou policiers en Ile-de-France, la richesse des expériences professionnelles qui pourront être vécues en Ile-de-France est un aimant puissant pour les jeunes pompiers et l'affectation contrainte des jeunes policiers assure une présence continue de ces professionnels au cœur de la métropole. En revanche, une difficulté se fait jour pour les faire rester en Ile-de-France dans la durée.

En effet pour les participants à la journée, les postes qu'ils identifient comme clés dans leur structure ou sur leur territoire ne sont pas tous forcément difficiles à pourvoir¹³. En revanche, il apparaît souvent délicat de conserver les travailleurs concernés en poste dans la durée en Ile-de-France. Ces postes « clés » sont parfois particulièrement recherchés par les jeunes diplômés. Néanmoins ces derniers quittent souvent ces postes quand vient le moment de fonder un foyer... Si le caractère « clé » de certains postes n'est donc pas forcément synonyme de « difficultés de recrutement » pour les entreprises et organismes participants, il induit malgré tout un suivi particulier des modalités de recrutement sur ces postes.

Enfin, il est intéressant de noter que la « classe créative » notion mise en lumière par l'économiste Richard Florida n'est pas soluble avec la notion de travailleurs clés. Selon Richard Florida, dans la société occidentale, il existe une « classe créative » qui regroupe ceux qui, dans l'économie contemporaine, élaborent de nouvelles idées, technologies et contenus créatifs (Florida 2002). Cette classe recouvre une grande variété de métiers, notamment les métiers de la haute technologie, du divertissement, du journalisme, de la finance ou de l'artisanat d'art. Cette classe créative serait indispensable au développement économique des villes et l'attraction de membres de la classe créative serait la clé de la création d'activités nouvelles. L'émergence de la problématique des travailleurs clés fait cependant ressortir qu'attirer cette seule classe créative n'est pas suffisante pour assurer le fonctionnement des villes dans la durée, voire qu'elle peut être déstabilisante pour une ville (comme cela peut être constaté à Paris), en concourant au renchérissement de l'habitat sur le territoire des villes et à l'éloignement progressif du logement des travailleurs clés de leur lieu de travail.

13 – http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2011-60.pdf

Tentative de définition

C'est l'ampleur des conséquences négatives potentielles ou avérées de l'absence d'un travailleur à son poste, qui confère un caractère « clé » à ce poste. Le caractère « clé » n'est pas intrinsèque, il est attribué par celui qui apprécie l'ampleur des conséquences négatives. La définition varie donc en fonction de celui-ci : élu local, décideur public, chef d'entreprise...

Si la puissance publique souhaite agir au bénéfice des travailleurs clés sur un territoire donné cela signifie qu'il conviendrait de retenir un cadre général souple laissant une grande liberté en matière de définition de la notion de travailleur clé aux différents acteurs économiques et institutionnels de ce territoire, pour que chaque institution dans la mesure de ces moyens puisse apporter une aide ciblée aux travailleurs qu'elles considèrent comme clés et ainsi assurer la bonne marche de ses activités et des services qu'elle rend.

Cette liberté en matière de définition laissée aux différents acteurs induit cependant que la définition retenue par chacun doit être explicitée et donnée à voir à la puissance publique comme aux citoyens. Dans un souci de bonne gouvernance des territoires, il est en effet indispensable que la puissance publique, garante d'une certaine solidarité territoriale, puisse apprécier les pratiques en la matière, pour être en mesure d'agir si elles s'avèrent trop inégalitaires et facteur de déséquilibres trop importants.

Les travailleurs clés et le logement

Les travailleurs clés et le logement

Choix résidentiels et choix professionnels

Les travailleurs clés sont des ménages comme les autres. Ils ont une vie à côté de leur travail, une famille, des enfants, des activités personnelles, des envies, des désirs...

Le caractère « clé » de leur emploi peut se traduire par des contraintes particulières en matière de localisation de leur logement par rapport à leur lieu de travail. Leur activité professionnelle leur impose d'être proches de leur lieu de travail, aisément joignables et mobilisables, disponibles à des horaires décalés, etc.

Toutefois, ces contraintes particulières s'ajoutent seulement à l'ensemble des facteurs déterminant leur choix résidentiel : coût du logement, niveaux de ressources, environnement du logement, lieu de travail du conjoint, lieu de scolarisation des enfants, proximité avec sa famille proche ou lointaine, activités non professionnelles...

Ils choisissent leur lieu d'habitation en fonction de leurs désirs et de leurs contraintes.

Si la contrainte liée à l'emploi est très forte (parfois des astreintes géographiques !), certains développent des stratégies particulières : la résidence multiple, le pied à terre en semaine, la caravane (!). Et si la contrainte est vraiment trop forte ; certains préfèrent quitter leur emploi pour en trouver un autre, dans un territoire moins contraint.

Si une entreprise, un organisme éprouve des besoins particuliers de mains d'œuvre sur un territoire donné qui induisent des contraintes en matière de localisation de leur lieu d'habitation pour les travailleurs concernés, il est nécessaire que soit mise en œuvre une politique intégrée qui apporte une réponse complète à tous les déterminants du choix résidentiel de ces travailleurs. À défaut, il sera d'une part difficile de recruter certains profils et d'autre part de conserver les salariés affectés à certains postes.

Cette politique est délicate à mettre en œuvre : elle doit en effet porter simultanément sur plusieurs domaines différents, sur lesquels l'organisme recruteur n'a pas forcément de prise. Un responsable d'entreprise pourra ainsi rencontrer des difficultés à recruter (et conserver) des collaborateurs parce que les équipements scolaires à proximité ne sont pas bien considérés par ces travailleurs. Même si cette proximité gêne ses recrutements, il n'a pas pour autant le moyen d'améliorer cette situation. En tout cas, pour un travailleur, tout compte, le confort du logement et du lieu d'habitation, la proximité des équipements de la petite enfance et les équipements scolaires, la richesse de la vie sportive et culturelle accessible depuis chez lui, le confort du transport pour se rendre à son travail...

Cela fait ressortir que l'attractivité des communes est liée à la mise en œuvre d'une politique de développement intégrée (logement, crèche, équipements publics divers, moyen de transport, etc.), et pas orientée sur le seul aspect logement.

La difficulté de ces politiques est en outre accentuée par le fait que les préférences des ménages évoluent avec le temps et que la réponse valable à un moment donné, ne l'est plus quelques temps après. Les problématiques d'accueil du jeune enfant ou scolaires pour les enfants plus grands ne sont importantes que pendant une période précise de la vie d'un ménage. La préférence pour une ambiance urbaine tranquille ou dynamique, l'intérêt pour certains équipements publics sportifs et culturels évoluent avec les âges de la vie. Et chaque travailleur pondère différemment ces différents aspects. L'histoire personnelle et l'existence d'attaches sentimentales diverses à un territoire ont également une influence sur les choix de localisation des ménages. Les ménages sont aujourd'hui majoritairement biactifs,

c'est encore une autre dimension du problème que celui de composer avec les contraintes des deux membres du couple. Enfin, les phénomènes actuels de séparation, décohabitation induisent que la situation des ménages peut évoluer dans le temps de manière aléatoire, et complexifier encore la capacité des entreprises et des organismes qui ont un besoin particulier de main-d'œuvre à répondre aux attentes des travailleurs qui assurent ces services afin de le maintenir dans la durée. Les collectivités et les entreprises subissent la tyrannie des petites décisions prises par les ménages franciliens.

Pour autant, la mise en avant de la question des travailleurs clés serait aussi une manière de justifier de meilleure manière la réalité des besoins en logement sur un territoire et la nécessité de construire des logements et des équipements. Ce serait un argument fort pour aider les élus « bâtisseurs » qui craignent souvent les réactions hostiles des habitants face aux projets de construction près de chez eux.

Proche de son lieu de travail mais pas trop

La question du rapprochement habitat-emploi reste problématique. Bien que souhaitable à l'échelle de la ville, celui-ci peut paradoxalement aller à l'encontre des souhaits des salariés ou de certains d'entre eux. La proximité, par exemple dans les métiers de la sécurité, n'est souvent pas souhaitée par les salariés qui préfèrent habiter à une certaine distance (ni trop près, ni trop loin) de leurs lieux de travail. De fait, elle n'est également pas souhaitable, en considérant que l'exercice neutre de la force publique est facilité par une certaine dépersonnalisation des missions.

Le cas des forces de l'ordre est intéressant. Le Ministère de l'intérieur doit notamment faire face au désir des policiers de ne pas habiter trop près de leur lieu de travail. Dans ce cas, il s'agit de privilégier une meilleure accessibilité du logement au lieu de travail plutôt que de miser sur la proximité. En même temps, cela reste délicat, car l'accessibilité peut être dégradée en situation de crise au moment où la présence de policiers est alors la plus critique. Quel critère considérer ? La distance acceptable ou le temps acceptable ? Des kilomètres ou des minutes ?

En effet, le caractère « clé » de certains travailleurs est lié au fait qu'ils assurent des missions qui sont indispensables de manière permanente et qu'une éventuelle crise ne doit pas les empêcher d'assurer.

Raisonnement sur un temps maximal de trajet compatible avec l'exercice d'une activité clé, c'est permettre aux salariés de choisir librement leur lieu d'habitation dans un périmètre étendu, en considérant cependant que le système de transport assurera correctement un service suffisant même en cas de choc. Cela lie cependant l'exercice des missions assurées par ces travailleurs au bon fonctionnement des systèmes de transport.

Si le souhait est d'assurer que les missions seront remplies même si le service de transport lui-même est affecté par le choc, il est nécessaire de raisonner en distance maximale. De fait, plus une mission est considérée comme critique, plus il est nécessaire de limiter les facteurs susceptibles d'empêcher les travailleurs chargés de ses missions de les assurer.

Cela fait ressortir que le caractère « clé » n'est pas homogène. Selon le niveau d'exigence de rendu d'un service associé au caractère clé d'un poste, la problématique logement est à examiner de manière différente. La résilience aux chocs est meilleure si on limite la « distance » au sens large et les intermédiaires entre le travailleur clé et sa mission. Pour autant cette minimisation de la « distance » est à examiner au cas par cas en fonction des critères qui fondent le caractère « clé » d'un poste particulier.

L'histoire du lien entre logement et employeur apporte des éclairages intéressants : il apparaît que la logique majoritaire a largement évolué au cours du temps, passant du logement patronal de la première révolution industrielle aux grands ensembles situés à proximité des sites de production de la deuxième révolution industrielle en passant par l'histoire et l'organisation du 1^{er} logement. Si la proximité est souhaitable à grande échelle, elle devient problématique à la petite car elle ne correspond pas forcément aux souhaits des salariés, ni aux impératifs de mixité sociale, ni même aux besoins impérieux du rendu du service.

Il est également intéressant de rappeler l'expérience des villes nouvelles qui affichaient une volonté de rapprocher habitat et emploi, sans réellement y parvenir à long terme.

Ne pas choisir ? Les doubles résidences

Si les travailleurs ne veulent pas habiter juste à côté de leur lieu de travail, ils ne souhaitent pas forcément non plus en être trop éloignés. Chacun est à la recherche d'un équilibre satisfaisant, qui peut s'avérer être difficile à trouver.

Les désirs résidentiels des travailleurs clés ne sont pas toujours compatibles avec les possibilités offertes sur le territoire où est situé leur emploi. Ils ne souhaitent pas forcément loger leur famille dans les logements sociaux que leur employeur serait susceptible de leur proposer, dans des communes considérées comme peu attractives.

De ce décalage, sont apparus de nouvelles façons de se loger.

Les travailleurs franciliens sont ainsi de plus en plus nombreux, notamment ceux dont l'emploi présente des contraintes particulières (travail de nuit, horaires décalés, astreintes diverses) à avoir un pied à terre à proximité de leur lieu de travail pendant la semaine et à retrouver leur famille le week-end qui habite en Ile-de-France loin de Paris, voire en province.

Les pompiers de Paris par exemple sont de plus en plus nombreux à décider de vivre seul pendant les 3 jours de leurs astreintes (dans un calendrier défini, semaine et week-end compris) en Ile-de-France dans de petits logements indépendants ou des places en caserne et à rentrer ensuite retrouver leur famille et leur maison en province. Ce choix de vie est accepté pour une durée limitée, le temps de se former sur un territoire où l'action est permanente. En revanche, une fois leur engagement militaire terminé, un grand nombre quitte définitivement l'Ile-de-France et partent travailler en province comme pompier professionnel.

Les gestionnaires des logements pour pompier s'efforcent d'adapter le parc à leur disposition à cette évolution de la demande des pompiers. Cela va jusqu'à découper des logements familiaux en studios individuels pour accueillir ces célibataires géographiques hebdomadaires, dans certaines zones urbaines jugées comme « difficiles ».

Le pied à terre peut cependant s'avérer critique : certains participants à la journée de travail ont évoqué des travailleurs qui font le « choix » de se loger dans une caravane, de prendre une colocation, de se loger dans une chambre de bonne.

La contrainte professionnelle – horaires décalés, astreintes – et les capacités financières ne permettent pas d'autres choix de vie pour les personnes concernées en l'absence de solution de logement apportée par l'employeur ou la collectivité. Les contraintes professionnelles non associées à une réponse logement (par l'employeur ou la collectivité) peuvent engendrer des problèmes sociaux aigus. Les salariés se « débrouillent » et cela peut conduire à des situations désastreuses !

Attirer des travailleurs clés

Les entreprises et organismes franciliens ont souvent un fort pouvoir d'attractions sur les jeunes en recherche d'un premier emploi, mais ces derniers quittent massivement l'Ile-de-France après quelques années de présence sur le territoire francilien.

L'AP-HP est dans cette situation : nombreux sont les jeunes de province qui souhaitent rejoindre l'AP-HP, notamment pour y bénéficier d'une formation et y développer leurs compétences, néanmoins cette attractivité se double d'un taux de départ infirmier très élevé. Une grille des emplois sensibles, dont le concept a été élaboré il y a plusieurs décennies, existe au sein de l'AP-HP et permet de mettre en avant les profils difficiles à maintenir en poste. Cette liste évolue dans le temps en fonction des difficultés de recrutements et des restructurations hospitalières. Les infirmières de bloc, les anesthésistes, les masseurs-kinésithérapeutes ou encore les techniciens de laboratoire figurent parmi les entrées récentes de la grille.

La situation décrite est similaire pour les pompiers et les policiers. Les jeunes viennent en Ile-de-France pour se former et vivre des expériences « intenses » et « enrichissantes » – les services de sécurité sont très sollicités en Ile-de-France et doivent faire face à des situations extrêmement variées. Et ils repartent en province après quelques années quand vient le moment pour eux de fonder une famille.

En effet, si l'Ile-de-France est attirante pour l'expérience professionnelle, elle apparaît en revanche peu attirante pour les travailleurs du point de vue strictement économique : les salaires sont équivalents à ceux de la province à poste comparable alors que le coût de la vie est sensiblement plus élevé. L'absence d'écart salarial réel entre un emploi exercé en Ile-de-France et un même emploi exercé en province, alors que le coût de la vie est sensiblement plus élevé en Ile-de-France, atténue au bout de quelques années l'attrait des emplois franciliens pour les travailleurs clés. L'intérêt de rester en Ile-de-France s'érode progressivement. *« Pourquoi [des travailleurs] viendraient travailler en Ile-de-France et y vivre dans la précarité alors qu'ils pourraient faire partie de la classe moyenne en province ? ».*

La motivation à venir travailler en Ile-de-France n'est pas économique pour les travailleurs clés : c'est l'idée que l'Ile-de-France est un marché de l'emploi plus dynamique qu'ailleurs en France et l'idée que les expériences professionnelles y seront plus enrichissantes qui font venir les jeunes travailleurs.

Certaines entreprises/organismes développent des politiques particulières pour attirer de nouveaux collaborateurs, dans le contexte francilien de pénurie de logement. Pour autant, plusieurs participants à la journée de travail ont regretté que les politiques du logement conduites par la collectivité ne se fassent pas suffisamment en concertation avec les entreprises et les acteurs du territoire et que l'offre de logements qui en découlent, ne correspond pas forcément à la demande potentielle telle que la perçoivent les entreprises et les acteurs du territoire. Les entreprises et organismes locaux sont contraints de développer une politique propre pour essayer à la mesure de leurs moyens d'agir sur ces problématiques, notamment l'accès au logement. Pour autant, c'est une politique territorialement intégrée qui serait nécessaire, tenant compte simultanément des problématiques sociales et économiques.

Quelques exemples de politiques propres à une entreprise ou organisme.

La RATP dispose d'une filiale HLM (Logis-transports) depuis de nombreuses années. Cette filiale a été créée à l'origine pour loger les personnes qui devaient assurer l'ouverture et la fermeture des stations du métro parisien. Ce lien privilégié et direct avec un bailleur social permet de maîtriser d'une part dans une certaine mesure la localisation des logements pouvant être utilisés, et d'autre part d'assurer une adéquation dans le temps du parc de logements avec les besoins de l'entreprise. La RATP facilite également l'accession à la propriété de ses salariés en Ile-de-France à courte distance des lieux de travail. Malgré les efforts pour essayer de positionner au mieux l'offre de logements pour qu'elles répondent aux besoins exprimés par les salariés, l'offre existante ne rencontre pas toujours la demande émanant des salariés. Les logements localisés dans certaines communes stigmatisées par les familles (critères scolaires en particulier) ont un taux de rotation important et peuvent s'avérer difficiles à pourvoir. En revanche, il n'est pas toujours possible de disposer d'une offre suffisante dans les territoires jugés attractifs par les salariés.

Au sein de GRDF, il existe des dispositifs spécifiques pour aider ceux qui souhaitent être mobiles sur le territoire national. Ce sont notamment des primes offertes par exemple pour financer le coût d'un déménagement ainsi qu'une aide au logement pendant 5 ans ! Néanmoins, cela ne suffit pas toujours pour attirer des candidats à Paris d'autant que GRDF ne dispose pas d'un dispositif spécifique à l'Ile-de-France. Sont actuellement envisagés le fait de prévoir des aides majorées et/ou de relancer la politique d'acquisition directe de logements pour en faire des logements de fonction.

Pour le ministère de l'intérieur, faire venir des personnels en Ile-de-France n'est pas vraiment un problème, car les jeunes diplômés sont affectés à des postes précis. Cependant, pour les accueillir sur ce territoire, il est nécessaire de disposer d'un volume important de logements réservés, d'avoir des accords spécifiques avec des propriétaires privés pour permettre à ces personnels de se loger à des prix serrés et de prévoir des mécanismes pour faciliter l'accession à la propriété (Prêt à taux zéro). La principale difficulté est de faire demeurer ces personnels en Ile-de-France dans la durée.

« L'astreinte ne fait pas rêver ! » : certains organismes ont des difficultés pour valoriser certains métiers indispensables (par exemple technicien de maintenance). La perspective d'accéder à un logement ou, au moins, à une filière d'accès prioritaire par le biais de son employeur en lien avec l'emploi serait un plus intéressant pour certains professionnels.

Ancrer les travailleurs clés

Comme dit plus haut, conserver les salariés clés dans la durée apparaît difficile en Ile-de-France. Le fait de les aider à accéder à un logement n'est pas forcément suffisant, car leurs préférences en la matière évoluent avec le temps et le logement adapté à un moment de la vie devient trop petit, trop grand, « trop près de » ou « trop loin de » quelques années plus tard.

Si les aider à accéder à la propriété ou à un logement social permet de les stabiliser du point de vue territorial pendant une plus longue période, cela ne garantit nullement le fait qu'ils continuent à exercer l'activité qui leur a permis d'accéder à ces logements dans la durée. En Grande-Bretagne, les bénéficiaires des programmes *key workers* perdaient le bénéfice de ses programmes s'ils quittaient leur emploi. Cela n'est pas juridiquement possible en France, du moins aujourd'hui.

La loi française interdit explicitement que le contrat de location des logements sociaux conventionnés soit l'accessoire d'un contrat de travail (R.441-11 du CCH). Certains organismes ont cependant des dérogations pour des situations particulières. Ainsi, l'AP-HP dispose d'un parc de logements propre de plus de 11 000 logements, et environ 500 collaborateurs obtiennent un logement chaque année dans ce parc. L'AP-HP a obtenu une dérogation à la loi de 1989, permettant d'assortir le bail sur ces logements d'une clause de fonction : le salarié paie un loyer inférieur à ceux du parc social mais en contrepartie il doit libérer le logement s'il quitte l'AP-HP ou cesse son activité. Ce dispositif permet de fixer dans la métropole des salariés dont les statistiques montrent qu'ils quittent rapidement la région-capitale s'ils ne bénéficient pas d'aides spécifiques de la part de leur employeur pour s'y maintenir. L'AP-HP à côté des logements possédés en propre dispose également de réservations dans le patrimoine de plusieurs bailleurs sociaux. Cela permet d'y loger encore plus de collaborateurs, mais ces logements ne peuvent pas faire l'objet d'une clause de fonction.

Les entreprises et les organismes qui disposent de réservation dans le parc des bailleurs sociaux font tous face à ce type de difficulté. Leur volant de logements réservés est limité et le maintien dans les lieux d'ex-salariés réduit d'autant leur capacité à aider en matière de logement leurs nouveaux collaborateurs. Il pourrait être considéré que tous les salariés « clés » relèvent de la même logique que celle qui induit que certains fonctionnaires ont des logements de fonction et qui est définie dans la loi en référence à des concepts de nécessité absolue de service ou d'utilité de service et que le logement qu'ils obtiendraient par le biais de leur employeur ou de la collectivité locale parce qu'ils sont « clés » puisse être obtenu avec un bail systématiquement assorti d'une clause de fonction.

La création d'un lien fort entre le caractère « clé » d'un poste et l'accès et le maintien dans un logement obtenu à ce titre induit cependant des difficultés particulières qu'il conviendrait d'analyser plus en détail. Si on accorde un logement social à un travailleur clé, peut-il le garder une fois à la retraite ou s'il change de poste au sein de la même structure ? Et quid des logements acquis en accession sociale à la propriété parce qu'un membre du ménage serait travailleur clé ? Enfin, un logement qui serait accordé uniquement sur la base de critères professionnels, serait-il encore un logement « social » ? N'est-ce pas seulement un « avantage en nature » parmi d'autres ?

La faiblesse des taux de rotation dans le parc social et la pénurie des logements accessibles au cœur de la métropole, fait qu'il est cependant nécessaire de s'interroger sur des mesures permettant de libérer des logements dans le parc social et de développer le parc privé accessible pour débloquent les parcours résidentiels. Pour ce qui est des logements sociaux, la mise en place des surloyers n'a pas eu de véritable impact sur la rotation des logements.

Pour s'assurer de conserver les travailleurs clés dans le temps, les employeurs doivent être en mesure de leur proposer des conditions de vie satisfaisantes dans le temps malgré les contraintes (astreintes diverses) induites par le caractère « clé » du poste occupé.

Au-delà de l'accès initial à un logement compatible avec l'activité professionnelle, la fidélisation des travailleurs passe par un accompagnement au parcours résidentiel dans le temps. Ainsi, par exemple, si le Ministère de l'Intérieur ne souffre pas de contraintes pour faire venir des jeunes diplômés en région parisienne, il est en revanche difficile de les conserver en Ile-de-France au-delà de quelques années : la mise en place d'aides pour accompagner leur parcours résidentiel (aide au déménagement, primes diverses...) et l'offre de services complémentaires comme des réservations berceaux en crèche, une conciergerie, etc. permet de limiter les départs.

Identifier ce qui permet de conserver des travailleurs clés, implique de revenir sur les déterminants du choix résidentiel : le conjoint, les enfants, les écoles, les crèches, les équipements publics et culturels... Une éventuelle politique d'entreprise ou locale doit agir simultanément sur tous ces points, et ne pas se limiter aux seuls logements.

Une politique intégrée ou emboîtée est souhaitée par plusieurs participants à la journée mais elle reste à construire. Il s'agit essentiellement de se donner les moyens pour assurer un réel parcours résidentiel : faire venir les salariés, les fidéliser et les maintenir dans la région. L'exemple du travail de la vallée scientifique de la Bièvre autour de l'institut Gustave Roussy est un cas particulièrement intéressant : plusieurs acteurs du territoire (APHP, élus locaux, collectivités, chercheurs) travaillent en réseau afin d'assurer un traitement intégré des problématiques logement des salariés sur ce territoire.

Des aides et services sont à imaginer pour améliorer la qualité de vie des ménages franciliens dont le niveau de vie pour certains est inférieur à ce qu'il serait en province (précaires en Ile-de-France, ils seraient classes moyennes dans une grande ville de province). L'Ile-de-France doit leur apporter un plus pour espérer les conserver dans le temps malgré les écarts de niveau de vie.

Chercher à raccourcir absolument la distance domicile travail pour un salarié donné n'est pas forcément un objectif pertinent pour conserver ces travailleurs clés dans la durée. Cette distance n'est qu'un déterminant parmi d'autres du choix du lieu d'habitation et ce n'est pas forcément le plus prégnant. Et des études récentes sur les effets des déménagements d'entreprises (au sein de l'Ile-de-France) font apparaître que ces déménagements entraînent peu de déménagements de salariés (à court terme) : les ménages privilégient leur logement et s'adapte pour continuer à se rendre à leur travail. Le logement est le point d'ancrage du ménage (jusqu'à une certaine limite). Cela souligne que la politique de développer les transports est presque plus importante pour résoudre les difficultés d'ancrage des travailleurs clés, que celle de développer le parc de logements à proximité des lieux d'activité.

Somme toute, afin d'ancrer les travailleurs clés, ce ne sont pas des outils nouveaux qu'il faudrait inventer, mais plutôt avoir les moyens juridiques de flécher les outils existant prioritairement vers les travailleurs clés.

Les mécanismes actuels et les moyens d'actions à disposition

En préambule, il est important de rappeler qu'il ne faut pas confondre politique sociale et politique en faveur des travailleurs clés, même si certains bénéficiaires peuvent relever des deux politiques.

Les moyens d'action aujourd'hui potentiellement disponibles pour les entreprises et les collectivités pour agir au bénéfice des travailleurs clés sont multiples : attributions dans le logement social, production de logements neufs, dispositifs spécifiques pour le logement intermédiaire. Pour autant, il s'agit de pouvoir les orienter au bénéfice des travailleurs clés.

La question des attributions de logements sociaux pose des problèmes juridiques, notamment en termes de discrimination. Une solution serait d'améliorer la fluidité dans ces attributions, mais comment faire alors que le régime des attributions devient de plus en plus une gestion de la pénurie avec un caractère de « cercle vicieux ».

Réserver une partie de la production de logements neufs à des salariés clés revient à réserver une gamme spécifique de produit. Cela comporte également des risques juridiques en matière de discrimination. En outre, il existe des risques inhérents à cette approche notamment le manque de diversité sociale et typologique (pour les logements) que cela pourrait induire. Par ailleurs, la proximité spatiale entre employés clés n'est pas forcément valorisée.

Les dispositifs innovants promouvant l'offre intermédiaire à destination des classes moyennes sont assez rares. Le prêt social location-accession (PSLA) est un dispositif encore trop confidentiel bien que certains territoires s'en soient saisi (par exemple Rennes). Des dispositifs de captation sont également imaginables et permettraient de répondre à la trop grande dichotomie entre le logement social dont la rotation est grippée et les logements du parc privé inaccessibles pour la majorité des employés, que ce soit en location ou en propriété occupante.

Les entreprises et autres organismes présents à la journée d'atelier ont tous déclarés avoir un accès plus ou moins direct à un certain nombre de logements pour leurs salariés. Certains disposent d'un parc de logements propre, de réservations en direct auprès de collecteurs du 1 %, d'un volant de logements loués dans le parc privé, sont sous-réservataires de l'État ou d'une collectivité locale.

Toutefois, les accès au logement les moins directs sont aussi les plus fragiles. Par exemple, les réservations de logements sociaux au bénéfice des pompiers de Paris passent par l'intermédiaire du Préfet, sans que ces réservations ne soient absolument sanctuarisées dans le contingent du Préfet. Des arbitrages préfectoraux ont parfois conduit à assécher la source. Un autre exemple. Le SIAAP a vu son statut juridique évoluer au cours des années récentes. Anciennement bénéficiaire de logements réservés sur le contingent du Maire de Paris, le nouveau statut d'établissement public à caractère administratif local ne permet plus d'accéder ni à cette manne, ni aux logements des contingents des autres collectivités membres du conseil d'administration et ne permet pas non plus, de cotiser comme une entreprise privée auprès d'un collecteur du 1 % pour accéder à de nouveaux logements. Le SIAAP fait aujourd'hui face à un certain vide juridique en la matière, qui lui crée des difficultés. Un troisième exemple, les entreprises apportent leur cotisation à un ou plusieurs collecteurs du 1 %. Les entreprises obtiennent en retour l'accès à un certain nombre de logements qui pourront bénéficier à leurs salariés, le nombre est fonction du montant cotisé. Le « prix » d'un logement mis à disposition varie selon les entreprises et les collecteurs... Les entreprises qui cotisent le plus ou qui ont des relations privilégiées avec un collecteur ou un bailleur social ont souvent un accès facilité au logement pour leurs salariés, comparativement aux autres entreprises. Si certaines entreprises mettent en concurrence les collecteurs du 1 %, en cotisant simultanément auprès de plusieurs d'entre eux pour s'assurer d'obtenir chaque année un nombre de logements en cohérence avec leur cotisation, les collecteurs font de même en « profitant » de l'obligation de proposer un minimum de 3 candidatures pour chaque logement mis à disposition par les bailleurs : pour un logement, ils proposent au bailleur 3 candidats issus d'entreprises différentes.

En outre, le suivi dans le temps du parc occupé par des personnels désignés est également un problème. Comme dit précédemment, la loi ne permet pas de gérer aisément l'occupation des logements réservés (à la différence des logements possédés en propre, qui peuvent s'apparenter à des logements de fonctions) et notamment, de récupérer les logements si les personnes quittent l'entreprise ou l'organisme employeur.

Enfin, il est nécessaire de ne pas oublier que les travailleurs clés ne sont pas tous salariés d'une grande entreprise ou d'une collectivité. C'est notamment le cas des nombreux salariés qui travaillent dans le domaine des services à la personne : femmes de ménages, personnels de compagnie, gardes d'enfants, auxiliaires de vie. Ces salariés sont rattachés pour la plupart à des employeurs particuliers multiples. À la différence des salariés évoqués dans les paragraphes précédents, les mécanismes pour faciliter l'accès au logement des salariés à employeurs multiples dans le cadre d'une approche « travailleur clé » restent à inventer. De même, il convient de se pencher sur le cas des entreprises de moins de 10 salariés qui ne sont pas soumises à l'obligation de cotiser au 1 %. Leurs salariés ne peuvent de ce fait pas prétendre à des logements sociaux réservés par les collecteurs membres d'Action logement. Ils sont eux aussi exclus du système actuel facilitant l'accès au logement des salariés.

Les travailleurs en situation de sous-traitance sont aussi à intégrer dans les réflexions. Si une collectivité locale aidait un partenaire direct à loger ses salariés travailleurs clés pour la collectivité locale, il serait pertinent que cette approche s'étende aux éventuels sous-traitants qui exerceraient une partie des missions clés à assurer.

Lors de la journée d'atelier, certains participants ont pointé les risques d'un système qui favoriserait les travailleurs clés dans une conception réduite aux salariés, en particulier des grandes entreprises et des collectivités : « *La construction d'une catégorie de travailleurs clés ne doit pas se faire au détriment du « tout-venant » social !* ». Le caractère social d'un mécanisme légal d'aide à l'accès au logement doit demeurer prépondérant, et ne doit pas être conçu en excluant les indépendants et les petites structures.

Prioriser sans discriminer

Le marché du logement en Ile-de-France est un marché de pénurie, un déséquilibre existe entre trop de demandes et une offre insuffisante en nombre et en qualité.

L'aide qui peut être apportée par la collectivité et les entreprises pour corriger ce décalage est limitée et ne peut concerner que certaines bénéficiaires pour être réellement efficace.

Sélectionner les bénéficiaires de ces aides, apparaît être l'exercice le plus difficile.

La loi et divers plans locaux définissent des priorités en matière d'accès au logement locatif social, à l'accession sociale à la propriété et aux diverses aides financières directes en matière de logement. Ces priorités reposent essentiellement sur des critères sociaux. Pour autant, ces critères ne sont pas hiérarchisés entre eux et l'identification des prioritaires parmi les prioritaires est laissé au jugement des institutions en charge de désigner les bénéficiaires des logements locatifs sociaux et des logements en accession à la propriété.

Les différents participants à la journée ont tous signalé la difficulté de l'exercice de sélectionner des candidats parmi leurs salariés pour bénéficier des aides disponibles. Le cadre légal ne fixe pas de règles précisant comment doit être objectivé le choix. Et il est alors difficile d'être en mesure de le justifier à l'ensemble des salariés demandeurs de logement.

Pour autant cette objectivation du choix est fondamentale pour qu'une acceptation soit possible du fait d'aider un salarié et pas un autre, au sein d'une entreprise ou d'un organisme. Et c'est également sur cette base qu'il est possible de s'appuyer pour expliquer un choix en évitant le risque de discrimination.

Certaines collectivités locales franciliennes, dont la Ville de Paris, sont en train de mettre en place des outils de cotation des demandes de logement pour objectiver la désignation des candidats aux commissions d'attributions des bailleurs sociaux.

Les entreprises et organismes présents ont, de fait, déjà des pratiques de cotation (scoring) pour sélectionner les candidats à désigner sur les logements (locatifs ou accession sociale à la propriété) qui peuvent leur être proposés. Ces pratiques sont cependant plus ou moins aisément assumées en interne vis-à-vis à des salariés et des syndicats.

En effet, les critères sociaux ne sont pas les seuls pris en compte et à côté des critères sociaux sont également considérés des critères professionnels pour privilégier des travailleurs clés (même s'ils ne sont pas forcément qualifiés comme tels) ¹⁴. Les critères professionnels ne doivent cependant pas être considérés de manière exclusive : il est en effet important que le choix des candidats désignés par l'employeur pour une proposition de logement ne soit pas fondé uniquement sur des critères professionnels ou RH (plus ou moins clairement définis) mais renvoie bien, dans tous les cas, aux conditions de logement du candidat et soit prononcé en référence également à des critères sociaux ¹⁵.

Les critères professionnels sont le plus souvent appréciés selon un nombre de points associé à chaque critère. Parmi les critères professionnels évoqués, il est possible de citer la responsabilité exercée, l'existence d'astreinte, la nécessité d'horaires décalés, mais aussi l'ancienneté dans l'entreprise, le grade...

Les critères sociaux sont alors également quantifiés de la même manière. Ce score interne permet d'obtenir des éléments objectifs pour aider à prendre rapidement une décision avec les représentants des salariés ou la justifier si nécessaire. C'est un mécanisme qui a l'avantage d'être efficace et surtout rapide.

Il est en effet indispensable de disposer d'outils de désignation rapide. Toutes les entreprises et organismes participants ont souligné le fait qu'ils sont soumis à des délais de désignation très contraints, sous peine de perdre le logement proposé. Il faut le plus souvent qu'en moins de 15 jours, ils aient désigné 3 candidats ¹⁶ au bailleur ou au réservataire intermédiaire (1 %, préfet, collectivité locale, etc.) qui a mis à leur disposition le logement. C'est un délai très court qui rend souvent matériellement impossible de réunir une instance de type CE pour examiner des candidats potentiels et décider de proposer leurs dossiers.

14 – Il est important de rappeler à ce stade que les logements gérés par des bailleurs sociaux mis à disposition des réservataires peuvent avoir des loyers variés, dont certains sont trop élevés pour être accessibles à un ménage à ressources faibles car son taux d'effort logement serait alors insoutenable. Ces logements sont en revanche parfaitement adaptés en termes de loyer à des ménages de la « classe moyenne ».

15 – Des pratiques d'employeurs visant à ne désigner des candidats qu'en référence à des critères RH, sans référence à des critères sociaux, ont parfois été relevées et critiquées.

16 – La loi prévoit que 3 candidatures (au minimum) doivent être examinées par la commission de désignation du bailleur proposant le logement. En pratique, les organismes désignataires ont parfois des difficultés à proposer 3 candidats. Et cela crée parfois des difficultés une fois que l'attribution est faite, car il faut gérer la désillusion des 2 candidats non retenus par le bailleur. Certains organismes du 1 % contournent le problème en désignant au bailleur du logement disponible, 3 candidats proposés chacun par une entreprise différente. Mais, il faut alors gérer la désillusion des 2 candidats non retenus et des 2 employeurs.

L'élaboration concertée d'un mécanisme de cotation intégrant simultanément des critères professionnels et sociaux et objectivant le mécanisme de choix d'un candidat avec les instances représentatives du personnel, permet une grande réactivité vis-à-vis du bailleur proposant le logement et aussi une meilleure acceptation de la part des salariés des choix effectués. Il est nécessaire d'afficher les règles de priorité aux salariés pour expliquer les choix de candidats, en particulier s'il est difficile de mettre sur pied des commissions de désignations internes paritaires, avec les délais imposés pour désigner des candidats. Plusieurs participants à la journée ont en effet signalé qu'il est difficile de communiquer sur ces questions aux salariés, notamment aux syndicats. La problématique du logement n'est pas uniquement sociale pour une entreprise et de fait, l'entreprise n'a pas non plus, sauf cas particulier, réellement la main sur les logements qui lui échoit.

L'élaboration de mécanismes de choix objectifs en référence à la notion de « travailleur clé » permettrait de clarifier les pratiques au sein des entreprises, notamment par un meilleur affichage des critères professionnels en référence à des considérations RH, au bénéfice simultané des salariés et de des employeurs.

Étape 1 : synthèse et premières conclusions

L'accès au logement est une des principales préoccupations franciliennes. La crise du logement affecte la grande majorité des franciliens qui tous éprouvent des difficultés pour se loger. La croissance des prix des logements a été beaucoup plus rapide que celle des salaires. La crise affecte également les entreprises franciliennes qui doivent faire face à des difficultés de recrutement parce que certains salariés ne peuvent pas se loger facilement à proximité de leur lieu de travail. Quand ces entreprises assurent un service fondamental pour le fonctionnement de la métropole dans des domaines « clés » : santé, éducation, sécurité, transports, propreté, etc., c'est le fonctionnement même de la métropole qui est dégradé par les effets de la crise du logement. La crise francilienne du logement est à l'origine de déséquilibres organisationnels et économiques majeurs affectant la métropole.

Les britanniques ont fait un constat équivalent pour le Grand Londres à la fin des années 1990 et ont créé la notion de « *Key Workers* ». Ils ont alors mis en place une politique visant à favoriser l'accès au logement de ces travailleurs.

En France, l'accès aux logements aidés repose essentiellement sur des critères sociaux mais la demande de logements aidés au cœur de l'agglomération parisienne est sans commune mesure avec l'offre de logements disponibles chaque année. Sélectionner les demandeurs pouvant bénéficier des logements aidés est difficile car trop de demandeurs sont « prioritaires » selon les nombreux critères sociaux existant dans les textes légaux, jamais hiérarchisés les uns par rapport aux autres. Ces critères étant seulement des critères sociaux, aucun critère aujourd'hui considéré ne permet de résoudre les problèmes organisationnels et économiques induits par les difficultés de logement que rencontrent les personnes exerçant certaines professions particulières. Certains acteurs ont des pratiques en la matière mais sans que la loi ne fixe un cadre clair permettant d'empêcher certaines dérives.

À partir de ce constat, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France (DRIHL Ile-de-France) a confié à l'Atelier Parisien d'Urbanisme une mission de réflexion destinée à élaborer une approche francilienne de la notion de « travailleurs clés », et parvenir à des propositions en matière de politiques du logement : est-il pertinent et si oui comment favoriser l'accès au logement de personnes exerçant des fonctions particulières dans l'objectif d'atténuer les effets négatifs de la crise du logement sur le fonctionnement de la métropole et son économie ?

Une journée d'atelier a été organisée le 28 mai 2013 réunissant des acteurs publics et privés qui, chacun dans leur domaine, ont une expertise sur les problématiques croisées de l'urbanisme, de l'emploi et du logement. Lors de cette journée, quatre intervenants principaux ont éclairé les débats en présentant leur vision de l'approche travailleurs clés.

François VATIN, économiste, spécialiste de la sociologie et de l'histoire du travail, professeur à l'Université Paris Ouest, a rappelé le lien étroit qui a existé entre habiter et travailler au cours des siècles passés et la dissociation progressive de ce lien au bénéfice (relatif) des travailleurs devenus « libres » de choisir leur travail et leur habitat dans la société occidentale moderne. L'affaiblissement du lien emploi logement fait que le choix du lieu d'habitation est maintenant affecté par divers mécanismes, notamment une certaine ségrégation sociale même si « *on cherche à avoir les « pauvres » près de chez soi comme « travailleurs », mais loin de chez soi comme « résidents »* ». L'actuelle mise en avant de la notion de « travailleur clé » par le politique est un nième retour de l'histoire, avec la volonté des institutions de retisser le lien distendu entre logement et emploi parce que la situation actuelle engendre des problèmes particuliers. Pour finir, F. VATIN a insisté sur le fait que le caractère « clé » du travailleur clé n'est nullement un caractère intrinsèque mais qu'il est conféré par celui qui bénéficie directement ou indirectement du service.

Pour Laurent DAVEZIES, économiste, professeur au CNAM, l'émergence de la question des travailleurs clés est le symptôme d'une situation très dégradée sur l'ensemble du marché du travail francilien. La France est aujourd'hui à une période charnière et ce sont les dynamiques métropolitaines qui peuvent permettre de sortir de la crise. Il rappelle qu'un territoire « efficace », est un territoire de grande taille avec un bon mix entre densité et moyen de transports. Les métiers « supports » sont le plus souvent occupés par des ménages modestes et moyens et ces métiers sont plus robustes que les autres face aux crises économiques : certains de ces métiers étant devenus aujourd'hui difficile à pourvoir, cela signifie que l'Ile-de-France est dans une situation vraiment délicate. Ce constat négatif est à relier au fait que le différentiel de coût de la vie a sensiblement augmenté entre l'Ile-de-France et la province, tandis que les salaires sont restés homogènes et n'ont progressé que de manière mesurée. *« Pourquoi [des travailleurs] viendraient travailler en Ile-de-France et y vivre dans la précarité alors qu'ils pourraient faire partie de la classe moyenne en province ? »* Il rappelle pour finir les deux fonctions de base du logement dit social : loger les gens nécessaires au fonctionnement du système, loger les plus démunis. La fonction sociale ne doit pas faire disparaître la fonction liée au marché de l'emploi, il faut redonner aux travailleurs clés toute leur place dans l'accès au logement social.

David FEE, Maître de Conférences HDR en civilisation britannique à Paris 3 – Sorbonne Nouvelle, a rappelé les origines britanniques du concept de travailleurs clés, décrit la manière dont il a été mis en œuvre dans les politiques britanniques récentes pour constater finalement que ces politiques ont aujourd'hui été abandonnées, même s'il reste encore un peu de la logique des travailleurs clés dans les politiques menées à l'échelle locale. Il s'est avéré notamment que les critères d'éligibilité retenus étaient difficiles à établir, et souvent trop restreints et que la mise en œuvre du mécanisme a généré un profond sentiment d'exclusion parmi les employés non éligibles. La première politique en la matière a été mise en œuvre à partir de 2001, mais tous les objectifs et mécanismes ont été progressivement abandonnés à partir de 2005. *« 2008 sonne la fin officielle du programme visant à aider les travailleurs clés »*. La dimension nationale a aujourd'hui été remplacée par une plus grande discrétion locale.

Enfin, **Béatrice ROBERT DE MASSY, chargée de mission Logement au sein du département Promotion des droits et de l'égalité – Le Défenseur des Droits,** est intervenue pour signaler que si la notion « travailleurs clés » apparaît intéressante dans la période actuelle de pénurie de logement, son éventuelle intégration dans les politiques publiques posent des questions particulières, notamment en matière d'égalité. Après un rappel sur les principaux concepts juridiques de la non-discrimination, elle fait le constat que la principale condition nécessaire à la mise en œuvre de la notion de « travailleur clé » est de disposer d'éléments objectifs pour l'asseoir. *« Il faut objectiver la mesure, assurer sa lisibilité (notamment les conditions attachées à cette nouvelle catégorie « travailleurs clés ») et vérifier et donner à voir qu'elle est justifiée, proportionnée et appropriée. »*

Les débats ont permis que s'expriment de nombreux points de vue sur la question des travailleurs clés. La définition précédant l'action, un travail sur la définition a été réalisé.

Définir les travailleurs clés, c'est définir les deux notions que sont « travailleur » et « clé ». L'exercice s'avère délicat : le travailleur clé n'est pas forcément un salarié, il n'est pas forcément un fonctionnaire, et ce n'est pas forcément un travailleur pauvre. En outre, pourquoi est-il clé ? Pour qui ? C'est le service rendu qui est « clé », et c'est le caractère critique de l'éventuelle absence du service qui justifie le caractère « clé » associé à un poste particulier. Il y a donc une définition propre à chaque entreprise, à chaque collectivité. Le caractère clé est instable géographiquement et dans le temps. Quand le caractère « clé » est lié à une contrainte particulière, il pourrait être pertinent de l'examiner pour éventuellement l'assouplir.

Les raisons de considérer un poste comme « clé » peuvent être multiples : ce sont des raisons techniques (présence permanente indispensable pour faire fonctionner une machine, répondre la nuit à des demandes urgentes...), des raisons économiques (un poste qui rapporte beaucoup à une entreprise, un métier indispensable dans une commune, un boulanger...), des raisons juridiques (l'accès à un établissement peut être légalement interdit s'il n'existe pas de pompier présent pour assurer l'évacuation en cas d'incendie), des raisons politiques, urbaines (assurer une mixité sociale et économique dans des zones délimitées, assurer un service de soins urgents ou la sécurité des habitants sur un territoire...).

Au final, il apparaît que c'est l'ampleur des conséquences négatives potentielles ou avérées de l'absence d'un travailleur à son poste, qui confère un caractère « clé » à ce poste. Le caractère « clé » n'est pas intrinsèque, il est attribué par celui qui apprécie l'ampleur des conséquences négatives. La définition varie donc en fonction de celui-ci : élu local, décideur public, chef d'entreprise, etc.

Agir au bénéfice des travailleurs clés implique de retenir un cadre général souple laissant une grande liberté en matière de définition de la notion de « travailleur clé » aux différents acteurs économiques et institutionnels, pour que chaque institution dans la mesure de ces moyens puisse apporter une aide ciblée aux travailleurs qu'elles considèrent comme clé à son échelle et ainsi assurer la bonne marche de ses activités et des services qu'elle rend. Cette liberté en matière de définition laissée aux différents acteurs induit cependant que la définition retenue par chacun soit explicitée auprès de la puissance publique et des citoyens. Dans un souci de bonne gouvernance des territoires, il est en effet indispensable que la puissance publique, garante de la solidarité, puisse apprécier les pratiques pour être en mesure d'agir si elles s'avèrent trop inégalitaires et facteur de déséquilibres trop importants.

Choix résidentiels et choix professionnels

Les travailleurs clés sont des ménages comme les autres. Ils ont une vie à côté de leur travail, une famille, des enfants, des activités personnelles, des envies, des désirs... Le caractère « clé » de leur emploi peut se traduire par des contraintes particulières en matière de localisation de leur logement par rapport à leur lieu de travail. Cependant, pour le choix de leur lieu d'habitation, ces contraintes professionnelles constituent seulement un facteur parmi d'autres (coût du logement, niveaux de ressources, environnement du logement, lieu de travail du conjoint, lieu de scolarisation des enfants, proximité avec sa famille proche ou lointaine, activités non professionnelles...). Si la contrainte liée à l'emploi est vraiment très forte, et que l'accès à un logement familial compatible avec l'ensemble des facteurs à considérer est vraiment trop difficile, ils peuvent développer des stratégies particulières, parfois problématiques : la résidence multiple, le pied à terre en semaine, la caravane (!). Et si la contrainte est vraiment trop forte ; certains préfèrent quitter leur emploi pour en trouver un autre.

Proche de son lieu de travail mais pas trop

La question du rapprochement habitat-emploi s'avère complexe. Souhaitable à l'échelle d'une ville, d'un département pour le politique, un tel rapprochement peut paradoxalement aller à l'encontre des souhaits des salariés concernés. C'est le cas par exemple dans les métiers de la sécurité, où souvent les travailleurs concernés préfèrent habiter à une certaine distance (ni trop près, ni trop loin) de leurs lieux de travail. La notion même de proximité est à relativiser. Les modes de transports actuels permettent souvent d'être proche en temps mais loin en kilomètre. Raisonner sur un temps maximal de trajet compatible avec l'exercice d'une activité clé, c'est permettre aux salariés de choisir librement leur lieu d'habitation dans un périmètre étendu. Mais c'est également accepter que l'éventualité d'une défaillance du système de transport rende impossible le service. Si les missions doivent être remplies de manière absolue, il est nécessaire de limiter les intermédiaires entre le travailleur et son travail, et c'est la distance en kilomètre qu'il convient alors de considérer.

Attirer des travailleurs clés

Les entreprises et organismes franciliens ont un fort pouvoir d'attractions sur les jeunes en recherche d'un premier emploi, mais ces derniers quittent massivement l'Ile-de-France au bout de quelques années. L'Ile-de-France est attirante pour l'expérience professionnelle, mais elle n'est pas attractive du point de vue strictement économique : les salaires sont équivalents à ceux de la province à poste comparable alors que le coût de la vie est sensiblement plus élevé. Les entreprises et organismes locaux sont contraints de développer une politique propre pour essayer à la mesure de leurs moyens d'agir sur ces problématiques, notamment l'accès au logement. Pour autant, c'est une politique territorialement intégrée qui serait nécessaire, tenant compte simultanément des problématiques sociales et économiques.

Ancrer les travailleurs clés

Conserver les salariés clés dans la durée est difficile en Ile-de-France. Le fait de les aider à accéder à un logement n'est pas forcément suffisant, car leurs préférences en la matière évoluent avec le temps et le logement adapté à un moment de la vie devient trop petit, trop grand, « trop près de »

ou « trop loin de » quelques années plus tard. En outre, si aider ces salariés à accéder à la propriété ou à un logement social permet de les conserver plus longtemps sur le territoire, c'est sans garantie particulière. En effet, la loi française interdit que le contrat de location des logements sociaux conventionnés soit l'accessoire d'un contrat de travail (R.441-11 du CCH). Les entreprises et les organismes qui disposent de réservation dans le parc des bailleurs sociaux n'ont de fait plus la main sur les logements une fois qu'ils ont été attribués (pas de clause de fonction). Leur volant de logements réservés est limité, et le maintien dans les lieux d'ex-salariés réduit d'autant leur capacité à aider en matière de logement leurs nouveaux collaborateurs. Identifier ce qui permet de conserver des travailleurs clés, implique de revenir sur les déterminants du choix résidentiel : le conjoint, les enfants, les écoles, les crèches, les équipements publics et culturels... Une éventuelle politique d'entreprise ou locale doit conduire à agir simultanément sur tous ces points, et ne pas se limiter aux seuls logements.

Les mécanismes actuels et les moyens d'actions à disposition

Les moyens d'action aujourd'hui disponibles pour les entreprises et les collectivités pour agir au bénéfice des travailleurs clés sont multiples : attributions dans le logement social, production de logements neufs et politique d'accession à la propriété, dispositifs spécifiques pour le logement intermédiaire. Mais il s'agit de pouvoir orienter ces outils et dispositifs, au moins pour une part, au bénéfice des travailleurs clés. Il ne faut pas confondre politique sociale et politique en faveur des travailleurs clés, même si certains bénéficiaires peuvent relever des deux politiques. Il faut aider les deux catégories. Un équilibre est à trouver car aujourd'hui la dimension sociale est particulièrement privilégiée. Les entreprises et autres organismes présents à la journée d'atelier ont tous déclarés avoir un accès plus ou moins direct à un certain nombre de logements pour leurs salariés. Certains disposent d'un parc de logements propre, de réservations en direct auprès de collecteurs du 1 %, d'un volant de logements loués dans le parc privé, sont sous-réservataires de l'État ou d'une collectivité locale. Toutefois, les accès au logement les moins directs sont aussi les plus fragiles... En outre ; il ne pas oublier que les travailleurs clés ne sont pas tous salariés d'une grande entreprise ou d'une collectivité. C'est le cas des nombreux salariés qui travaillent dans le domaine des services à la personne : femmes de ménages, personnels de compagnie, gardes d'enfants, auxiliaires de vie. Ces salariés sont rattachés pour la plupart à des employeurs particuliers multiples. Les mécanismes pour faciliter leur accès au logement dans le cadre d'une approche « travailleur clé » restent à inventer.

Prioriser sans discriminer

Le marché du logement en Ile-de-France est un marché de pénurie, il y a trop de demandes pour une offre insuffisante en nombre et en qualité. L'aide qui peut être apportée par la collectivité et les entreprises pour corriger ce décalage est limitée et ne peut toucher qu'un certain nombre de bénéficiaires pour être réellement efficace. Sélectionner les bénéficiaires de ces aides est l'exercice le plus difficile et les participants à la journée se sont accordés sur ce point. Le cadre légal ne fixe pas de règles précisant comment doit être objectivé le choix, il ne classe pas entre eux les « prioritaires » identifiés, et ne donne pas de règle pour permettre un tel classement. Il est dès lors difficile de justifier les décisions prises à l'ensemble des demandeurs de logement. Certaines collectivités locales franciliennes, dont la Ville de Paris, sont en train de mettre en place des outils de cotation des demandes (scoring) pour objectiver la désignation des candidats aux commissions d'attributions des bailleurs sociaux. Les entreprises et organismes ont également déjà élaboré des mécanismes de cotation pour sélectionner les candidats à désigner sur les logements mis à leur disposition. Si ces pratiques sont aujourd'hui plus ou moins assumées vis-à-vis à des habitants, des salariés et des syndicats ; l'élaboration concertée avec les instances représentatives des habitants à l'échelle locale, ou du personnel au sein d'une entreprise, d'un outil de cotation objectivant le mécanisme de choix d'un candidat en s'appuyant sur ses caractéristiques sociales (et professionnelles dans le cas des entreprises) semble une approche pertinente pour de nombreux participants à la journée. Cela permet d'une part, d'être en mesure de désigner rapidement un candidat au bailleur proposant le logement et d'autre part, d'être en mesure d'expliquer plus facilement aux habitants et salariés les choix de désignation réalisés.

