



expresso

Plein emploi, plein logement

Contre l'indifférence manifestée par de nombreux responsables politiques à l'égard des profondes crises que traverse le logement, nous apportons cette réponse : s'il faut parler emploi pour être entendu, qu'à cela ne tienne, les deux sujets sont voisins et indéfectiblement liés. Le plein emploi ne sera à portée de main que si et seulement si tous les salariés peuvent se loger.

Antoine Pauchon (IDHEAL)



Sommaire

| | |
|--|-----------|
| 1. Emploi et logement, une histoire au long cours | 4 |
| <i>L'invention de systèmes collectifs de prise en charge du logement des salariés, du paternalisme au paritarisme</i> | 4 |
| <i>Le « lien emploi-logement » : émergence et fonction d'une notion floue</i> | 5 |
| <i>La place du lien emploi-logement dans les parcours individuels</i> | 5 |
| 2. Le logement, frein ou accélérateur pour l'emploi ? | 6 |
| <i>Qui freine qui ?</i> | 6 |
| <i>Désigner le logement pour éviter de questionner les conditions salariales ?</i> | 6 |
| 3. Des employeurs pragmatiques face au logement de leurs salariés | 7 |
| <i>La PEEC et Action Logement : un socle fragilisé ?</i> | 7 |
| <i>Des employeurs mobilisés pour le logement ? La « marque employeur » et le logement</i> | 7 |
| <i>Des employeurs en demande de (dé)régulation publique ?</i> | 8 |
| 4. Le lien entre emploi et logement, un enjeu pour les politiques publiques territoriales | 9 |
| <i>Le lien entre emploi et logement est une question d'aménagement du territoire...</i> | 9 |
| <i>... autant qu'une question d'aménagement urbain</i> | 9 |
| <i>Les défis locaux pour le logement en contexte de réindustrialisation : quelques pistes à partir des cas de Dunkerque et Cherbourg</i> | 9 |
| <i>Combien et quels types d'emploi créés ?</i> | 9 |
| <i>Quels types de logements programmer ?</i> | 10 |
| <i>Le cas des logements temporaires</i> | 10 |
| <i>Les temps de la production de logements nouveaux</i> | 10 |
| Conclusion | 10 |

Déléguée générale : Catherine Sabbah

Auteur : Antoine Pauchon
Conception graphique et mise en page : Cannelle Lauthé
Relecture : Véronique Duthille

Parler d'emploi pour évoquer le logement n'est pas qu'un prétexte rhétorique. Emploi et logement sont les deux piliers de la vie des ménages. Un emploi ne fait pas qu'assurer un revenu, il donne aux individus leur place et un rôle dans la société. L'emploi est aussi une question intime, source de stabilité, d'assurance et de projection dans la vie, pour soi et ses proches. Autant d'éléments qui en font un voisin du logement : un lieu physique et symbolique pour chacun, un statut social et la possibilité de penser l'avenir. Autre point commun, l'ancrage géographique, celui des logements, comme celui des entreprises, qui façonne les territoires. L'emploi et le logement sont également des champs de politiques publiques et des marchés. Autrement dit, ils renvoient à des secteurs économiques régulés par la puissance publique, dans lesquels interagissent des acteurs dont les intérêts et les rationalités divergent.

L'importance des deux secteurs et leurs interdépendances ont donné naissance à plusieurs théories et modèles économiques. L'un des résultats centraux de ces travaux académiques est le *spatial mismatch*, c'est-à-dire la discordance entre la localisation des lieux de travail et de résidence. La distance croissante entre les deux, et par conséquent des trajets domicile-travail de plus en plus longs, affecteraient la productivité des salariés et donc des entreprises. En découlent une série de questions, notamment :

- Les trajectoires résidentielles sont-elles liées aux trajectoires d'emploi ?
- Dans quelle mesure le logement explique-t-il les difficultés de recrutement ?
- Et si la question était aussi ou surtout celle du pouvoir d'achat, donc des salaires ?

Croiser l'étude de deux marchés pour révéler ces facteurs explicatifs n'est pas chose aisée. Et la modélisation de ces raisonnements les rend souvent difficilement appréhendables par celles et ceux qui conçoivent ou réfléchissent les politiques publiques. En géographie et en aménagement, la notion d'étalement urbain et le champ d'étude des mobilités quotidiennes ou résidentielles découlant de cette non-concordance spatiale sont largement investis par la recherche. Pourtant, rares sont les collectivités qui s'emparent des résultats pour faire de ces deux sujets l'objet d'une politique commune, l'action publique souffrant encore trop d'une approche dite « en silos ».

La relation entre emploi et logement est revenue sous le feu des projecteurs. Est-ce à la faveur d'une crise du logement, trop cher et dont on manque ? D'une pénurie de main-d'œuvre ? D'une inflation galopante, particulièrement en 2023, que les salaires peinent à rattraper, suivie plus récemment par un frémissement à la hausse du taux de chômage ? D'un affaiblissement des amortisseurs collectifs, comme l'allocation chômage ? Difficile à dire, mais la presse se fait l'écho des difficultés de chefs d'entreprise à recruter, faute de logement pour leurs salariés. Ce « mismatch », ou cette décorrélation, est désormais invoqué comme l'une des nombreuses facettes de la crise du logement.

« Logement des saisonniers : les chefs d'entreprise prennent les devants »

Face au manque de solutions pour loger leurs travailleurs, les chefs d'entreprise de la vallée ont décidé de s'occuper eux-mêmes de la question.

Le Dauphiné libéré, édition Hautes-Alpes et Alpes de Haute-Provence, 2 novembre 2023

« Pays basque : l'accès au logement des intérimaires soutenu par les professionnels du bâtiment »

L'accès aux logements est difficile pour beaucoup de monde au Pays basque. Y compris pour ceux qui les construisent. Les professionnels du bâtiment sont confrontés au quotidien à des salariés qui ne peuvent continuer à exercer leur emploi, faute de toit.

Pierre Sabathié, Sud-Ouest, 28 mars 2024

« Crise du logement en Pays de la Loire : des patrons voient des salariés dormir sur le parking »

Les galères du plein emploi. Il n'y a pas si longtemps, le logement était la seule affaire du salarié en mutation. Aujourd'hui, les sociétés qui peinent à embaucher n'ont pas d'autre choix que de s'y pencher. Allant parfois jusqu'à les acheter elles-mêmes.

Kate Stent, Ouest-France, 16 mars 2024

« En Bretagne, ce patron fait construire 40 pavillons pour loger ses salariés »

La crise du logement ne touche pas que le secteur littoral. La preuve, à Beignon (56), en lisière de la forêt de Brocéliande, un chef d'entreprise s'est lancé dans la construction de 40 maisons pour y loger ses salariés. Un lourd investissement pour assurer la croissance de FenêtréA, son entreprise, qui devrait passer de 550 à près de 700 salariés.

Didier Deniel, Le Télégramme, 3 décembre 2023

Parallèlement à cette attention médiatique, ou pour y répondre, ont également émergé des rapports et propositions politiques directement en lien avec les tensions repérées entre emploi et logement. Ainsi le rapport du député David Amiel (Ren) « Loger les travailleurs de services publics »¹ ou le statut d'usufruit locatif social employeur proposé en avril 2023 (proposition de loi n° 1127) par l'ex-député Renaissance Dominique Da Silva (Ren)². D'autres mesures déjà votées sont progressivement mises en place, comme la bonification donnée aux « travailleurs essentiels », métiers du service et du care, dont la liste est laissée à la main des collectivités, dans le système de cotation de la demande d'un logement social (loi 3DS votée en 2022)³.

Cette porte d'entrée par l'emploi nous montre donc bien une nouvelle facette de la crise du logement. Car le lien fonctionne dans les deux sens. Alors qu'il était parfois difficile de trouver un logement, même avec un emploi, il devient parfois impossible de travailler faute d'un toit. Les crises traversées par les secteurs du logement et de l'emploi se superposent et s'aggravent l'une l'autre. Soulignons toutefois que ces situations doivent toujours être replacées dans leur contexte : se loger ou chercher un emploi ne mobilise pas les mêmes ressources pour qui vit ou travaille au cœur d'une métropole, dans une région rurale industrielle dynamique, un ancien bassin minier sur le déclin, ou un littoral attractif pour des retraités, des télétravailleurs aisés et des touristes en quête d'une location de courte durée. Si « Plein emploi, plein logement » sonne comme un mot d'ordre général, les mesures concrètes pour atteindre ces deux objectifs doivent, elles, s'inscrire dans des politiques locales.

¹ https://www.transformation.gouv.fr/files/ressource/Rapport_D_Amiel_Loger_les_travailleurs_des_services_publics.pdf, consulté le 16 juin 2025.

² « Concrètement, l'employeur achète la nue-propriété d'un immeuble (un ou plusieurs logements) avec une décote d'au moins 40 % par rapport au prix du marché, à la condition que l'usufruit soit acquis par un bailleur social à qui il revient de gérer et d'attribuer les logements au bénéfice des salariés demandeurs et éligibles de l'employeur », exposé des motifs de la proposition de loi n° 1127 du 25 avril 2023, consulté le 16 juin 2025.

³ Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

1. Emploi et logement, une histoire au long cours

Les racines de la relation entre emploi et logement, c'est-à-dire d'une intervention qui pense et qui traite conjointement ces deux enjeux, datent au moins de la période de la seconde industrialisation, au milieu du XIX^e siècle. Cette histoire est marquée par des bouleversements et des réformes qui ont mené du paternalisme au paritarisme, jusqu'à une conception contemporaine qui semble prête à renouer avec des pratiques anciennes, alors que l'activité de certaines entreprises pâtit de difficultés de recrutement de nouveaux salariés ou de fidélisation de leurs effectifs.

L'invention de systèmes collectifs de prise en charge du logement des salariés, du paternalisme au paritarisme

L'industrialisation rapide de la France au XIX^e siècle nourrit l'exode rural : il faut construire des logements pour les ouvriers qui se rapprochent des usines. Face à d'importants besoins, dans un marché où l'intervention publique est quasi inexistante (la première loi porte sur l'assainissement des logements insalubres en 1850), le patronat s'organise et bâtit des cités ouvrières. Dans ces petites villes où sont logés les salariés, l'entreprise (ou plutôt son patron) offre le gîte, les soins, la culture, l'éducation pour leurs enfants, jusqu'à la paix de l'âme ! Un bien-être conçu pour garantir (en l'achetant) la paix sociale, la loyauté des ouvriers et la bonne marche des chaînes d'extraction et de production. L'un des exemples les plus célèbres est le Familistère de Guise, construit par l'entreprise Godin et inspiré par le phalanstère de Charles Fourier. Ce modèle promeut un mode de vie collectif alors que d'autres cités ouvrières cherchent à isoler chaque famille, par la construction de maisons individuelles.

La spécificité (ou le résultat) de ce modèle issu du paternalisme industriel est de fabriquer un lien de dépendance entre logement et emploi : l'ouvrier et sa famille bénéficient d'un logement dans la cité tant qu'un membre du ménage demeure salarié de l'entreprise. Perdre son emploi ou le quitter revient à renoncer à tout le reste. Malgré le confort de la vie dans ces cités ouvrières, parfois remarquablement conçues, l'assujettissement est total et s'en défaire le risque d'une précarité maximale.

L'émergence de systèmes collectifs et mutualisés met progressivement à mal cette relation bilatérale entre les patrons et les ouvriers. La loi Siegfried de 1894 (création des sociétés d'Habitations à bon marché – HBM – et financement par des prêts de la Caisse des dépôts) donne le coup d'envoi à toute une série de textes qui structurent progressivement le secteur du logement social⁴. Ils encadrent et favorisent la construction de logements aux loyers bon marché ou modérés, à destination des classes ouvrières. L'ampleur prise par ce mouvement, dont s'emparent aussi bien des fondations philanthropiques que la puissance publique locale, conduit à distinguer le contrat de travail du contrat de location d'un logement. Dès cette époque, et c'est toujours le cas, le logement social constitue le pilier originel de la prise en charge collective du logement des salariés par les employeurs, sans lien de subordination entre l'habitant et son employeur.

Le cadre législatif qui donne naissance au logement social est complété par des initiatives patronales pour organiser le financement de la construction de logements à destination des salariés. En 1943, le patron des Lainières de Roubaix, Albert Prouvost, met au point la collecte d'une participation versée par les entreprises industrielles ou commerciales correspondant à 1 % de leur masse salariale. Les sommes récoltées sont employées à la construction de logements pour les salariés. En 1953, cette initiative est généralisée à toutes les entreprises de plus de 20 salariés : la participation des employeurs à l'effort de construction (la PEEC) voit le jour. La gestion de cette importante manne, entre 1,5 et 2 milliards par an ces dernières années, s'appuie sur le paritarisme, c'est-à-dire une gestion partagée entre patronat et salariés.

Ce système est toujours en vigueur : paritarisme et PEEC forment encore le cœur de l'organisation de la prise en charge du logement des salariés par les employeurs, même si le taux, l'assiette de prélèvement et les collecteurs ont changé plusieurs fois au cours des 70 dernières années, occasionnant des bras de fer réguliers entre État et acteurs du paritarisme, à la gestion critiquée. En 2025, la PEEC s'élève à 0,45 % de la masse salariale des entreprises de plus de 50 salariés. Elle est collectée et gérée par Action Logement (l'ancien 1 % logement, centralisé depuis 2016). Elle sert à financer la construction de logements sociaux et intermédiaires en accordant des prêts et des subventions, et à fournir des aides aux salariés. Action Logement est actionnaire majoritaire de plus d'une cinquantaine de bailleurs sociaux et ses recettes sont régulièrement mobilisées par l'État pour le financement de politiques publiques urbaines liées à l'habitat (le programme de rénovation urbaine géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine [ANRU], ou Action Cœur de Ville par exemple).

⁴ En 1912, la loi Bonnevey crée le service public municipal du logement avec les offices publics de l'habitat. En 1928, la loi Loucheur précise l'intervention financière de l'État dans le logement locatif social.

Le « lien emploi-logement » : émergence et fonction d'une notion floue

Aujourd'hui, Action Logement affiche son ambition à travers le slogan qui constitue son identité : « faciliter le logement pour favoriser l'emploi ». Pourtant, même si les circuits de financement sont directs, le résultat ne coule pas de source. Au début des années 2010, entre taux de chômage élevé et ralentissement de la croissance, le Mouvement des entreprises de France (Medef), administrateur d'Action Logement qui en assure statutairement la présidence, avait missionné le Crédoc, organisme d'étude et de recherche, pour documenter le rôle des entreprises dans la prise en charge du logement des salariés. Ces rapports⁵ qui firent émerger la formule « lien emploi-logement » sont utilisés par Action Logement pour affirmer son utilité alors que l'organisme traverse une période de turbulences, mettant principalement en cause sa gouvernance et la gestion de ses ressources, mais également son efficacité. Les rapports du Crédoc montrent que le logement est une dépense de plus en plus lourde dans le budget des ménages salariés et que la distance domicile-travail affecte leur productivité. Ces choix contraints de localisation résidentielle pèsent à leur tour sur les entreprises, en butte à des difficultés de recrutement : les questions de logement des salariés affecteraient 40 % des entreprises, comme l'affirme l'un des rapports publiés en 2012. Selon ces études, 70 % des salariés refuseraient un emploi qui leur imposerait de déménager. Enfin, ce rapport souligne que si les employeurs se soucient du logement de leurs salariés, c'est avant tout pour leur bien-être (68 %) puis par souci de fidélisation des salariés (12 %) ou d'aide au recrutement (9 %), et particulièrement lorsque les entreprises comptent plus de cadres que la moyenne et qu'elles sont situées en Île-de-France.

Les rapports produits par le Crédoc permettent de structurer les enjeux constituant la matrice de l'appréhension du lien emploi-logement par Action Logement. Il s'agit d'une relation entre l'employeur et le salarié dans laquelle Action Logement est un intermédiaire financeur et pourvoyeur de logements locatifs sociaux dans une vision du lien entre emploi et logement restreinte à quelques variables : la localisation (et ses conséquences pour les trajets domicile-travail), les coûts (des externalités positives ou négatives pour les employeurs et pour les ménages) et les mobilités spatiales ou le parcours résidentiel (aides au déménagement, à la location ou à l'accession à la propriété). En revanche, si l'enjeu des relations des entreprises et d'Action Logement avec les acteurs publics locaux est souligné, il n'est pas toujours concrétisé dans les programmes locaux de l'habitat par exemple.

Le paritarisme est systématiquement présenté comme le « bon » système de gouvernement d'une action collective et mutualisée portant sur le logement des salariés. Les « partenaires sociaux », c'est-à-dire les syndicats patronaux et salariés, sont très attachés à ce modèle pourtant fréquemment remis en cause par l'État qui, comme l'analyse le sociologue Jules-Mathieu Meunier, cherche régulièrement à accroître son contrôle sur Action Logement et sur sa principale ressource, la PEEC, soit 1,6 milliard en 2023. L'Insee a d'ailleurs proposé de requalifier Action Logement Services, aujourd'hui organisme

de crédit, collecteur de cette contribution dite volontaire mais obligatoire, en administration publique en juillet 2024. Aucune décision relative à ce reclassement n'a pour l'instant été prise par le gouvernement. Elle aurait des répercussions importantes sur la gouvernance de l'organisme, sur ses capacités d'emprunt sur les marchés financiers, et sur l'utilisation de sa recette principale.

La place du lien emploi-logement dans les parcours individuels

La prise en charge de la question du logement des salariés devrait donc, au moins à travers la gestion paritaire d'Action Logement, représenter un enjeu pour les syndicats ; en mai 2024, le Medef écrivait que le plein emploi ne serait pas atteint « sans une action résolue en faveur du logement. Le manque de logement touche les salariés, particulièrement de première et de deuxième lignes »⁶.

Qu'en disent les salariés ? Si la CFDT dispose d'un plaidoyer structuré sur la politique du logement, via la défense des aides personnalisées au logement, du droit au logement et du logement social, la prise en charge de la question spécifique du logement des salariés ne fait pas l'objet d'un travail revendicatif approfondi ni de luttes (ou de manière marginale). L'action syndicale se limite principalement à son rôle dans la gouvernance d'Action Logement. Deux grands axes de doctrine se dégagent néanmoins des positions de la CFDT selon Jules-Mathieu Meunier :

- la sécurisation des parcours de vie des salariés, par des garanties collectives. Celle avant tout de l'accès et du maintien dans le logement qui passe par exemple par la défense de l'adaptation du logement à l'âge ou à la structure du ménage ou à l'accompagnement des mobilités géographiques induites par l'emploi ;
- la prise en compte des transitions ou des ruptures professionnelles dans les parcours résidentiels. La garantie Visale d'Action Logement (Action Logement se porte garant de locataires), l'absence d'un lien entre contrat de travail et contrat de bail ou la garantie du maintien dans le logement à l'âge de la retraite font partie des revendications portées par la CFDT.

⁵ « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », Mélanie Babès, Régis Bigot et Sandra Hoibian, rapport du Crédoc n° 280 publié en avril 2012 ; « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », Régis Bigot, rapport du Crédoc n° 273 publié en mars 2011.

⁶ Courrier adressé par le Medef au Premier ministre Gabriel Attal après le sommet du B7 (Business 7) tenu à Rome.

2. Le logement, frein ou accélérateur pour l'emploi ?

« Je ne peux pas me loger car je n'ai pas de CDI » *ou bien*
« Je ne peux pas accepter ce travail car je ne parviens pas à me loger à proximité faute d'offre ou de moyens ».

Ces deux déclarations illustrent deux manières d'envisager le lien entre emploi et logement. Dans les deux cas, la difficulté relative à l'un empêche ou menace l'accès à l'autre. Le logement est très fréquemment désigné comme un frein à l'accès ou au maintien en emploi. Toutefois, cette explication ne doit pas faire oublier la précarisation des conditions d'emploi beaucoup moins souvent discutée. La stagnation relative des salaires par rapport aux coûts croissants du logement ne doit pas être évacuée.

Qui freine qui ?

Dans de nombreuses enquêtes déclaratives ou des sondages, le logement est accusé d'être un frein au retour vers l'emploi. C'était déjà le cas des études commandées au Crédoc par le Medef en 2011-2012, où l'on peut lire que 40 % des entreprises sont affectées par les problèmes de logement de leurs salariés. Plus récemment (décembre 2023), la Confédération des employeurs des petites et moyennes entreprises (CPME) indiquait que 20 % des recrutements n'avaient pas lieu en raison de problèmes de logement des salariés. De leur côté, les trois quarts des adhérents de Paris Île-de-France Capitale Économique (PCE), agence d'attractivité économique de la région capitale, déclarent rencontrer des difficultés pour recruter et fidéliser des salariés. Le message des employeurs est clair : dans le lien emploi-logement, c'est le logement qui pose problème et c'est donc sur le logement qu'il convient d'agir pour régler ces problèmes d'emploi.

France Travail, chargé de l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi, pose un diagnostic similaire et constate que la mobilité domicile-travail est souvent la raison donnée par un candidat pour justifier son refus d'une offre d'emploi. Les trajets domicile-travail et leurs conséquences constitueraient donc le principal obstacle à la fluidité des recrutements.

Désigner le logement pour éviter de questionner les conditions salariales ?

Suffirait-il d'augmenter les salaires pour régler les problèmes de logement des salariés ? La nature du contrat et les conditions salariales sont au cœur de l'équation, dans un contexte frappé par une conjoncture et une impressionnante série de tendances défavorables.

En quelque 25 ans, les prix des logements ont été multipliés par 2,5 à 3 alors que les revenus du travail n'augmentaient que de 13 % (augmentation du salaire moyen des salariés du secteur privé entre 1996 et 2023, Insee). Les prix de vente élevés et la hausse brutale des taux d'intérêt ont récemment rendu l'accession à la propriété difficile sauf en allongeant les

trajets domicile-travail, surtout pour les travailleurs essentiels qui ne peuvent pas télétravailler. Les locataires de logements sociaux libèrent peu les logements qu'ils occupent, souvent trop modestes pour déménager dans le parc privé ou pour accéder à la propriété et par ailleurs confortablement logés. Les propriétaires bailleurs tendent à exiger de plus en plus de garanties contre les loyers impayés, ce qui pénalise fortement les dossiers de locataires non titulaires d'un contrat à durée indéterminée, réputés moins solvables. Les logements pour les travailleurs saisonniers manquent cruellement dans certains territoires d'économie touristique. Enfin, la réduction importante de logements à louer dans les grandes villes, marché siphonné par les locations de courte durée et asséché par l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux passoires thermiques de la loi Climat et résilience, est accentuée par des loyers de plus en plus élevés, menaçant l'accès au logement même à des ménages aux revenus confortables.

Les conditions salariales ne sont pas la seule clé mais elles méritent d'être attentivement examinées, en particulier dans les territoires affrontant une crise de l'accès au logement abordable. Ainsi, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) a vu ses effectifs d'infirmiers chuter de 11 % entre 2019 et 2023 et les difficultés de rattrapage post-Covid pourraient s'expliquer en partie par le report de cette main-d'œuvre, agents de l'AP-HP, vers des contrats d'intérimaires aux conditions salariales plus favorables. L'AP-HP a annoncé en janvier 2025 avoir recruté 1 150 « effectifs » supplémentaires, grâce à des réflexions sur les conditions de travail : 1 200 logements ont été attribués à des soignants et le temps de travail aménagé en 3 ou 4 jours par semaine, de façon à limiter les déplacements. Les conditions salariales peuvent a contrario conduire à la surchauffe du marché, illustrant d'une autre manière le lien entre l'emploi et le logement qui passe ici par le pouvoir d'achat immobilier. Le Genevois français ou le Sillon lorrain, tous deux frontaliers de territoires où les salaires sont nettement supérieurs aux rémunérations françaises, ont ainsi vu leurs marchés soutenus et boostés, mais aussi déséquilibrés, par leurs habitants travaillant en Suisse ou au Luxembourg.

3. Des employeurs pragmatiques face au logement de leurs salariés

Si des initiatives médiatisées d'employeurs investissant fortement pour le logement de leurs salariés sont rapportées par les médias, comme le montrent les extraits cités en introduction, le mouvement général n'est pas à un investissement croissant mais plutôt à un statu quo, voire un retrait des employeurs, ne serait-ce qu'en raison du rétrécissement progressif de l'assiette de prélèvement de la PEEC. En tant que financeurs du logement, via cette cotisation, certains revendiquent d'avoir « leur mot à dire », plus fort et plus directement que par le truchement de la représentation paritaire qui gouverne le groupe Action Logement. Les employeurs qui agissent en plus du versement de cette part de leur masse salariale en louant des logements à leurs salariés ou apprentis ne sont pas encore très nombreux mais se montrent pragmatiques, préoccupés par leur « marque employeur » dont le but est d'attirer et retenir des salariés, ou soucieux de résoudre des situations d'urgence dans un contexte de pénurie.

La PEEC et Action Logement : un socle fragilisé ?

La participation des employeurs à l'effort de construction est aujourd'hui versée par les entreprises privées et agricoles de plus de 50 salariés, à hauteur de 0,45 % de leur masse salariale. Cela concerne au total plus de 30 000 entreprises (source : CCI), pour une collecte de 1,7 milliard d'euros en 2024. Le principal collecteur est Action Logement Services, qui réinvestit cette manne dans la construction de logements sociaux et intermédiaires et dans des aides aux ménages, aux bailleurs sociaux et aux collectivités. Les entreprises peuvent être dispensées de ce versement si elles engagent des sommes équivalentes pour le logement de leurs salariés. La SNCF est ainsi son propre collecteur, via sa filiale ICF Habitat.

Le taux et l'assiette de prélèvement de la PEEC découlent d'une décision gouvernementale et une partie des missions remplies par Action Logement est définie avec l'État. Une convention quinquennale, dont les termes sont de plus en plus âprement négociés, formalise le cadre de l'intervention d'Action Logement. Est-il efficace ? Est-il suffisant ? La tension sur les finances publiques et le peu de considération accordée aux corps intermédiaires par l'État (Action Logement étant gouverné par les partenaires sociaux) peuvent expliquer les négociations difficiles pour la définition des termes de cette convention. Par ailleurs, l'incompréhension ou le questionnement de certaines entreprises sont de plus en plus exprimés : les entreprises cotisantes souhaitent bénéficier davantage des logements tirés du versement de leur contribution à Action Logement, alors que le système mutualisé et solidaire doit aussi répondre à des contraintes réglementaires comme la priorité donnée aux ménages reconnus DALO, droit au logement opposable, pas tous salariés. Il n'y a tout simplement pas assez de logements pour toutes les demandes.

Dans ce contexte, il est indispensable de préserver la PEEC et sa gestion par Action Logement plutôt que d'en faire une ressource budgétaire qui ne serait pas ou pas forcément réinvestie dans la politique du logement. La centralisation de la collecte, le montant de la ressource, son affectation à des dépenses de logement, sa redistribution à l'ensemble des bailleurs sociaux doivent être garantis sur le long terme car ils sont les clés d'une action puissante et efficace pour le logement des salariés. Il ne s'agit pas de figer ce système mais bien d'en sanctuariser les fondements car il est une garantie solide d'une importante offre de logements sociaux et abordables et d'un accompagnement des salariés dans un marché du logement aux tendances de plus en plus inégalitaires. Les difficultés de logement affectent fortement les salariés les plus modestes, nourrissant un phénomène socialement dévastateur de travailleurs pauvres. La PEEC est aujourd'hui le seul système qui contribue à les loger en finançant la production de logements qui leur sont destinés en priorité, ces salariés appartenant souvent à la catégorie stratégique des « travailleurs essentiels ».

Des employeurs mobilisés pour le logement ? La « marque employeur » et le logement

Afin d'agir pour le logement de leurs salariés, les employeurs peuvent commencer par les informer sur les dispositifs mis en place par Action Logement. Toutes les personnes employées par des entreprises de plus de dix personnes y sont éligibles. Certains choisissent d'aller plus loin et de faire du sujet logement un facteur d'attractivité et/ou de maintien des salariés dans l'entreprise. La marque employeur correspond à l'image que fabrique et renvoie une entreprise pour attirer et recruter de nouveaux salariés puis les retenir. Elle repose sur une image elle-même nourrie par des éléments très concrets, allant des titres restaurant à la voiture de fonction ou la qualité de la mutuelle de santé, en passant par les cours de yoga offerts aux salariés ou le confort des bureaux.

Le panel des propositions faites par les employeurs et liées à l'habitat est large : proposer un logement au loyer décoté, temporaire ou non, avancer la caution ou se porter garant pour les salariés locataires, aider financièrement les salariés accédant à la propriété en bonifiant leur prêt. Gilles Crague, sociologue spécialiste du développement territorial, comme Chloë Voisin-Bormuth, la directrice générale de PCE, analysent ces « investissements » comme des vecteurs d'efficacité : contrairement à ce qui ressortait des rapports commandés par le Medef en 2011, c'est par pur pragmatisme que les employeurs se soucient du logement de leurs salariés. Celui-ci devient un nouveau sujet d'intérêt pour les services des ressources humaines, dès lors que des difficultés à trouver un logement adapté, la trop longue distance et le temps de trajet domicile-travail ou les mauvaises conditions d'habitat peuvent nuire à la productivité et donc au développement de l'entreprise. PCE a ainsi établi une liste non exhaustive des différentes offres à destination des entreprises ou des salariés pour faciliter leur accès au logement⁷.

⁷ « Quel rôle pour l'employeur dans le logement de ses salariés ? », note de synthèse, Paris Île-de-France Capitale Économique, décembre 2023 : https://cdn.prod.website-files.com/66b5e85b3137da5c4f62dda5/66bc928d7b3e433c761ea4eb_Logement_PCE_SyntheseNote2024.pdf, consulté le 8 juillet 2025.

Trois dispositifs déployés par des employeurs pour accompagner le logement de leurs salariés

• Une aide à l'emprunt pour l'accession à la propriété par la bonification du taux

Pour aider les salariés de ses entreprises clientes à accéder à la propriété, Sofiap, un établissement financier filiale de La Poste et de la SNCF, propose une offre de bonification des taux d'emprunt accordés par des banques classiques. Concrètement, l'employeur prend à sa charge une partie du taux d'intérêt du prêt délivré par Sofiap tant que le salarié demeure dans l'entreprise. À son départ, la bonification du taux prend fin et le taux revient à celui du marché. Sofiap accompagne ces mêmes salariés en les aidant à monter leur dossier bancaire en repérant les dispositifs dont ils pourraient bénéficier. Cette banque compte une quarantaine d'entreprises clientes ouvrant son offre potentielle à plus de 600 000 salariés⁸, avec une prise en charge moyenne de 100 000 euros. En somme, Sofiap commercialise une solution de fidélisation des salariés en les sédentarisant par la propriété. Action Logement propose également un prêt (moins) bonifié (Prêt Accession : jusqu'à 30 000 euros à un taux fixe de 1 %), dont la grande différence est qu'il n'est pas conditionné au maintien du salarié dans l'entreprise.

• Une foncière prestataire pour des groupes industriels

Powerhouse Habitat est une foncière détenue par des investisseurs institutionnels, propriétaire de plus de 6 000 logements en France. Ses principaux clients sont des groupes industriels à la recherche de logements pour leurs salariés. Ces entreprises s'adressent à Powerhouse Habitat, lui confient les recherches, les acquisitions et la gestion locative des logements pris à bail. Cette foncière est implantée sur tout le territoire français, avec une concentration dans les zones les plus tendues. Cette offre permet aux entreprises de proposer à leurs salariés des logements proches de leurs sièges ou de leurs usines, à des prix un peu décotés⁹.

• Des hébergements dans des logements meublés

Parme est une association qui compte 54 résidences partout en France, représentant 6 200 chambres et studios meublés, dont les trois quarts sont situés en Île-de-France. Ce patrimoine, issu de la fusion de filiales HLM du groupe SNCF gérant des foyers meublés (l'acronyme Parme en est l'héritage : PARIS Résidences MEublées), est mis au service des entreprises et des salariés en quête d'hébergement temporaire, dès une semaine et jusqu'à trois ans. Un accompagnement des résidents est assuré au sein des résidences et les locataires peuvent toucher les aides au logement. Le développement de Parme se poursuit dans les territoires les plus tendus. L'association s'ouvre aux filiales de la SNCF et, progressivement, à d'autres entreprises. Le loyer indicatif communiqué par Parme est de 420 euros mensuels (loyer, charges et service de la résidence) en moyenne en Île-de-France pour des chambres et des studios de 11 à 25 m².

Des employeurs en demande de (dé)régulation publique ?

Ces initiatives sont très marginales. Pour les généraliser ou réfléchir à d'autres pistes, plusieurs propositions ont été avancées par des employeurs publics et privés et ont trouvé une oreille attentive auprès des parlementaires et des pouvoirs publics. Signe de progrès social ou de régression ? Ces propositions réinterrogent en tout cas la régulation de la relation emploi-logement.

Parmi les propositions de régulations, on trouve la proposition de développement d'une clause de fonction dans le logement social dans le rapport remis en avril 2024 au gouvernement par le député David Amiel (Ren) et intitulé « Loger les travailleurs des services publics ». La clause de fonction permet de lier le contrat de travail au contrat de bail de location, et ici à celui d'un logement social. Ainsi l'employeur peut-il proposer un logement à son salarié ou à son agent public dans le cadre de son contrat de travail, logement que le salarié devra libérer s'il souhaite changer d'employeur ou si l'employeur le licencie. Cette mesure est notamment soutenue par l'AP-HP, en butte à des difficultés de recrutement pour des métiers en tension, notamment du fait du manque de logements sociaux dans l'agglomération parisienne. Le logement fait d'ailleurs partie des 30 leviers de la stratégie d'attractivité de nouveaux agents pour les hôpitaux publics parisiens. L'AP-HP défend cette mesure au nom de l'efficacité des dépenses publiques, dans le cadre très contraint des finances publiques. La clause de fonction permettrait à l'employeur, après avoir réservé des logements auprès de bailleurs sociaux, de proposer immédiatement un logement social à son salarié/agent sans passer par les traditionnelles et obligatoires commissions d'attribution. Il s'agit de développer ce mécanisme déjà existant, suscitant pourtant une situation de forte vulnérabilité pour des ménages aux faibles revenus en conjuguant les risques sociaux liés au travail à ceux liés au logement. Cette mesure reviendrait à remettre en cause les mécanismes collectifs et mutualisés qui régissent le logement social et l'implication des employeurs au logement DES salariés et non de LEURS salariés. D'autres propositions émanant d'employeurs ont été reprises par des députés, comme la proposition d'un usufruit locatif employeur, une déclinaison de l'actuel usufruit locatif social, qui utilise le démembrement pour développer les investissements dans le logement social¹⁰. La plupart de ces idées n'ont, pour l'instant, pas franchi le stade de propositions mais sont néanmoins débattues au Parlement.

⁸ Source : Sofiap.

⁹ Source : Paris Capitale Économique, « Quel rôle pour l'employeur dans le logement de ses salariés ? », note de synthèse, décembre 2023.

¹⁰ Proposition portée par l'ancien député (2017-2024) Dominique Da Silva (Ren) : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b1127_proposition-loi.pdf.

L'usufruit locatif social permet à un investisseur privé d'acquérir la nue-propriété d'un logement social dont la gestion est confiée pour une durée de 15 à 25 ans à un organisme de logement social. Le logement est loué pour une durée déterminée à un ménage sous plafond de ressources (PLS). Voir l'Atlas de l'accession à la propriété d'IDHEAL (2023) : <https://idheal.fr/etudes-actions/etudes/atlas-de-l-accession>

4. Le lien entre emploi et logement, un enjeu pour les politiques publiques territoriales

Le lien entre emploi et logement est une question d'aménagement du territoire...

Les choix résidentiels des ménages sont le fruit d'arbitrages entre de très nombreux paramètres, dont celui de l'emploi. Les choix d'implantation des entreprises sont tout aussi complexes. Lorsque l'on met en regard les régions créatrices d'emplois et les régions où sont produits les nouveaux logements, la géographie révélée, comme le constate Xavier Desjardins (géographe à Sorbonne Université et directeur d'études à Acadie Coopérative), est celle d'une déconnexion entre les territoires où sont créés des emplois et les territoires où sont produits des logements :

- des espaces ont perdu des emplois et des habitants, comme le pourtour du Bassin parisien, en proie à une crise de désindustrialisation au cours des trente à quarante dernières années. Pourtant, dans la Somme et l'Oise, la production de logements est soutenue ;
- des espaces ont gagné beaucoup d'habitants et, en proportion, beaucoup moins d'emplois : les littoraux et les zones frontalières de la Suisse et du Luxembourg ;
- des espaces ont gagné beaucoup d'emplois et, en proportion, beaucoup moins d'habitants, comme l'Île-de-France ;
- et enfin, des espaces perdent des emplois mais pas d'habitants : l'Orne ou le centre de la Bretagne.

Par ailleurs, ce ne sont pas les zones dans lesquelles la croissance du nombre de logements est la plus forte qui créent le plus d'emplois, sauf dans quelques cas (comme la Gironde ou le Pays basque).

La déconnexion entre domicile et lieu d'emploi qui allonge les temps de trajet était admise aussi bien par les ménages que par les entreprises, dès lors que le coût immobilier diminuait nettement avec l'éloignement des bassins d'emploi. Les temps semblent changer, sous le poids des coûts des déplacements que les ménages ont de plus en plus de mal à financer (coûts individuels ou collectifs dans le cas des infrastructures et du fonctionnement des transports collectifs). « Les ménages payaient la déconnexion en faisant le plein de leur voiture », résume Xavier Desjardins. Cette solution trouve aujourd'hui une limite et se révèle parfois explosive, comme lors du mouvement des Gilets jaunes.

... autant qu'une question d'aménagement urbain

L'implantation d'entreprises dans un territoire ou le développement d'entreprises déjà installées créent des besoins à l'échelle locale, objets de politiques publiques : habitat bien sûr, mais également aménagement urbain, équipements publics, développement économique, formation...

« On a passé une vingtaine d'années à considérer que le développement des villes et des territoires était une histoire de capital immatériel, d'économie de la connaissance, de réseaux sociaux et de coopération [...]. On a perdu de vue la

matérialité », interpelle Gilles Crague, sociologue spécialiste du développement territorial, dont il défend une approche concrète, inscrite dans l'espace, puisque l'emploi, le logement, les mobilités, le transforment et posent donc la question de l'aménagement urbain et de la production de la ville. Ces doutes, voire ces remises en cause du développement industriel, surgissent parfois dans le débat public, comme récemment dans le Cotentin où Nicolas Ferrand, ancien directeur de la Solideo (Société de livraison des ouvrages olympiques), aujourd'hui directeur du programme « Aval du futur » sur le site de La Hague du groupe Orano, avertit sur l'impossibilité matérielle pour le territoire d'accueillir les 10 000 salariés supplémentaires prévus pour ce projet d'extension du site de traitement de déchets nucléaires. Le territoire ne peut pas accueillir autant de nouveaux emplois faute de logements pour ces nouveaux habitants et leurs familles ; les infrastructures routières ne pourront pas non plus absorber le gigantesque surplus de circulation.

Les défis locaux pour le logement en contexte de réindustrialisation : quelques pistes à partir des cas de Dunkerque et Cherbourg

Dunkerque et Cherbourg sont deux agglomérations dans lesquelles d'importants investissements sont portés par des industriels pour le développement de l'énergie décarbonée (Dunkerque), des chantiers navals, de la production d'électricité par des éoliennes offshore ou le traitement de déchets nucléaires (Cherbourg et Cotentin). Ce regain d'activité industrielle ou « réindustrialisation » devrait créer des milliers d'emplois dans ces deux agglomérations têtes de pont du plan d'investissement France 2030, lancé en 2021 pour développer la compétitivité industrielle et les technologies d'avenir.

L'euphorie suscitée dans un premier temps par de telles annonces laisse vite place à de redoutables questions, auxquelles Jean-Raphaël Nicolini, directeur de l'aménagement, du foncier et de l'habitat de la communauté d'agglomération du Cotentin, et Nicolas Crozet, directeur de projet habitat et implantations industrielles à la communauté urbaine de Dunkerque, s'attèlent à répondre dans le but de concevoir une politique locale de l'habitat en cohérence avec les investissements prévus et les développements économiques attendus.

Combien et quels types d'emplois créés ?

Si les chiffres sont désormais assez clairs et stabilisés à Dunkerque (20 000 emplois directs, mais des doutes sur l'avenir de l'industrie sidérurgique déjà installée), l'agglomération de Cherbourg a plus de mal à évaluer les besoins liés aux projets. Pourquoi ? Parce qu'il est difficile d'obtenir ces informations de la part des entreprises. Parce que toutes n'en disposent pas encore, parfois parce qu'elles

ne les partagent pas. Les écarts sont importants entre les ouvriers, les ouvriers qualifiés et les cadres, ce qui donne des informations sur la part de leur revenu qu'ils pourront consacrer à un loyer. L'entreprise Verkor (batteries), qui s'installe à Dunkerque, a par exemple indiqué que le salaire de départ pour les ouvriers qualifiés sera supérieur à 2 000 euros mais, comme pour le nombre d'emplois, toutes les entreprises n'ont pas été aussi loquaces. Après les annonces de nouvelles implantations industrielles en 2022, la communauté urbaine de Dunkerque a rectifié son PLUi-H, passant ainsi de 7 500 à 12 000 logements programmés pour la décennie à venir.

Ce manque d'information peut empêcher d'établir précisément le besoin quantitatif sur le marché local du logement, au risque d'une surproduction ou d'une pénurie de logements qui peuvent rendre difficile l'anticipation des prix. En effet, si une décision d'implantation peut être prise en quelques mois voire quelques semaines, il faut en revanche plusieurs années pour qu'un programme de logements voie le jour, avec le risque d'une inflation liée à une production insuffisante ou à une augmentation tendancielle des prix du logement du fait d'une revalorisation des conditions salariales à l'échelle du bassin de vie.

Quels types de logements programmer ?

L'enjeu de la taille et de la typologie des logements se pose ensuite. Les besoins peuvent s'exprimer en logements temporaires, en logements locatifs (sociaux, intermédiaires, privés) et en logements vendus à des accédants à la propriété. La connaissance de cette demande est cruciale pour établir la programmation et choisir les lieux d'implantation de projets aux tailles et formes urbaines assez différentes. Ces réflexions sont d'autant plus compliquées qu'elles sont nées dans un contexte de crise persistante, généralisée, dont les racines sont à la fois conjoncturelles (prix trop élevés et hausse des taux d'intérêt) et structurelles ou sociétales (changement des modes de vie, taux de divorce, décohabitation, etc.). Le résultat est une forte baisse de la production : celle des logements sociaux a connu un très fort ralentissement, s'établissant bien en deçà des traditionnels 100 000 logements financés par an (71 000 en 2023, 85 000 en 2024). Le recul est également très net dans la construction et l'accession à la propriété des ménages, désolvabilisés par des prix de vente bien trop élevés. Seul gagnant, le logement locatif intermédiaire (LLI), sauvé par les plans de rachat orchestrés par l'État. En 2024, CDC Habitat et Action Logement ont été poussés à acquérir respectivement 17 000 et 30 000 logements, utilisés pour abonder le parc de logements intermédiaires plutôt que le parc social sur lequel la demande est pourtant bien plus forte. Pourtant, seuls 15 % environ des travailleurs essentiels franciliens peuvent se loger dans un logement social de type PLS¹¹, dont les plafonds de revenus sont inférieurs à ceux du LLI¹².

Plein emploi, plein logement, c'est une question dont l'actualité ne cesse d'être renouvelée et qui demeure redoutable tant pour les employeurs ou les salariés que pour les habitants et l'action publique. Après ce tour d'horizon historique et de quelques territoires soumis à des questions cruciales, IDHEAL va poursuivre ses travaux pour éclairer les liens entre ces champs de l'action publique et privée dans les territoires de plein emploi, ceux où il est aussi difficile de recruter que de se loger et de se déplacer. À venir en 2026 !

Le cas des logements temporaires

La réindustrialisation induit aussi la création de nombreux emplois temporaires : ceux des ouvriers du BTP qui travailleront sur les chantiers des nouvelles usines ou des nouvelles infrastructures ; ceux aussi d'employés expatriés comme ceux de l'entreprise taïwanaise Prologium installés en France pour une durée déterminée, le temps du transfert de technologie de la fabrication des batteries ou de la durée de vie de l'usine, dont l'ouverture a été repoussée à 2028.

Les campings sont parfois sollicités pour loger ces personnes, souvent célibataires, des champs sont proposés par des agriculteurs afin d'y installer des caravanes... Ce sont des solutions marginales, qui ne peuvent pas être déployées à grande échelle. Des chambres d'hôtel sont également mobilisées et louées à l'année. Des dispositifs du type Toits Temporaires Urbains, démontables et déplaçables, peuvent également être mis à la disposition des entreprises. Cette dernière solution impose que le terrain occupé quelques mois ou quelques années soit remis en état après usage. Elle a pour avantage de ne pas artificialiser durablement de nouveaux espaces, mais ces logements doivent néanmoins être reliés aux réseaux viaires, d'assainissement, d'eau, d'électricité, qui supposent l'intervention d'un aménageur ou de la collectivité et les coûts afférents. Ils doivent aussi faire l'objet d'une vigilance particulière quant à leur qualité, en particulier leur localisation (éloignés des services, terrains relégués car non constructibles, effet de concentration peu attractif, proximité de nuisances) et des usages contraints (petites surfaces, isolations thermique et phonique parfois insuffisantes, respect de l'intimité).

Les temps de la production de logements nouveaux

Les logements nécessaires seront-ils disponibles au bon moment ? La Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) estime que 750 appartements ou maisons doivent être livrés chaque année avec un pic à 1 500. Mais des doutes importants ont été formulés sur la capacité de la filière locale de construction à tenir ce rythme. Pour relever ce défi, la CUD demande à chaque entreprise du territoire de lui fournir l'estimation du nombre et du type d'emplois créés chaque année pour préciser le calcul des besoins en logement. À Cherbourg, le directeur de l'aménagement, du foncier et de l'habitat Jean-Raphaël Nicolini appelle à l'aide pour la structuration des filières locales et a réuni l'ensemble des acteurs pour tenter de se mettre en ordre de marche.

¹¹ Le type de logement locatif social pour les ménages disposant des revenus les plus importants.

¹² Source : « La question du logement des travailleurs clés en Île-de-France », rapport du cabinet CMI pour la Fédération des OPH, mars 2021.