



Management ■ Entreprises ■ Territoires

MISSION D'ÉTUDE SUR LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL

Document de synthèse
Novembre 2007

*Malik ALLAM ; Laurent AUPIED,
Rachid ALAOUI ; Jérôme HUGUET*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

l'acsé

l'agence nationale
pour la cohésion sociale
et l'égalité des chances



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Direction départementale
de l'équipement de
l'Hérault**

Préalables	p.2
UN CONTEXTE CONTRAIGNANT	p.3
UNE DIMENSION RELATIONNELLE SUR INVESTIE	p.4
LES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT IDENTIFIÉES	p.6
PREMIÈRES PRÉCONISATIONS	p.8

PRÉALABLES : La mission confiée

Le 7 juillet 2006, dans le cadre de la Commission Départementale pour la Promotion et l'Égalité des Chances (COPEC) de l'Hérault et, à l'initiative de la direction régionale Languedoc-Roussillon de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (l'Acisé), le Préfet a réuni en préfecture, l'ensemble des présidents des organismes d'habitat social du département pour leur proposer la reprise d'un dialogue susceptible de se concrétiser par des actions partenariales et notamment la réalisation d'une étude sur l'égalité de traitement dans l'accès au logement social. Ce document constitue la synthèse de l'étude conduite en 2007 avec le concours de deux bailleurs publics du département de l'Hérault, par le cabinet d'étude ARGOS, sélectionné suite à une mise en concurrence à partir d'un cahier des charges rédigé conjointement par la direction régionale de l'Acisé, la DDE et l'URO HLM.

Objectifs de l'étude : Cette étude a consisté à identifier, tout au long du processus d'attribution d'un logement social, les « points de vigilance » sur lesquels il conviendrait d'intervenir en vue de renforcer le principe d'égalité de traitement des demandeurs. À cet objectif premier, était associé celui de rendre compte des difficultés de toutes natures auxquelles les bailleurs sociaux doivent faire face et contribuer ainsi à mettre fin au sentiment de non transparence qui perdure s'agissant des procédures d'attribution des logements sociaux.

Contenu : Du point de vue de son cahier des charges, la présente commande implique :

- La réalisation d'une rapide description des parcs étudiés : typologie et diversité de l'habitat, occupation sociale et composition socio-économique ;
- La mise en évidence des difficultés de tous ordres rencontrées par les bailleurs et les personnels des organismes dans l'exercice de leurs missions : identification des contraintes légales, locales, formelles ou informelles, des demandes contradictoires dont ils font éventuellement l'objet, des moyens mis en œuvre, de la chaîne de traitement des demandes, des procédures, du rôle et du fonctionnement des instances institutionnelles ;
- L'établissement de préconisations de nature à objectiver les différentes étapes et rendre plus lisibles les processus d'attribution de logements dans le parc social ;
- L'établissement de préconisations permettant d'appuyer les acteurs dans les changements qu'ils souhaiteraient engager.

Méthodologie mobilisée : La méthodologie de travail utilisée par ARGOS pour satisfaire la commande est le fruit d'une co-construction entre les consultants et les membres du comité de pilotage de l'étude. Elle s'appuie sur trois éléments structurants, partagés par l'ensemble des professionnels mobilisés, qu'il convient ici de rappeler :

- Les réalités sociales témoignent de l'existence d'inégalités de traitement puisque, nous retrouvons les mêmes populations regroupées dans les mêmes quartiers et/ou groupes d'immeubles ;
- Ces inégalités ne peuvent être attribuées à un acteur en particulier. Elles relèvent d'une construction collective, le plus souvent inconsciente ;
- La compréhension de ces processus implique de les saisir simultanément de manière globale (systémique) et de l'intérieur (approche qualitative, quasi clinique).

La conduite de cette étude nécessitait ainsi, d'identifier **les quatre moments singuliers** permettant de reconstituer le cheminement d'une demande de logement jusqu'à son attribution et d'identifier, tout au long de ce processus, les éventuels écarts au principe d'égalité de traitement, soit :

- 1) L'accueil fait au demandeur ;
- 2) L'instruction de la demande ;
- 3) La commission d'attribution ;
- 4) La gestion locative.

Enfin, il convient de noter que cette étude s'inscrit dans une dynamique plus large puisqu'elle constitue une déclinaison des diagnostics territoriaux précédemment réalisés à la demande de l'ACSE sur ce même territoire et s'inscrit en cohérence avec les initiatives prises à l'échelle nationale en matière de lutte contre les discriminations dans le domaine du logement (Convention du 13/03/07 « HALDE/USH¹).

LES RÉSULTATS DE L'ETUDE

1 - UN CONTEXTE PARTICULIÈREMENT CONTRAIGNANT

L'INADEQUATION ENTRE LA DEMANDE ET L'OFFRE DE LOGEMENTS

L'inadéquation entre la demande d'accès au parc social et les possibilités effectives d'attribution sur ce même parc, constitue sans aucun doute, un premier **élément de contexte fortement contraignant pour les acteurs**.

Concernant la « **DEMANDE** », l'on remarquera :

- Qu'elle est étroitement liée à la pression démographique qui prévaut sur l'ensemble du département de l'Hérault (aspects quantitatifs) ;
- Qu'elle émane de manière accrue de familles ou de personnes en situation de précarité et d'urgence sociale (aspects qualitatifs).
- Que paradoxalement, elle s'exerce d'autant plus fortement sur les communes produisant une offre de logements sociaux proche des 20% fixés par la loi SRU².

¹ Signalons ici que cette convention prévoit notamment : La mutualisation des meilleures pratiques dans les organismes ; La constitution d'un groupe de travail sur l'évolution des pratiques ; Des actions de sensibilisation et de renforcement de la formation à la prévention des discriminations ; etc. Soit autant de pistes de travail entrant en cohérence avec les préconisations issues de nos travaux.

² Sur ce point, il serait utile de suivre les éventuels effets des nouvelles législations en matière de communautés d'agglomération.

Concernant « **L'OFFRE** », il s'agira de souligner :

- Qu'elle apparaît, sur de nombreuses communes, largement en deçà de l'objectif fixé par la loi SRU ;
- Qu'elle est l'expression de volontés politiques locales, générant de fait, des disparités significatives d'un territoire à l'autre ;
- Qu'elle apparaît inadaptée aux besoins exprimés, notamment en matière de logements de grande taille (T4 et T5).

Il est ainsi possible de faire le constat d'un premier caractère discriminant directement lié à l'offre de logement social :

- Inégalement réparti, le parc social ne se trouve pas en situation de proposer les mêmes possibilités d'accès à l'ensemble des demandeurs ;
- Si l'offre globale est insuffisante, les demandeurs de logements de grande taille disposent pour leur part, d'une offre encore plus restreinte. Les familles avec plus de deux enfants, dont une part non négligeable se trouve chez les ménages issus de l'immigration, sont ainsi d'autant plus pénalisées.

L'inadéquation entre la demande et l'offre constitue un élément sur déterminant du cadre d'action des professionnels. Et, l'étude réalisée montre que les pratiques pouvant être situées en écart avec un principe d'égalité de traitement, cherchent à valider leur légitimité en s'appuyant sur un constat objectif : la pénurie de l'offre. Cet état de fait génère un ensemble d'effets directement perceptibles et observables. En premier lieu, l'on notera :

- **Une exacerbation de la compétition entre demandeurs ;**
- **Une pression accrue sur ceux qui se trouvent en situation d'attribuer ;**
- **Et pour les professionnels, un sentiment partagé d'impuissance, d'isolement et parfois de souffrance.**

2 - UNE DIMENSION RELATIONNELLE SUR-INVESTIE

L'IMPACT D'UNE SITUATION DE PÉNURIE SUR LES PRATIQUES

L'étude montre que tout au long du processus d'attribution, la situation de pénurie induit pour les demandeurs et les acteurs (élus et professionnels), **un sur investissement notoire de la dimension relationnelle et donc de la subjectivité.**

Il faut noter ici, que cette sur mobilisation de la dimension subjective s'exerce pour les professionnels, en l'absence :

- **D'éléments objectifs de connaissance relatifs aux enjeux liés aux discriminations ;**
- **De dispositifs spécifiques de soutien ;**
- **Ou encore de procédures permettant de mieux délimiter leur responsabilité et de référer leurs pratiques.**

POUR LES DEMANDEURS

La situation de pénurie rend plus âpre la « compétition » en vue d'accéder au logement. En ce sens, il sera mobilisé, en direction de ceux à qui il est pré-supposé et/ou reconnu un « pouvoir » d'attribution (principalement : élus ; professionnels du logement et du travail social), un ensemble d'arguments visant à faire valoir le caractère prioritaire de son relogement. L'étude réalisée permet d'identifier trois principales sources de justifications (pouvant être associées entre elles) :

- **La simple compétition** (*Ils ont et pas nous... ; Depuis que j'attends...*) ;
- **L'urgence sociale** (*Dans ma situation...*) ;
- **L'argument lié à l'origine ethnique et/ou raciale** (*Vous ne me relogez pas avec telle ou telle communauté ou, à contrario,, vous me relogez avec...*).

POUR CEUX QUI ATTRIBUENT

Conscients de la rareté de l'offre comme du volume de demandes en attente, l'étude montre que les acteurs en charge de l'attribution vont en premier lieu :

- a) **Tenter d'apprécier le caractère ou/non d'urgence sociale** liée à la demande ;
- b) **Prendre en compte les paramètres** susceptibles de limiter les risques liés à une attribution, et tenter de trouver le bon locataire, à partir de leurs propres représentations (« se tromper, c'est prendre le risque de déstabiliser tout une cage d'escalier »).

Ces acteurs vont ainsi chercher à rassembler le maximum d'informations susceptibles d'étayer et de légitimer leur choix. Ce travail de recueil des données descriptives du demandeur et de sa situation se nourrit moins d'éléments formels et obligatoires (pièces nécessaires à la constitution du dossier de demande) que d'éléments informels (entretiens du demandeur avec les différents acteurs en mesure d'attribuer).

Ainsi, s'il convient de reconnaître que la situation de pénurie invite indirectement les demandeurs à chercher à « se faire connaître » afin d'augmenter leur chance d'accéder au parc social, **il convient également, de souligner la responsabilité de ceux qui attribuent dans ce processus.** En effet, si dans la plupart des cas, les acteurs professionnels et institutionnels de l'attribution disent se plaindre des « pressions » effectuées par les demandeurs, il est à noter qu'ils revendiquent également cette connaissance « qualitative » du demandeur. **Celle-ci étant évoquée comme un élément central leur permettant de réduire les risques liés à l'attribution.** On pourra alors constater qu'une des phrases « clé » (sinon « la phrase clé » des commissions d'attribution) aidant à la prise de décision, reste sans nul doute : « *Je l'ai vu, je le connais...* ».

Cet ensemble d'acteurs contribue donc également, et de manière significative, au sur investissement de la dimension relationnelle et **au développement d'une subjectivité, qui, en l'absence de cadres structurants, apparaît comme le principal lieu de production des inégalités de traitement.**

Enfin, autre manifestation de ce constat : L'attribution d'un logement dans un tel contexte de pénurie paraît souvent relever de « l'aumône sociale » ou d'une « prestation humanitaire » plutôt que de l'exercice d'un droit associé au statut du demandeur.

Repères relatifs aux discriminations systémiques et non intentionnelles

Il convient de rappeler ici les principales caractéristiques liées à la production des discriminations, indépendamment du champ où elles s'expriment. Celles-ci reposent le plus souvent sur des habitudes et des croyances non explicitées. Elles relèvent le plus souvent du subjectif et reposent sur la représentation consciente ou inconsciente que l'on a de l'autre. Ainsi, les politiques publiques de lutte contre les discriminations liées à l'origine réelle ou supposée, visent de fait à modifier les représentations subjectives des acteurs.

Autrement dit, le premier risque de production des discriminations est à situer dans le champ relationnel, celui qui précisément, est notoirement sur investi sur les deux sites concernés par l'étude. L'observation des pratiques permet en effet, de clairement mettre en évidence que la sur mobilisation de la subjectivité, conduit à une inégalité de traitement dans le processus d'attribution de logement.

3 - LES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT IDENTIFIÉES

Les travaux réalisés, conduits à l'aide des données proposées par les organismes gestionnaires associés à la démarche concernent ici, les ménages (français ou non) portant un patronyme étranger. Ils permettent de mettre en évidence deux situations susceptibles d'être interrogées du point de vue du principe d'égalité de traitement. La situation des ménages portant un patronyme d'origine maghrébin a été retenue à titre d'exemple significatif.

LE TRAITEMENT DES DEMANDES

Pour l'un comme pour l'autre bailleur, l'examen des données fournies montre qu'il existe un écart significatif entre le taux des demandes et celui des attributions pour les ménages aux patronymes maghrébins.

Situation n°1 - Alors que la part des demandes d'origine maghrébine est de 24,6% (soit pratiquement une demande sur quatre), un peu moins d'un cinquième des attributions (18,18%) correspond à cette même population :

	Patronyme maghrébin	Total	Part en pourcentage
Les demandes	334	1357	24,6%
Les attributions en accès 2006	14	77	18,18%

Situation n°2 - Nous nous sommes ici appuyés sur les données issues d'une lecture des commissions d'attribution sur la période allant de juillet à 26 décembre 2006. À cette occasion, il est possible d'observer que sur les 755 dossiers traités en commission, 278 portaient un patronyme d'origine maghrébine (soit 36,82% des dossiers).

Toujours sur cette même période, 328 attributions de logement ont été validées dont 85 impliquant un patronyme maghrébin (soit 25,91%). Il en résulte un écart moyen entre le taux des demandes et celui des attributions pour les ménages d'origine maghrébine se situant pratiquement à 11%.

2ème semestre 2006	Total dossiers	Patronymes maghrébins	% Maghreb	Total attributions	Attributions patronymes Maghrébins	% Maghreb	Écart
Décembre	105	53	50,48	40	12	30,00	20,48
Novembre	176	61	34,66	78	18	23,08	11,58
Octobre	112	44	39,29	58	20	34,48	4,80
Septembre	226	82	36,28	91	23	25,27	11,01
Août	77	21	27,27	31	7	22,58	4,69
Juillet	59	17	28,81	30	5	16,67	12,15
Total	755	278	36,82	328	85	25,91	10,91

L'ATTRACTIVITÉ DES PARCS

L'autre élément essentiel observé suite à l'analyse des données fournies est l'inaccessibilité quasi totale du parc le plus attractif aux ménages portant un patronyme maghrébin.

Situation n°1 - Alors que la majorité des offres d'appartements du bailleur se situe dans le segment du parc le plus attractif, l'on pourra constater l'absence totale de patronymes maghrébins dans ce même segment du parc, ces derniers n'accédant pas aux niveaux 3, 4 et 5 du parc social :

<i>Attractivité de l'immeuble par ordre décroissant</i>	Niveau 5	Niveau 4	Niveau 3	Niveau 2	Niveau 1
Effectif & pourcentage total des attributions 2006	11 14,3%	8 10,4%	23 29,8%	11 14,3%	24 31,2%
Dont patronyme maghrébins	0	0	0	5	9
Pourcentage de patronymes maghrébins	0%	0%	0%	45,45%	37,5%

Situation n°2 - Reprenant le suivi des attributions du deuxième semestre 2006, le deuxième bailleur semble présenter des tendances similaires. Aucune attribution ne pouvant être mentionnée sur le segment le plus attractif du parc.

Attractivité de l'immeuble	Nombre d'attributions disposant d'un patronyme maghrébin	Répartition des patronymes maghrébins (%)
1	18	21,18
2	30	35,29
3	35	41,18
4	2	2,35
5	0	0
Total	85	

Dans les deux situations appréhendées, trois constantes factuelles peuvent être dégagées :

- Un écart d'environ 10 points en défaveur des ménages portant un patronyme maghrébin en matière d'accès au logement ;
- Une absence de ces mêmes ménages sur les segments les plus attractifs des parcs de logements.
- Un processus d'attribution qui aboutit à la concentration des immigrés dans certains parcs et contribue ainsi fortement à la « ghettoïsation » de ces parcs.

Un processus similaire aurait pu être présenté à l'aide de données concernant d'autres patronymes (ex : associés à la population gitane). En effet, si la communauté gitane ne « semble » pas exprimer la même volonté de mobilité sociale qu'une part significative des populations portant un patronyme d'origine maghrébin, l'on peut tout de même poser l'hypothèse que ce qui a pu être observé en termes de logiques d'attribution se trouverait confirmé, voir amplifié³.

PRÉCONISATIONS

À l'issue de nos travaux, deux axes principaux d'intervention en vue de renforcer le principe d'égalité de traitement en matière d'accès au logement social peuvent être proposés. Ils répondent aux différents constats posés par la présente étude et visent tout autant les différents acteurs mobilisés que l'ensemble du système d'attribution. **La réflexion sur leurs contenus et leurs modalités de mise en œuvre pourrait être confiées à un groupe de travail constitué des bailleurs du Département, de l'URO HLM, de l'Acse et de la DDE.**

1 - PRÉCONISATIONS EN DIRECTION DES ACTEURS DE L'ATTRIBUTION

QUALIFIER LES ACTEURS DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION

FORMATIONS

En premier lieu, la **formation des acteurs à la non-discrimination et à la gestion de la diversité** des publics est indiscutablement une nécessité et une priorité. Qu'il s'agisse des élus, des bénévoles ou encore des professionnels, les principaux acteurs du processus d'attribution ne disposent pas des éléments de connaissance nécessaires à la prise en compte des enjeux liés aux discriminations. Cette situation présente deux risques : Un risque juridique et un risque professionnel.

En effet, les différents témoignages recueillis mettent en évidence le niveau de stress et de pression auxquels peuvent être confrontés ces acteurs. Or, il apparaît que face à ces pressions, ils se trouvent dans l'incapacité de référer leurs pratiques à des procédures explicitant leur choix, tout particulièrement pour ce qui concerne les discriminations liées à l'origine.

³ Point de vue largement confirmé par les bailleurs.

Dans cette perspective, préconiser la mise en œuvre de formations appropriées relève tout autant d'une dynamique de lutte contre les discriminations que d'un processus de modernisation des pratiques d'attribution et d'intégration de compétences nouvelles.

FORMATIONS ACTIONS

Dans le prolongement de notre précédente préconisation, et compte tenu de la diversité des situations rencontrées comme du poids des cultures et pratiques locales, il conviendrait d'élaborer et de proposer à ces acteurs, des processus de « formation action » permettant :

- De faire du « sur mesure » ;
- De faciliter l'intégration d'outils nouveaux ;
- D'accompagner leur mise en œuvre en intelligence de situation.

2 - PRÉCONISATIONS EN DIRECTION DU SYSTÈME D'ATTRIBUTION

RATIONALISER LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION

DES OUTILS À CONCEVOIR ET À MOBILISER

Il apparaît également indispensable de mettre en œuvre toute action, ou initiative, de nature à limiter autant que faire se peut, la part de subjectivité qui se trouve actuellement mobilisée dans les processus d'attribution de logements sociaux (subjectivité dont on a vu qu'elle se situe à la source des inégalités de traitement). Cet axe de travail peut prendre les formes suivantes :

⇒ Charte de bonnes pratiques

En lien avec l'Union Régionale des organismes HLM, il est proposé la co-construction et la signature d'une « Charte » destinée à ré-affirmer et à valoriser la volonté des bailleurs de mettre en œuvre et de promouvoir le principe d'égalité de traitement dans les processus d'attribution de logements sociaux.

⇒ Référentiel métier

La mise en application effective d'un tel « référentiel métier », co-construit par l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus d'attribution du logement, permettrait de mieux encadrer les pratiques professionnelles des agents, de rendre plus aisé et sécurisant l'exercice de leurs missions au quotidien et d'en fixer les limites professionnelles.

⇒ Gestion centralisée des dossiers

Concernant l'ensemble du « système logement », il est préconisé (à l'échelle du département), la mise en place d'un système centralisé de gestion des dossiers des demandeurs permettant de limiter les interventions de tiers dans le processus de demande.

L'INTERPELLATION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

L'ensemble des pistes de travail énoncées ci-dessus n'ont de pertinence que si elles sont assorties d'une stratégie volontariste d'interpellation de la puissance publique, **acteur décisif, en capacité d'agir sur la variable de l'offre de logements et de sa diversification, notamment au regard des :**

- **Disparités territoriales constatées sur le département ;**
- **Objectifs portés par la Loi SRU.**

Pour conclure, il apparaît essentiel que la mise en œuvre opérationnelle de ces préconisations par un ou plusieurs bailleurs du département, fasse l'objet d'un accompagnement par un groupe de travail « Habitat/Logement » de la COPEC de l'Hérault, constitué et activé à cette occasion.

Dans ce cadre, chaque partenaire impliqué, au premier rang desquels la DDE et l'Acsé, pourront utilement mobiliser leurs compétences, expertises, moyens et savoir-faire et contribuer ainsi au succès des actions mises en œuvre.