

Analyse et recueil des bonnes pratiques
Accès au logement social :
garantir l'égalité

Janvier 2011

HALDE

Haute Autorité
de Lutte contre
les Discriminations
et pour l'Égalité

08 1000 5000
www.halde.fr



Avant-propos

Reconnu comme un droit fondamental, le droit au logement est désormais opposable en droit français. L'ouverture d'un recours encadré par la loi vise à en garantir l'effectivité.

Le législateur a par ailleurs souhaité retenir comme un délit réprimé par le code pénal des refus de vente ou de location de logement lorsqu'ils sont effectués sur le fondement d'un motif illégitime. La Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement des personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, transposée notamment dans la loi sur les rapports locatifs du 6 juillet 1989, a ainsi fait figurer le logement parmi les domaines explicitement visés par les mesures de prévention et de lutte contre les discriminations.

De la qualité de l'habitat, à savoir le logement dans son environnement mais aussi dans sa conception, dépend également l'accès à d'autres droits économiques et sociaux, tels que l'éducation et l'emploi, ainsi qu'aux biens et services. Or, l'accès à un logement adapté aux besoins de chacun, et des services de qualité, suppose de pouvoir en assumer le coût. Dès lors, le coût du logement pour son occupant, en matière énergétique notamment, et le lieu de résidence peuvent exposer à des discriminations d'un type nouveau. La contrainte des ressources peut éloigner durablement des ménages d'un logement adapté à leurs besoins et bien localisé alors même que celui-ci conditionne leur insertion sociale. Le lieu de résidence peut constituer un problème supplémentaire pour l'accès à l'emploi des habitants de quartiers en difficulté. Les récentes demandes de reconnaissance par la loi d'un critère de discrimination lié à l'adresse ou encore d'un critère de fortune se fondent sur de telles situations.

Du fait de l'importance prépondérante du logement dans l'insertion sociale, la HALDE a inscrit ce domaine comme l'une des priorités de son action. En 2007, elle s'est vu confier par le Gouvernement la coordination de la Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat. L'éclairage apporté par les experts et les acteurs de l'habitat ayant contribué aux débats a permis de formuler des recommandations visant à concilier des objectifs parfois contradictoires, mais essentiels pour la cohésion sociale, tels que le droit au logement, l'accès au logement sans discrimination et la mixité sociale dans l'habitat.

Dans sa délibération du 16 mars 2009 « pour une mixité sociale sans discrimination dans l'accès au logement social », la HALDE a rappelé que l'objectif de mixité ne saurait justifier un refus d'attribution fondé sur un motif illégitime lié aux caractéristiques des demandeurs, telles que l'origine par exemple. Sur la base de ce principe, la haute autorité a adressé des recommandations aux différents acteurs du logement social, notamment :

- aux collectivités locales, pour garantir le respect de l'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux et contribuer au développement d'une offre de logements accessibles et adaptés aux besoins de tous, y compris des plus vulnérables, condition d'une égalité réelle pour l'accès de tous au logement ;*

- *aux bailleurs sociaux, pour veiller à la conformité des orientations définies pour leur politique d'attribution au principe de non-discrimination et développer l'information et la formation en la matière auprès des agents chargés du traitement et de l'instruction des demandes ;*
- *au Ministère du logement, pour apporter les clarifications nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans les textes juridiques relatifs à l'attribution de logements sociaux.*

Dans la continuité de ces actions, le travail réalisé avec les acteurs du logement social pour proposer des réponses concrètes favorisant l'égalité des demandeurs d'un logement social, et la publication en 2010 d'un guide avec l'Union Sociale de l'Habitat et la Fédération des Entreprises Publiques Locales, illustrent l'action de la HALDE pour assurer la promotion de l'égalité : agir en amont des discriminations, les identifier et les prévenir, notamment en encourageant le développement des bonnes pratiques identifiées grâce au dialogue qu'elle a noué avec les acteurs du logement locaux et nationaux.

A partir de l'expérience de bailleurs sociaux, de réservataires communaux ou d'Action Logement (anciennement 1% Logement) ou encore d'intercommunalités, la présente étude poursuit cette démarche en fournissant aux acteurs du logement social des outils d'analyse et des exemples de pratiques faisant ressortir les conditions qui favorisent l'égal accès de tous à un logement social. La qualité des échanges et l'intérêt témoigné pour la démarche de la HALDE par les personnes rencontrées ont permis de restituer la richesse des actions engagées sur le terrain, qui pourront éclairer ou inspirer d'autres acteurs développant des projets similaires.

Eric Molinié
Président de la HALDE



INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE-LES ENSEIGNEMENTS DE 12 ACTIONS LOCALES : L'ANALYSE DE LA HALDE	9
<i>Chapitre I - éléments de cadrage : Le système d'attribution de logements sociaux en France et ses effets sur des discriminations potentielles</i>	<i>10</i>
I. 1 Place, missions et évolutions du logement social en France.....	10
I. 2 Le cadre juridique de la procédure d'attribution	12
I. 3 Les discriminations dans l'accès au logement social.....	16
<i>Chapitre II. Des réponses apportées localement et leurs enseignements.....</i>	<i>21</i>
II. 1 Améliorer la qualité et l'efficacité des réponses apportées aux demandeurs	22
II. 2 Mettre en place un dispositif d'examen régulier des demandeurs en délai anormalement long.....	31
II. 3 Définir une procédure transparente de désignation des candidats par un réservataire.....	32
II. 4 Mettre en place une méthode de sélection garantissant l'objectivité des choix des candidats par un bailleur.....	35
II. 5 Mettre en place un dispositif d'accès au logement social à l'échelle d'un territoire	44
II. 6 Mobiliser les acteurs et accompagner le changement des pratiques.....	50
<i>Chapitre III. Voies d'action pour prévenir et lutter contre les discriminations dans le processus d'attribution de logements sociaux.....</i>	<i>54</i>
III. 1 Les conditions d'une politique d'attribution garantissant l'égal accès de tous à un logement social..	54
III. 2 Du dépôt de la demande à son instruction : rationaliser l'organisation du dispositif et harmoniser les pratiques	56
III. 3 Les priorités et leur mise en œuvre : rendre les priorités publiques et objectiver les choix des candidats.....	58
III. 4 Mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale : prendre en compte les risques de discrimination.....	61
III. 5 Les décisions en Commission d'attribution Logement : garantir la transparence	66
III. 6 L'information du demandeur : une condition pour l'accès aux droits et l'accomplissement des démarches.....	68
SYNTHESE ET CONCLUSION	71
DEUXIEME PARTIE-RECUEIL DE BONNES PRATIQUES : MONOGRAPHIES DES 12 ACTIONS ANALYSEES ...	75
<i>Méthodologie et choix des sites.....</i>	<i>76</i>
<i>Sites et acteurs rencontrés.....</i>	<i>77</i>
1. <i>Le dispositif d'accès au logement social à Rennes Métropole</i>	<i>79</i>
2. <i>La mobilisation des acteurs du logement social dans le cadre d'un programme européen de lutte contre les discriminations en Haute-Normandie</i>	<i>85</i>
3. <i>L'expérimentation d'une charte d'attribution à Eure Habitat dans le cadre du programme LUCIDE.....</i>	<i>90</i>
4. <i>Une initiative à Aubervilliers pour garantir la transparence des attributions des logements sociaux réservés à la commune</i>	<i>94</i>
5. <i>Le traitement des demandes de logement de salariés par CILGERE, organisme réservataire d'action logement.....</i>	<i>100</i>
6. <i>La mobilisation des bailleurs sociaux par la COPEC de l'Hérault et l'expérimentation d'un diagnostic des pratiques d'attribution.....</i>	<i>105</i>
7. <i>L'expérience d'un fichier partagé de la demande dans les départements des Pays de la Loire</i>	<i>111</i>
8. <i>Un dispositif interne « DALO » mis en place par le Toit Angevin pour prendre en compte toutes les demandes.....</i>	<i>116</i>
9. <i>Un exemple de traitement de la demande fondé sur un classement par priorités mis en place par Sarthe Habitat</i>	<i>121</i>

<i>10. La prise en compte de la lutte contre les discriminations dans le logement par les acteurs du Grand Lyon.....</i>	<i>125</i>
<i>11. L'expérimentation d'une méthode d'attribution sans discrimination par la Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon (SACVL).....</i>	<i>129</i>
<i>12. La mobilisation des bailleurs sociaux de la Loire pour prévenir et lutter contre les discriminations dans l'accès au logement social</i>	<i>134</i>
ANNEXES	138
<i>Annexe 1 : Principales ressources documentaires utilisées pour l'analyse</i>	<i>139</i>
<i>Annexe 2 : Exemples de grilles de cotation utilisées par les bailleurs rencontrés</i>	<i>143</i>
<i>Annexe 3 : Délibération n°2009-133 pour une mixité sociale sans discrimination, 16 mars 2009</i>	<i>145</i>
<i>Annexe 4 : Note méthodologique de recueil des pratiques.....</i>	<i>150</i>
<i>Annexe 5 : Trame d'entretien « bailleurs » détaillée</i>	<i>153</i>
<i>Annexe 6 : Trame d'entretien « intercommunalité »</i>	<i>159</i>

INTRODUCTION

Deux volets sont nécessaires pour assurer à chacun l'accès à un logement social : l'égalité de traitement des demandeurs, garantie par des procédures objectives, et l'égalité des chances permettant l'accès effectif de chacun à un logement social. Des procédures d'attribution exemplaires, objectives et transparentes, permettent en effet de garantir effectivement l'égalité de traitement des demandeurs. Pour autant, tous les demandeurs, bien que traités à égalité, n'auront pas, dans les faits, les mêmes chances d'accéder à un logement social si l'offre correspondant à leurs besoins réels n'existe pas ou n'est pas suffisante. Dès lors, assurer à tous l'accès au logement social suppose d'intégrer aussi l'enjeu d'une politique globale de l'habitat, mise en œuvre localement, articulant la politique d'attribution à la politique d'offre et, plus largement, à la politique urbaine.

Dans cette perspective, le présent rapport s'intéresse aussi bien au volet de l'égalité de traitement qu'à celui de l'égalité des chances, dans une approche opérationnelle. Il a pour objectif d'apporter aux acteurs :

- un panorama des difficultés relevées à partir de constats partagés par les experts du domaine de l'habitat ;
- des réponses qu'appellent ces difficultés, en relevant les évolutions déjà en cours ;
- des exemples d'actions locales engagées par différents types d'acteurs et dans des contextes diversifiés, pour améliorer le dispositif d'accès au logement social et prévenir les discriminations dans ce domaine.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité des différents travaux déjà conduits par la HALDE sur le sujet et des recommandations sur l'attribution de logements sociaux formulées à cette occasion¹. Son apport et son originalité par rapport à ces précédents travaux résident dans la démarche retenue. Il s'appuie en effet aussi bien sur des sources théoriques - travaux de référence réalisés sur les discriminations dans le logement social - que sur l'analyse d'actions de terrain innovantes. Cet apport du terrain, qui prend appui sur 12 actions locales analysées par la HALDE dans le cadre d'une participation volontaire des acteurs rencontrés, constitue une ressource précieuse pour l'étude. La démarche est d'autant plus intéressante que ces actions sont très différentes les unes des autres, concernant dans certains cas un type d'acteurs particulier ou portant dans d'autres cas sur une action collective, impliquant différents acteurs.

¹ *Améliorer les procédures d'attribution et la gestion du parc* (Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat, Recommandations du jury, octobre 2007) ; *Mettre en place des procédures transparentes et harmonisées* (Année européenne de l'Egalité des Chances, Recommandations remise au Gouvernement en décembre 2007) ; *Encadrer les enquêtes sociales* (Année européenne de l'Egalité des Chances, Recommandations remise au Gouvernement en décembre 2007) ; *Délibération du Collège « Logement social et mixité » du 16 mars 2009* ; *Délibérations issues des réclamations individuelles sur l'accès au logement social*.

Dans le souci de restituer la richesse de ce matériau, le rapport comporte deux parties complémentaires :

- la première partie est consacrée aux enseignements dégagés à partir de l'analyse des 12 actions étudiées, mises en perspective avec les constats mis en lumière par les travaux sur la question de l'accès au logement social ;
- la deuxième partie rassemble les analyses complètes de chacune des 12 actions, ainsi que les documents utilisés pour leur réalisation, sous la forme d'un recueil de bonnes pratiques.

L'analyse présentée dans la première partie est conduite en trois temps :

- les éléments permettant de caractériser le système d'attribution en France et ses effets sur des discriminations potentielles (Chapitre I) ;
- des réponses apportées localement et les enseignements que la HALDE a pu en dégager (Chapitre II) ;
- des pistes d'actions pour progresser sur la prévention des discriminations dans l'accès au logement dégagées à partir de la mise en perspective des deux premiers chapitres (Chapitre III).

PREMIERE PARTIE

LES ENSEIGNEMENTS DE 12 ACTIONS LOCALES : L'ANALYSE DE LA HALDE

CHAPITRE I - ELEMENTS DE CADRAGE : LE SYSTEME D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX EN FRANCE ET SES EFFETS SUR DES DISCRIMINATIONS POTENTIELLES

Les constats dégagés par les travaux sur la question de l'accès au logement social et des discriminations dans ce domaine convergent avec les éléments recueillis auprès des acteurs rencontrés par la HALDE et font ressortir trois questions principales :

- la place et les missions du logement social et leur évolution ;
- le cadre juridique des attributions de logements sociaux ;
- les discriminations dans l'accès au logement social.

I. 1 Place, missions et évolutions du logement social en France

L'insuffisance quantitative et qualitative d'offre de logements sociaux est le premier constat partagé par l'ensemble des acteurs et experts du secteur du logement². Si ce constat ne peut justifier à lui seul l'ensemble des difficultés observées, notamment du point de vue des inégalités de traitement, la question d'une offre permettant de répondre à l'ensemble des besoins, dans leur diversité, fait partie intégrante d'une analyse des conditions d'amélioration de l'accès au logement social pour tous.

Il importe à ce titre d'étudier les principales causes à l'origine des déséquilibres entre l'offre et la demande de logements sociaux notamment. Il est aussi nécessaire de s'interroger sur les conséquences des évolutions observées sur la place et les missions attribuées au logement social dans la politique du logement. Les contextes locaux étant très diversifiés, les décalages observés n'affectent toutefois pas le territoire de manière uniforme. Les principales difficultés observées, liées aux déséquilibres croissants entre l'offre et la demande, sont en effet concentrées dans quelques régions, et d'abord en Ile-de-France.

I. 1. 1 Des tensions concentrées dans certaines régions ou territoires

Plusieurs indicateurs reflètent les tensions existantes et l'ampleur des besoins des demandeurs prioritaires non satisfaits, et permettent de mesurer les disparités entre territoires :

- Le nombre de demandeurs d'un logement social. Pour la France entière, le nombre de logement attribués annuellement correspond, en moyenne, au tiers du nombre de demandeurs : 450 000 attributions pour 1 300 000 demandeurs³. Toutefois, cette proportion varie considérablement selon les territoires. Ainsi, par exemple :
 - dans la Sarthe, 62% des demandes étaient satisfaites fin 2008⁴, avec 5 217 attributions pour 8 360 demandes ;
 - à Rennes⁵, 32% des demandes étaient satisfaites (hors 1% Logement) en 2008, avec 2650 attributions pour 8350 demandes ;

² Le premier chapitre des recommandations du jury de la Conférence de consensus sur la diversité dans l'habitat est consacré à ce sujet.

³ HCLPD, *Dérouler les implications du droit au logement opposable*, 2008, 13^{ème} rapport, p.18.

⁴ CREHA Ouest, USH Pays de Loire, *Fichier de la demande locative sociale de la Sarthe*, avril 2009.

- à Paris, 12% des demandes étaient satisfaites en 2006⁶, avec 12 700 attributions pour 110 000 demandes.
- Le délai d'attente pour obtenir un logement social. Le délai anormalement long fixé par les préfets reflète les différences de contexte selon les tensions du logement observées : fixé à 12 mois dans la Sarthe, il s'élève à 30 mois en Ille-et-Vilaine, tandis qu'à Paris, il est de 6 ans pour un T1, 9 ans pour les T3 et T4 et 10 ans pour les logements les plus grands⁷.
- Le nombre de recours amiables portés devant les commissions départementales de médiation, depuis la mise en œuvre du Droit au logement opposable (DALO) en 2008⁸. L'importance des écarts observés en la matière fait ressortir les disparités entre les territoires. La question de l'intérêt du recours se pose en effet différemment selon le niveau des tensions du marché du logement dans les territoires. Ces recours, concentrés dans six régions principales (Ile de France, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes, Nord Pas-de-Calais, Pays de Loire, Languedoc Roussillon) révèlent ainsi l'ampleur des besoins et de la demande non satisfaits dans ces territoires. La Région Ile-de-France concentre à elle seule les deux tiers des recours, dont 20% pour Paris. Hors Ile-de-France, les recours déposés sont les plus nombreux dans les départements les plus peuplés, mais surtout les plus urbanisés : Bouches de Rhône, Nord, Loire Atlantique, Rhône, Var, Haute-Garonne, Hérault, Alpes Maritimes, Isère et Gironde⁹.

La concentration des tensions dans quelques régions et/ou territoires ne signifie pas que les difficultés soient inexistantes dans les autres. Ainsi, dans un certain nombre de territoires *a priori* peu tendus, une partie de la demande peut demeurer non satisfaite, faute d'une offre adaptée correspondant à ses besoins. C'est notamment le cas concernant la demande des jeunes actifs, en présence d'une offre majoritairement composée de logements familiaux (de trois ou quatre pièces), qui correspond mal aux besoins de ces demandeurs, aussi bien en termes de localisation (ils sont plus souvent situés en périphérie des centres urbains), que de niveaux de loyer, généralement trop élevés¹⁰. Dans les secteurs peu urbanisés et/ou hors les métropoles régionales, les difficultés relèvent alors davantage des caractéristiques de l'offre et de la nature de la demande que de son niveau quantitatif.

⁵ Rennes Métropole, *Commission Locale de l'Habitat, Dispositifs de solidarité liés au logement*, Bilan 2008.

⁶ HCLPD, *Op. cit.*, p.18.

⁷ HCLPD, *Op. cit.*, p.18.

⁸ Dans le cadre de la Loi n° 2007-290 instituant le Droit au Logement Opposable du 5 mars 2007 qui fixait l'ouverture du recours amiable au 1^{er} janvier 2008.

⁹ Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, *L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre*, octobre 2009, 3^{ème} Rapport annuel, p.13 ; DHUP/DALO, *Statistiques recours Logement et Hébergement*, 31 mai 2009.

¹⁰ Un tel constat a pu être relevé pour l'un des sites étudiés dans le cadre de notre analyse, le département de la Sarthe, caractérisé par un marché du logement peu tendu.

I. 1. 2 Des tensions accrues depuis les années 2000

Au cours de la dernière décennie, les évolutions de l'offre comme de la demande de logements sociaux montrent des tensions accrues dans le parc social. Les prix de l'immobilier privé - à la location comme à l'achat - ont plus que doublé entre 2000 et 2007 alors que le nombre des ménages en situation de précarité au regard de l'emploi et des revenus a progressé au cours de la période. Il en résulte un double report de la demande sur le parc HLM dans les territoires connaissant les plus fortes tensions :

- le report sur le parc social d'une partie de la demande auparavant satisfaite dans le secteur privé ;
- le report d'un nombre croissant de projets de mobilité de locataires HLM, auparavant orientés vers le parc privé, au sein même du parc social. Un tiers des locataires HLM¹¹ ne pouvant faire face à l'augmentation des prix de l'immobilier privé sont concernés, suscitant une demande de mobilité croissante au sein du parc social.

Face à ces évolutions de la demande, l'offre de logements sociaux, confrontée à divers freins pour son développement (augmentation des coûts du foncier et de la construction, besoins de relogements créés par le nouvel essor du renouvellement urbain,...), a faiblement progressé au cours de la décennie.

Après avoir fortement augmenté de l'après-guerre jusqu'en 1975, le rythme des constructions de logements sociaux a nettement faibli depuis lors, et reste insuffisant face à l'ampleur de la demande. Diverses sources statistiques confirment cette dynamique défavorable au parc social en poids relatif, depuis les années 80, par rapport au parc locatif privé¹², avec toutefois de meilleurs résultats en 2010, révélant avec un certain décalage dans le temps, les fruits du Plan de cohésion sociale lancé en 2004¹³.

Le retard des nouvelles constructions de logements sociaux, conjugué à une réduction de la mobilité des locataires en secteur HLM, a donné lieu à une contraction de l'offre globale de logements sociaux en territoires tendus, alors que la demande a augmenté.

¹¹ Selon les données de l'USH, sur 1,2 millions de demandes de logement social recensées en 2006, 550 000 émanent de ménages déjà locataires HLM.

¹² Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, 2009, p. 47-48 ; ANAH, *Atlas de l'habitat privé*, 2008. Le Conseil d'Etat relève ainsi, pour les constructions récentes, un rapport de 33/ 66 entre parc locatif social et parc locatif privé ; l'ANAH indique quant à elle qu'au cours de la période 1999-2005, 60% des constructions neuves ont été réalisées en vue de l'acquisition, 26% pour le parc locatif privé et 13% pour le parc locatif social.

¹³ Dans sa *Conférence de presse semestrielle* du 17 juin 2010 Thierry Repentin, Président de l'Union Sociale pour l'habitat, relève des résultats encourageants en 2009, portant le nombre annuel de mises en chantier d'environ 50 000 à 100 000. Rappelons que le plan de cohésion sociale s'est décliné en plusieurs mesures de programmation d'un nombre de logements sociaux à construire annuellement : inscrites dans la Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, elles ont été successivement revues, d'abord dans la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, puis dans la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

I. 1. 3 Conséquences des évolutions observées sur les missions du parc social

Les évolutions qui viennent d'être présentées ont conduit, de fait, au cours des trente dernières années, à un recentrage progressif des missions d'accueil du parc social en direction des ménages les plus défavorisés. Un tel recentrage rend l'objectif de mixité sociale, par ailleurs inscrit dans les missions du parc social, naturellement plus difficile à atteindre. Il fait aussi ressortir les tensions entre les missions assignées au logement social : participer à la mise en œuvre du droit au logement, notamment pour les ménages défavorisés d'une part, et favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers d'autre part (article L. 441 CCH).

Malgré un recul, le poids des logements sociaux dans l'ensemble du parc des résidences principales (15,7%)¹⁴ permet encore au parc social d'assurer une mission d'accueil des ménages généraliste, qui rend donc possible une certaine mixité sociale. Mais une insuffisance durable de l'offre de logements sociaux pourrait, à terme, remettre en cause cette vocation et faire évoluer les missions du logement social vers une conception résiduelle¹⁵, réservant l'accès au logement social aux ménages les plus modestes et exclus de l'accès au logement aux conditions du marché. Le maintien d'une offre suffisante de logements sociaux constitue donc un enjeu déterminant pour la poursuite des missions attribuées au logement social. Il conditionne notamment l'existence même d'une mixité sociale au sein du parc social¹⁶.

I. 2 Le cadre juridique de la procédure d'attribution

L'organisation du dispositif d'accès au logement social par filières et la mise en œuvre du cadre juridique des attributions de logements sociaux soulèvent des difficultés¹⁷, avec des conséquences particulières tant pour les acteurs que pour les demandeurs.

¹⁴ CGEDD, *La structure du parc de logements en 2009*, Chiffres et statistiques n°138, juillet 2010.

¹⁵ CECODHAS, *Rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 Etats membres de l'UE*, 2007 ; Ghékière, Laurent, 2008, *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, in CNAF, *Politiques du logement : questions sociales*, Recherches et prévisions n°94. Trois conceptions dominantes caractérisent le système du logement social dans les 27 Etats membres, chacune de ces conceptions déterminant les missions d'accueil des ménages dans le parc social : 1. **Une conception universelle** selon laquelle les missions ne sont pas ciblées sur une demande sociale déterminée en référence à un plafond de revenus : en relèvent les Pays-Bas, le Danemark, la Suède ; 2. **Une conception généraliste** selon laquelle les missions visent des bénéficiaires diversifiés mais sous condition de ressources : en relèvent l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Finlande, la France, la République tchèque, la Pologne, le Luxembourg ; 3. **Une conception résiduelle** selon laquelle les missions ciblent strictement les ménages défavorisés exclus du marché du logement : en relèvent notamment le Royaume-Uni et l'Irlande.

¹⁶ Conseil d'Etat, *Op.cit.*, p. 118. Les auteurs soulignent le rôle déterminant d'une offre de logements sociaux suffisante pour maintenir sa vocation d'accueil généraliste, d'autant plus nécessaire aujourd'hui que «renoncer à l'objectif de mixité sociale ne serait cohérent ni avec la politique de la ville, ni avec le Plan National de Rénovation Urbaine » engagé depuis 2003.

¹⁷ Voir sur ce point les ressources documentaires utilisées, Annexe 1, pages 139 et suivantes.

I. 2. 1 Une organisation peu lisible

La diversité des filières d'accès au logement social, qui se sont multipliées au fil des lois, est une caractéristique du système d'attribution de logements sociaux en France. Coexistent ainsi sur la plupart des territoires :

- les filières de réservation définies dans le cadre de la procédure de droit commun d'accès au logement (article L 441-1 CCH). Les droits de désignation sont accordés aux différents réservataires (principalement les contingents préfectoraux, les collectivités territoriales et les collecteurs d'Action Logement) en contrepartie des financements ou garanties apportées par ces derniers ;
- les filières visant à répondre aux besoins des personnes ne pouvant accéder à un logement dans des conditions de droit commun, filières généralement issues de la Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « Loi Besson ». Elles sont mises en œuvre dans le cadre des Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) ;
- la filière résultant du traitement des recours DALO¹⁸.

Les difficultés généralement constatées à ce niveau sont :

- la multiplicité des acteurs impliqués dans le processus, chacun agissant selon la logique propre à la filière d'attribution dans le cadre de laquelle il intervient ;
- l'absence de concertation entre les différents réservataires sur la définition des critères de priorités et sur les procédures de sélection des candidats ;
- une difficulté à assurer un suivi effectif des conventions lors de la libération des logements en vue de leur réaffectation par les réservataires concernés faute de moyens suffisants, et, de fait, des irrégularités récurrentes en la matière¹⁹ ;
- des difficultés attachées au mode d'affectation nominative des logements réservés qui présente des rigidités dans la gestion des demandes, notamment dans une recherche de mixité et de réponses adaptées aux besoins propres à certains demandeurs (handicap, demandes de mutation interne au parc social, etc.)²⁰ ;
- une articulation souvent insuffisante entre, d'une part les filières spécifiques et / ou les dispositifs d'urgence mis en place notamment dans le cadre de la loi Besson, et d'autre part les filières de droit commun, avec le risque de produire des effets de « coupe-file », nuisant évidemment aux conditions d'une égalité de traitement pour l'accès au logement social²¹.

¹⁸ Il a aussi été soulevé par plusieurs acteurs rencontrés par la HALDE que le recours DALO, sans être une filière au sens juridique du terme, peut le devenir *de facto*.

¹⁹ Elles sont régulièrement soulignées dans les rapports annuels de la MIILOS.

²⁰ CGEDD, *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, février 2010, p. 30-32 ; HCLPD, *Op.cit.* p. 45. Un consensus tend à s'établir sur ce point, notamment depuis la mise en œuvre du droit au logement opposable, en faveur du développement d'une gestion des réservations par flux qui permet d'affecter aux différents réservataires un quota des logements libérés.

²¹ Ballain, René, Vaucher, Anne-Claire, *Les discriminations dans l'accès au logement*, Grand Lyon, rapport final GTAD, octobre 2007, p.12.

La complexité de cette organisation s'est amplifiée au fil des réformes successives, notamment sous l'effet des deux vagues de décentralisation²². Fortement centralisatrice lors de sa mise en place dans les années 50, la politique du logement est aujourd'hui caractérisée par un éclatement de sa gouvernance. L'enchevêtrement et la superposition des compétences (services de l'Etat, conseils généraux, collectivités locales, réservataires, associations, etc.), constituent une dimension importante des difficultés qui affectent les politiques d'attribution de logements sociaux : qui est responsable de quoi²³ ?

I. 2. 2 Un faible encadrement des étapes du processus en amont de la Commission d'attribution

Bien qu'étoffé, le cadre juridique des attributions défini aux articles L.441 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), laisse pourtant d'importantes marges de manœuvre aux organismes bailleurs et aux réservataires pour en organiser la mise en œuvre.

Ces marges de manœuvre offrent une opportunité aux acteurs pour décliner la mise en œuvre de règles générales, dans des conditions adaptées aux différents contextes locaux. Mais elles présentent aussi des espaces propices au développement de pratiques qui, prenant appui sur les ambiguïtés ou l'imprécision des textes peuvent, de fait, donner lieu à des inégalités de traitement, voire à des discriminations.

Les étapes en amont de la décision en Commission d'Attribution Logement (CAL) concentrent l'essentiel des enjeux²⁴, notamment lors de :

- l'accueil, le dépôt et l'enregistrement de la demande ;
- la constitution et l'instruction du dossier de demande ;
- la définition des critères de priorité et des modalités de leur mise en œuvre ;
- la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale, définie comme l'une des missions attribuées au logement social au même titre que celle d'assurer le droit au logement des personnes défavorisées.

L'étape de la décision par la CAL pose quant à elle la question des modalités d'examen des dossiers et des motivations des refus ou d'ajournement. Par ailleurs, la récente mise

²² Le premier acte de la décentralisation est issu des Lois de 82 et 83 ; le second est issu de la Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²³ Conseil d'Etat, *Op.cit.*, p. 77-80.

²⁴ *Les discriminations dans l'accès au logement*, Grand Lyon, rapport final GTAD, *Op. cit.*, p.12. Les auteurs observent que « L'encadrement réglementaire est faible et laisse une grande marge d'application aux acteurs qui interviennent dans le processus d'attribution. [...] Si les commissions d'attribution disposent d'un pouvoir formel évident, tout se joue en amont : dès l'accueil des demandeurs, puis lors du traitement des dossiers au moment de leur instruction et au sein des instances le plus souvent informelles qui préparent les décisions des commissions d'attribution et orientent leur choix. Il en résulte une grande diversité des pratiques. [...] C'est en amont de ce stade que sont pris en compte les objectifs contradictoires des politiques publiques (respect du droit au logement, promotion de la mixité sociale), que la subjectivité des pratiques conduit à la remise en cause de quelques règles qui servent de référence, et que peuvent s'entremêler de façon insidieuse des formes de discrimination directe et indirecte».

en œuvre du Droit au Logement Opposable (DALO) suscite de nouvelles interrogations sur les pratiques mises en place pour le choix des candidats.

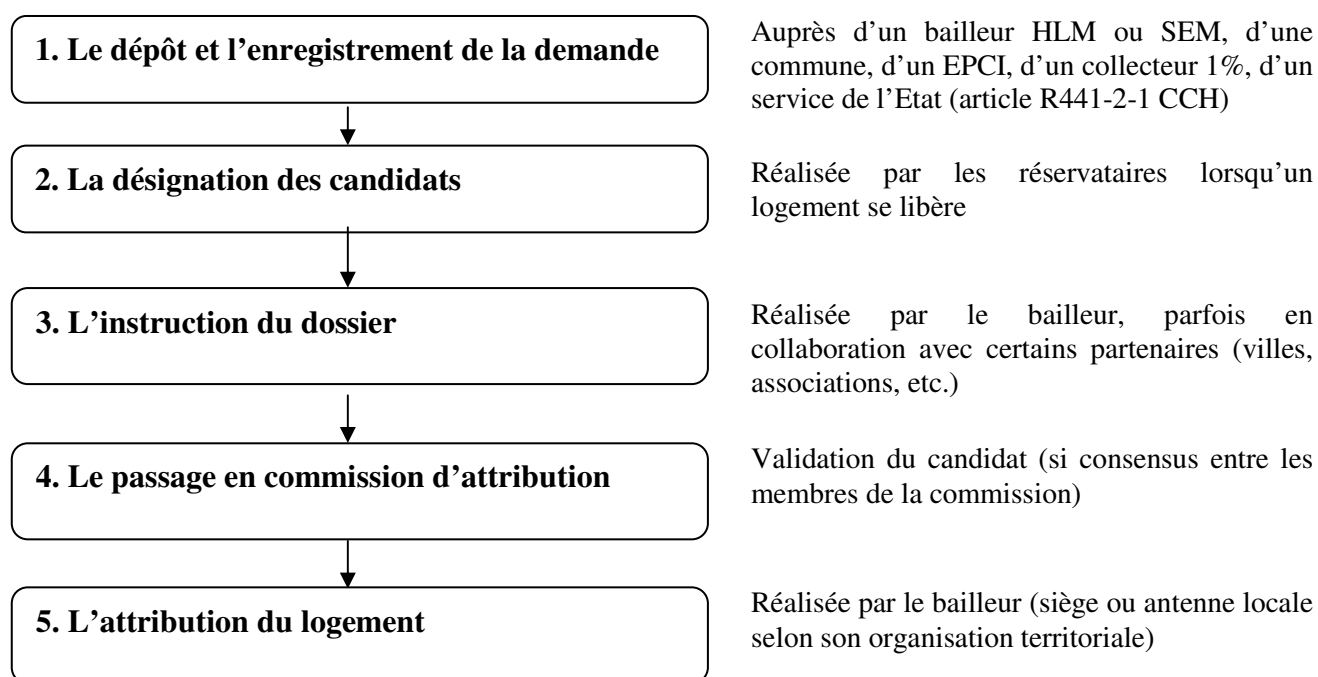
Enfin, l'information du demandeur sur le suivi et l'avancement de son dossier est souvent insuffisante à toutes les étapes du processus, bien qu'essentielle pour assurer un réel accès aux droits.

Des travaux consultés et des analyses des acteurs rencontrés, la HALDE retient essentiellement :

- des espaces d'interprétation laissés aux acteurs par les textes encadrant la procédure d'attribution, propices au développement de pratiques potentiellement discriminatoires ;
- une grande diversité des pratiques aux différentes étapes de la procédure, et surtout en amont de la décision : selon les territoires, selon les filières d'attribution, mais aussi selon les acteurs concernés, avec des différences parfois notables notamment entre réservataires et bailleurs, voire d'un bailleur à l'autre ;
- une difficulté de compréhension du système d'attribution, régulièrement exprimée par les demandeurs.

Pour synthétiser l'organisation générale du système d'attribution, nous nous appuyons sur le schéma ci-dessous, proposé par FORS Recherche Sociale dans l'ouvrage *Les attributions de logements sociaux*²⁵. Celui-ci permet en effet d'identifier le rôle des différents acteurs aux principales étapes du processus d'attribution de logements sociaux.

Le cheminement d'un dossier de demande de logement social



²⁵ Revue Recherche Sociale, 189, Hiver 2009.

I. 3 Les discriminations dans l'accès au logement social

Les constats dégagés dans les paragraphes précédents conduisent à étudier plus précisément comment les discriminations se manifestent dans le logement social. C'est l'objet des développements ci-après.

I. 3. 1 Une dimension collective forte

Trois facteurs principaux contribuent à entretenir les soupçons de discrimination dans l'attribution de logements sociaux du fait d'un manque de lisibilité : la multiplicité des acteurs concernés, la succession des étapes avant la décision d'attribution, et la diversité des pratiques observées sur le terrain.

Résultat de l'intervention d'une chaîne d'acteurs, l'attribution de logements sociaux est en effet propice à la coproduction de discriminations, qui sont alors qualifiées de systémiques. Chacun de ces 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 prohibé. Le comportement de ces acteurs prend appui sur un système de gestion fondé sur un certain nombre de présupposés, le plus souvent implicites, quant aux divers groupes sociaux²⁶.

Plusieurs rapports et études²⁷, mettent en lumière certaines particularités des manifestations des discriminations dans le logement social à partir des constats suivants :

- le regroupement de certaines catégories de population, notamment immigrées, observé dans des quartiers ou dans des groupes d'immeubles particuliers, tend à révéler, de fait, l'existence d'inégalités de traitement. Les rapports de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) font en effet apparaître une surreprésentation des populations étrangères dans les zones urbaines sensibles, secteurs peu attractifs et fortement stigmatisés, où les personnes d'origine étrangère sont deux fois plus nombreuses que dans les autres quartiers. Ces populations ont en outre peu de perspectives d'un parcours résidentiel promotionnel. L'insuffisance d'offre de logements sociaux et son inégale répartition sur l'ensemble du territoire accentuent ces situations de ségrégation socio-spatiales ;
- les inégalités de traitement portent moins sur l'accès effectif au logement social de ces catégories de population²⁸ que sur les conditions dans lesquelles ces

²⁶ Legault, Marie-Josée, *La situation des groupes cibles sur le marché du travail au Québec et au Canada*, 2002. Pour une définition de la discrimination systémique.

²⁷ HCI, *Le logement des personnes immigrées*, Avis, décembre 2007, p. 30-31 ; CNH, *Les discriminations dans l'accès au logement*, mars 2005 ; Voir aussi dans ce sens les études locales, citées dans les ressources documentaires du présent rapport, Annexe 1, p.139.

personnes y accèdent. L'enquête logement de l'INSEE montre un traitement moins favorable dans l'accès au logement pour les populations immigrées souvent considérées comme des locataires « à risques ». Ce traitement particulier se caractérise notamment par des propositions de logements de moindre qualité, en termes de types de logement et de localisation, des délais d'attente plus longs pour obtenir une proposition de logement, et enfin des mutations difficiles au sein du parc social²⁹. Ces manifestations particulières des discriminations conduisent ainsi le Haut Conseil à l'Intégration à faire état d'une « discrimination douce mais systémique » dans le logement social³⁰ ;

- ces inégalités de traitement apparaissent ainsi principalement comme le résultat d'une construction collective, progressive, plus ou moins maîtrisée, consciente, voire assumée, de pratiques conduisant à reproduire les inégalités³¹. Celles-ci sont souvent révélées *a posteriori*, par la comparaison statistique entre les demandes et les attributions effectives pour différents groupes de demandeurs selon leurs caractéristiques. Le Comité Européen des Droits Sociaux relève ainsi sur ce point que les statistiques qui font apparaître depuis 2004 des délais d'attente plus longs pour les demandeurs immigrés que pour les autres laissent présumer l'existence d'un problème de discrimination indirecte à l'égard des immigrés dans l'accès au logement social³².

Les causes objectives liées notamment à la structure de l'offre et la prise en compte des niveaux de revenus, conjuguées à des appréciations subjectives prenant appui sur les marges d'interprétation laissées aux acteurs chargés de l'attribution, peuvent conduire à des situations de spécialisation sociale de territoires et de certains segments du parc social. Ce résultat vient en contradiction avec l'objectif de mixité recherché par les acteurs impliqués dans le processus. En l'absence de précision sur une déclinaison opérationnelle de l'objectif de mixité sociale, certaines pratiques, notamment celles fondées sur l'élaboration de « politiques de peuplement » ont pu contribuer à renforcer des situations de concentration de ménages dans certains quartiers ou immeubles. En effet, ces « politiques de peuplement » ont été mises en œuvre dans un sens parfois

²⁸ HCI, *Op. cit.*, p. 30-31. Les statistiques de l'INSEE montrent en effet que, avec 32% de ménages immigrés logés en HLM contre 16% pour les ménages non immigrés, les premiers sont surreprésentés au sein du parc social.

²⁹ HCI, *Op. cit.*, p. 30-31. 71% des personnes immigrées logées en HLM habitent dans des logements construits avant 1974 qui, le plus souvent situés dans des ZUP, sont aussi les moins attractifs ; de même, les demandes de plus de trois ans sont au moins deux fois plus nombreuses parmi les demandeurs d'origine étrangère que parmi les non immigrés.

³⁰ HCI, *Op. cit.*, p. 30-31 ; Tissot, Sylvie, *Logement social, une discrimination en douce*, revue Plein droit, avril 2006 ; GELD, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, note rédigée par Patrick Simon et Thomas Kirszbaum, T. 3, 2001.

³¹ ARGOS Développement local, *Mission d'études sur la promotion de l'égalité de traitement dans le logement social*, DDE Hérault-ACSé, juillet 2007.

³² CEDS, *Décision contre l'Etat Français*, 5 juin 2008. Dans cette décision, le CEDS conclut à une violation pour non-conformité de la politique du logement de par l'Etat Français à l'article 31.3 de la Charte sociale révisée sur 6 points, dont le dernier point combinant l'article 31.3 et l'article E, retient des discriminations à l'égard des immigrés et des Gens du voyage.

discriminatoire, conduisant à orienter les ménages immigrés en priorité vers des logements déterminés et dans certains segments résidentiels³³.

I. 3. 2 Les difficultés exprimées par les demandeurs et par les acteurs

La dimension collective et systémique des discriminations dans le logement social a des conséquences tant du point de vue du demandeur que des acteurs impliqués dans le processus d'attribution.

- Du point de vue du demandeur, le faible niveau d'information qui lui est délivré sur les conditions d'attribution et sur le suivi de son dossier contribue à alimenter les soupçons de discrimination suscités par l'incompréhension du système. Cette carence constitue une difficulté supplémentaire à l'ensemble des facteurs qui viennent d'être évoqués (faible lisibilité de l'organisation, diversité des pratiques, forte dimension relationnelle, etc.). A titre d'exemple, l'absence d'information sur l'offre disponible peut susciter chez les demandeurs un sentiment de discrimination, en raison de délais d'attente différents selon le contexte territorial et parfois très longs lorsqu'existent de fortes tensions du logement.
- Du point de vue des acteurs, l'opacité du système est une source d'insécurité juridique et d'inconfort dans l'exercice de leurs missions. Certains professionnels, notamment les personnes en charge de l'accueil et de l'instruction des dossiers, sont particulièrement exposés à des comportements agressifs de la part des demandeurs confrontés à la difficulté de comprendre le système. Ces difficultés tendent à s'exacerber dans les secteurs à fortes tensions où la dimension relationnelle peut être surinvestie dans les stratégies des différents acteurs en présence : relation des demandeurs avec les chargés de l'accueil et du traitement de la demande, sollicitation des élus, négociations entre réservataires, avec le bailleur, etc.³⁴ De telles pratiques, rendues possibles lorsque les orientations de la politique d'attribution sont insuffisamment formalisées et explicitées par les acteurs, créent un risque juridique. Car, si la dimension collective et systémique constitue une caractéristique forte des discriminations dans l'accès au logement social, elle n'exonère pas pour autant chacun des acteurs impliqués dans le processus d'attribution de leur responsabilité individuelle³⁵.

L'ensemble de ces éléments appellent deux remarques :

³³ Voir la décision du Tribunal correctionnel de Saint-Etienne du 3 février 2009 sur le caractère discriminatoire de certaines pratiques fondées sur une « politique de peuplement ».

³⁴ ARGOS Développement local, *Op. cit.* .Tissot, Sylvie, *op. cit.* ; ou encore Tissot, Sylvie, *Une discrimination informelle ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM*, Actes de la recherche en sciences sociales, 159, 2005.

³⁵ Dans la décision du tribunal correctionnel de Saint Etienne (3 février 2009, Office HLM de Saint Etienne devenu Métropole Habitat), les mis en cause n'ont pas été exonérés de leur responsabilité propre dans la mise en œuvre « d'une politique de peuplement » à caractère discriminatoire.

- les différents acteurs doivent s'interroger sur leur *contribution propre* à la construction collective de ces discriminations, en vue de faire évoluer leurs pratiques.
- progresser sur le terrain de l'objectivation des pratiques d'attribution contribue de façon déterminante à limiter les risques de pratiques volontairement ou involontairement discriminatoires.

CHAPITRE II. DES REPONSES APPORTEES LOCALEMENT ET LEURS ENSEIGNEMENTS

A la lumière des constats présentés au chapitre précédent, où et comment agir pour mieux garantir l'égalité de traitement des demandeurs et ainsi prévenir les discriminations dans l'accès au logement social ?

Ce chapitre s'intéresse à des actions mises en place localement apportant des réponses à un ou plusieurs des points sensibles du processus d'attribution identifiés au chapitre précédent. Pour cela, la HALDE s'est attachée à analyser des démarches, outils ou méthodes développés et mis en œuvre par des acteurs locaux avec pour objectif de mieux garantir l'égalité des demandeurs et/ou de prévenir les discriminations dans l'accès à un logement social.

12 actions ont ainsi été analysées, chacune apportant un éclairage sur :

- une ou plusieurs des thématiques prioritaires pour la HALDE ;
- le rôle propre à tel ou tel type d'acteurs : des bailleurs le plus souvent, mais aussi des réservataires communaux ou d'Action Logement, des collectivités territoriales, notamment des intercommunalités, ou encore des préfetures ;
- un contexte singulier en fonction du marché local de l'habitat, des partenariats existants entre acteurs locaux, etc.

Les monographies de ces 12 actions sont rassemblées dans la deuxième partie de l'étude.

L'objectif est ici d'étudier des réponses concrètes et opérationnelles, illustrées par quelques actions phares. La HALDE a souhaité centrer l'analyse des enseignements tirés des actions étudiées sur six thématiques prioritaires dégagées à la lumière des enjeux identifiés au chapitre précédent, présentées dans le tableau ci-après. Cinq d'entre elles concernent des outils, démarches ou méthodes visant à améliorer l'égalité de traitement et l'égalité des chances des demandeurs. La sixième thématique porte sur des actions de mobilisation sur la prévention des discriminations dans le logement, notamment social. Elle aborde un registre différent et vise à inscrire cet enjeu dans les stratégies des acteurs, en vue d'engager une dynamique de changement des pratiques.

Pour chacune des thématiques traitées, sont abordés les points suivants :

- quelles sont les difficultés relevées et quelles améliorations appellent-elles ?
- quels sont les principes, méthodes, outils mis en œuvre pour apporter les réponses dans les actions étudiées ?
- quels en sont les principaux apports et les conditions de réussite dans une perspective de développement ?

Le tableau ci-après présente une synthèse des six thématiques développées dans l'analyse.

Améliorer le traitement de la demande aux différentes étapes du processus d'attribution

Étapes du processus	Thématique traitée	Expériences citées	Objectifs
Améliorer la qualité et l'efficacité des réponses apportées aux demandeurs			
Dépôt et enregistrement de la demande enregistrement	1. Traiter la demande avec un fichier commun centralisé	. USH des Pays de la Loire (autres actions : Rennes Métropoles, Grand Lyon, Haute-Normandie, Loire)	Simplifier les démarches du demandeur, harmoniser les pratiques
Constitution et instruction de la demande			
	2. Mettre en place un dispositif d'examen des demandes en délai dépassé	. Le Toit Angevin	Garantir l'examen de toutes les demandes
Garantir la transparence et objectiver les choix des candidats			
Rapprochement de l'offre et de la demande – Sélection par les bailleurs et les réservataires	3. Garantir la transparence des désignations de candidats par un réservataire	. Mairie d'Aubervilliers (autre action : CILGERE)	Objectiver, justifier les choix des candidats
	4. Mettre en place une méthode pour objectiver les choix des candidats par un bailleur	. SACVL, bailleur lyonnais (autres actions : Rennes Métropole, Eure Habitat, Sarthe Habitat)	
Mettre en place un dispositif d'accès au logement social sur un territoire			
	5. Définir un cadre partagé d'attribution à l'échelle d'un territoire	. Rennes Métropole	Organiser un dispositif d'accès cohérent, articuler politique d'attribution et politique locale de l'habitat
Impulser une démarche de prévention des discriminations			
	6. Mobiliser les acteurs du logement sur la prévention des discriminations et accompagner au changement des pratiques	. Département de l'Hérault (autres actions : Haute-Normandie, Grand Lyon, Loire)	Susciter une prise de conscience et une dynamique d'action, concevoir des outils de prévention de discriminations

II. 1 Améliorer la qualité et l'efficacité des réponses apportées aux demandeurs

II. 1. 1 Difficultés relevées et améliorations à apporter : rationaliser l'organisation du dépôt et de la constitution du dossier

Trois difficultés principales peuvent être relevées aux étapes de l'enregistrement, de la constitution et de l'instruction de la demande :

- la lourdeur des démarches du dépôt et de l'enregistrement de la demande ;
- l'absence de garantie que la demande sera effectivement examinée ;
- un risque de demandes d'informations excessives.

La lourdeur des démarches pour l'enregistrement et la constitution de la demande

Les dossiers de demande de logement social peuvent être déposés dans différents organismes ou services : services municipaux, services des préfectures, bailleurs sociaux³⁶. A cette multiplicité des lieux de dépôt du dossier qui, de fait, constituent aussi les lieux d'accueil du demandeur, s'ajoute une diversité des pratiques qui se manifeste dès ce stade, à la fois selon les territoires et selon les réservataires. Dans certains territoires, les acteurs se sont concertés pour rationaliser cette organisation en limitant les lieux de dépôt et en harmonisant leurs procédures, notamment par un formulaire unique de demande, dès avant la réforme en cours sur la procédure d'enregistrement des demandes ; dans d'autres, le demandeur était conduit, pour accroître ses chances de faire aboutir sa demande, à déposer autant de dossiers que le territoire compte d'organismes bailleurs et de filières, avec des dossiers différents d'un organisme à l'autre et ne comportant pas les mêmes indications : le demandeur devait donc remplir tous les ans autant de dossiers différents que de bailleurs auprès desquels il a déposé un premier dossier³⁷. Il en résultait pour le demandeur une lourdeur des démarches et une absence de lisibilité déjà soulignées.

L'absence de garantie que la demande sera examinée

L'enregistrement du numéro unique dans un fichier départemental pour toute demande de logement social, mis en place par la Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion³⁸, avait pour finalité d'assurer une meilleure transparence du dispositif d'accès au logement social, notamment en instaurant la possibilité de saisir une commission de médiation pour les demandes sans réponse au-delà d'un délai d'attente anormalement long fixé par le préfet dans chaque département. Le numéro unique devait ainsi permettre de mieux objectiver le traitement de la demande, sur le critère de l'ancienneté, et garantir les droits du demandeur par la saisine de la commission.

³⁶ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 116. Pour les 91 départements qui utilisaient l'application nationale pour le Numéro unique, la répartition du lieu de dépôt était la suivante : 83% auprès de bailleurs sociaux, 9% en mairie et 8% auprès des services de l'Etat.

³⁷ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 116.

³⁸ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998.

Or, dans les faits, ce dispositif n'a pas permis d'atteindre ces objectifs, notamment en raison de la déconnexion entre l'enregistrement du numéro unique et le dossier de demande lui-même. La principale raison tient à l'insuffisance des informations demandées pour l'attribution du numéro unique, qui ne permet pas d'instruire les demandes. Cette insuffisance a ainsi conduit la plupart des bailleurs à continuer à tenir leur propre fichier des demandes, en complétant les informations nécessaires au numéro unique enregistré dans le fichier départemental par des informations notamment sur la situation socio-économique des demandeurs, permettant d'assurer une réelle instruction de la demande.

Le risque d'excès dans les informations demandées

L'insuffisance de l'encadrement réglementaire généralement relevé au stade de la constitution du dossier et de son instruction offre des espaces propices au développement de pratiques présentant des risques du point de vue de l'égalité de traitement et des discriminations. A ce titre, deux points - les pièces justificatives et l'entretien qualitatif et/ou « l'enquête sociale » - appellent une attention particulière.

Les pièces justificatives

Jusqu'à la mise en place du formulaire unique de demande de social, l'encadrement des pièces qu'un bailleur ou un réservataire peuvent demander à l'appui du dossier de la demande était défini par les seules dispositions de l'article 22-2 de la Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. L'absence d'encadrement plus précis, notamment par le Code de la Construction et de l'Habitation, tant sur le contenu des informations à recueillir que sur les modalités de leur recueil, ouvrait un risque de demande d'informations excessives au regard de l'objectif d'une attribution d'un logement adapté, portant notamment sur des documents pouvant porter atteinte à la protection des données à caractère personnel. Plusieurs sources mettent en avant cette difficulté, relevant également que les informations en cause portent souvent sur les éléments permettant d'apprécier la solvabilité du demandeur³⁹.

L'entretien qualitatif et/ou « enquête sociale »

La plupart des bailleurs complètent l'instruction administrative par un « entretien qualitatif » avec pour objectif d'optimiser l'adéquation entre l'offre et la demande. De tels entretiens, qui comportent par nature une dimension subjective importante, appellent un encadrement rigoureux dans la définition de leur finalité, de leurs modalités, de la qualification des personnes qui les conduisent, etc. Il importe en particulier que le point de vue du demandeur puisse être mentionné, en cas d'avis défavorable exprimé dans le cadre de l'enquête sociale ou dans l'entretien qualitatif.

³⁹ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 123 ; CNH, *Op. cit.*, p. 34 ; Fonda Rhône Alpes, *Les discriminations dans l'accès au logement social*, septembre 2003, p. 4. Cette difficulté a également été soulignée par plusieurs associations du Collectif Logement du Rhône, rencontrées par la HALDE dans le cadre de la présente analyse.

La HALDE, saisie de plusieurs réclamations mettant en cause des «enquêtes sociales », a pu relever les risques résultant de pratiques qui, insuffisamment encadrées, ne garantissent pas les droits des personnes⁴⁰.

II. 1. 2 Des évolutions en cours, facteurs de progrès aux étapes du dépôt et de la constitution du dossier

Plusieurs évolutions, dont certaines en cours, ont été relevées par la HALDE comme une voie de progrès.

La refondation en cours du dispositif d'enregistrement de la demande, la mise en place d'un formulaire unique de demande et l'encadrement des pièces justificatives

A la suite de deux missions d'expertise sur les difficultés de fonctionnement de ce dispositif et sur les voies d'amélioration possible⁴¹, la Loi n° 2009-223 du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (Loi MLLE), dans son article 117, a engagé une réforme de la procédure d'enregistrement et une harmonisation territoriale, par la généralisation de fichiers centralisant la demande dans l'ensemble des départements et, en Ile de France, à l'échelle de la région.

L'objectif principal du nouveau système d'enregistrement des demandes de logement social est d'améliorer l'efficacité du traitement de la demande et la qualité des réponses d'attribution par un partage d'informations entre les opérateurs grâce à la mutualisation des filières de demandes au sein d'un fichier centralisant la demande. La gestion de ce fichier peut être réalisée selon différentes modalités : elle peut être assurée par les services placés sous l'autorité du ministre chargé du logement dans le cadre du système national de traitement automatisé, ou par un système particulier, sur agrément du préfet dans le département ou, en Ile-de-France, dans la région. Dans ce dernier cas, le système particulier, outil de mise en œuvre des fichiers partagés de la demande de logement social dans le territoire concerné, doit être commun à l'ensemble des bailleurs et des personnes assurant l'enregistrement des demandes. Il doit répondre aux mêmes règles que le système national et respecter un cahier des charges défini par arrêté du ministère du logement⁴².

La refondation du dispositif d'enregistrement unique et la réforme des fichiers de la demande nécessitent des informations harmonisées. La réforme en cours s'accompagne donc de deux mesures complémentaires : la mise en place d'un formulaire unique de demande de logement social, et l'encadrement des pièces justificatives demandées à l'appui du dossier constitué à partir du formulaire. Ainsi, depuis le 1^{er} octobre 2010,

⁴⁰ Notamment, Délibération de la HALDE n° 2006-19 du 6 février 2006.

⁴¹ CGPC, IGA, *Evaluation du dispositif d'enregistrement des demandes de logement social et perspectives en matière de système de gestion de la demande*, juin 2006 ; CGEDD, *Logement social : Du numéro unique à la demande unique*, Août 2008.

⁴² Décret n°2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social et arrêté du 25 novembre 2010 relatif au cahier des charges des systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement social.

toute nouvelle demande de logement est désormais constituée à l'appui d'un formulaire unique⁴³, dont le contenu est homologué par la CNIL.

L'ensemble de ces mesures, nouveau système d'enregistrement de la demande, mise en place d'un formulaire unique de demande de logement social et encadrement des pièces justificatives qui l'accompagnent, organisés aux articles R.441-2-1 à R.441-2-8 du CCH, devrait contribuer à mieux garantir l'égalité de traitement des demandeurs et leur accès aux droits.

Les apports que l'on peut en attendre sont les suivants :

- une meilleure prise en compte l'ancienneté des demandes⁴⁴ ;
- une meilleure objectivation des informations demandées au regard des finalités d'attribution d'un logement adapté à la demande ;
- une meilleure identification du caractère prioritaire de la demande ;
- une harmonisation des pratiques des bailleurs et des réservataires, qui permet de simplifier les démarches pour déposer une demande, de mieux assurer l'information du demandeur, et de garantir une meilleure transparence.

L'élaboration d'un Cahier des charges par l'USH pour encadrer les entretiens qualitatifs et / ou « enquêtes sociales »

Ce cahier des charges, rédigé par l'USH en tenant compte des recommandations de la HALDE⁴⁵, définit les finalités, les modalités, les exigences de qualifications, etc., nécessaires à la conduite des entretiens qualitatifs. Il constitue un document de référence permettant de distinguer ce qui relève de pratiques garantissant le professionnalisme en la matière, de celles qui ne présentent pas de telles garanties. A ce titre, sa généralisation pour la conduite d'entretien qualitatif est à encourager.

II. 1. 3 Exemples d'actions sur le terrain : traiter la demande avec un fichier commun de la demande

L'objectif est ici de mesurer les apports d'un tel dispositif pour répondre, entre autres, aux difficultés relevées lors du dépôt, de l'enregistrement, de la constitution et de l'instruction du dossier de demande de logement social : lourdeur des démarches pour le demandeur, garantie insuffisante de ses droits, etc.

⁴³ Le décret précité prévoit un formulaire unique de demande dont le modèle est fixé par un arrêté du 14 juin 2010. Ce formulaire unique de demande et la notice explicative, homologués respectivement sous les numéros CERFA 14069 et 51423, sont téléchargeables sur le site www.formulaires.modernisation.gouv.fr.

⁴⁴ Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, *Op. cit.*, p. 13. L'absence de proposition dans le « délai normal » aux demandeurs éligibles à un logement social revient dans près d'un cas sur deux (46%) parmi les motifs invoqués par les « demandeurs DALO », même s'il accompagne le plus souvent une demande fondée sur un critère de non logement ou de mal logement.

⁴⁵ Ce cahier des charges figure en annexe du guide réalisé par l'USH et la Fédération des EPL en partenariat avec la HALDE : USH, *Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux*, Cahier n°134, août 2010.

Pour ce faire, la HALDE a souhaité inclure dans son analyse des initiatives locales réussies de fichiers communs qui ont contribué, au même titre que les analyses des dysfonctionnements observés, à la refondation en cours de la procédure d'enregistrement⁴⁶.

Le choix de présenter l'expérience des fichiers partagés de la demande dans les départements des Pays de la Loire tient notamment à un retour d'expérience de plus de 10 ans. Cette action n'est toutefois pas isolée. D'autres actions étudiées par la HALDE offraient en effet aussi une expérience de fichier commun de la demande ou avaient un projet en cours au moment de l'étude. Rennes Métropole et le département de la Loire, par exemple, utilisent un fichier commun de la demande sur le modèle du dispositif existant dans les Pays de la Loire. Au titre des projets, ont pu être relevés l'engagement des premières réflexions coordonnées par l'USH de Haute-Normandie, et l'entrée en phase opérationnelle du projet de fichier commun de la demande du Grand Lyon, validé et copiloté par les services de l'Etat et le Grand Lyon.

L'expérience d'un fichier partagé de la demande dans les départements des Pays de la Loire

Origine et contexte de l'action

Suite au souhait de la ville de Nantes de créer un lieu d'accueil unique et centralisé de la demande et un fichier unique, les bailleurs sociaux de Loire-Atlantique ont mis en place le premier fichier départemental en 1998 avec l'appui de l'USH des Pays de la Loire. S'appuyant sur cette expérience, l'USH des Pays de la Loire a ensuite proposé d'étendre la mise en place du dispositif dans les autres départements de la région et en a assuré la coordination. Tous ces départements en sont pourvus depuis 2001.

Objectifs

L'objectif central du fichier commun de la demande dans les départements des Pays de la Loire est d'une part d'améliorer la qualité du service et les réponses apportées aux demandeurs, d'autre part de procurer des bénéfices aux bailleurs par une optimisation des propositions de logements qui permet de réduire la vacance.

Plus concrètement, la mutualisation des différentes filières de la demande locative sociale en un fichier commun permet de :

- faciliter et simplifier les démarches du demandeur pour le dépôt et l'enregistrement de la demande à l'appui d'un formulaire unique dans le département ;
- affecter à chaque demandeur un numéro unique et mettre en commun la demande locative sociale ;
- suivre à tout moment l'état d'avancement des dossiers de demande et les demandeurs prioritaires dans le cadre des dispositifs spécifiques pour le logement des personnes défavorisées (Accords collectifs, PDALPD, DALO) et les demandes en délai anormalement long ;
- harmoniser les pratiques et instaurer une transparence entre les utilisateurs du fichier ;

⁴⁶ L'expérience des départements des Pays de la Loire a notamment conduit à maintenir les systèmes particuliers de gestion de la demande préexistants à la réforme et à ouvrir la possibilité de gérer les fichiers selon un système partagé par les utilisateurs locaux.

- mutualiser la connaissance de la demande afin de mieux appréhender et satisfaire les besoins en logements locatifs sociaux ;
- développer des partenariats avec l'ensemble des acteurs de l'habitat (Etat, collectivités territoriales et locales, collecteurs du 1% Logement, SEM, ...) pour participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Principes d'utilisation et fonctionnement des fichiers

L'USH des Pays de la Loire s'attache à garantir le respect des règles partagées nécessaires au fonctionnement des fichiers.

* Une charte déontologique définit, dans chaque département, les principes de fonctionnement fondés sur la transparence, que chaque adhérent s'engage à respecter. Parmi d'autres points, cette charte prévoit l'enregistrement sans délai des demandes saisies dans les lieux d'enregistrement, l'enregistrement de la demande préalable à toute proposition de logement, des propositions de logement exclusivement pour des demandes du fichier, l'engagement des bailleurs de ne pas proposer un autre logement lorsqu'une proposition a déjà été faite par un autre bailleur pendant les 10 jours accordés par la législation au demandeur pour accepter ou refuser le logement ;

* Dans les différents départements, les bailleurs et les communes sont les principaux lieux de dépôt et d'enregistrement des demandes, celles-ci étant faites à l'appui d'un formulaire unique propre à chaque département et, dans certains départements, d'une liste de pièces justificatives commune ;

* L'association CREHA Ouest assure le pilotage opérationnel des fichiers départementaux qui sont gérés à l'appui du logiciel Imhoweb, homologué par la CNIL, dont la société SIGMA Informatique assure le développement et la maintenance depuis 1999 ;

* L'accès au fichier est différencié selon le type de partenaires : les bailleurs, propriétaires du fichier via l'USH des Pays de la Loire, ont accès à l'ensemble des données nominatives sur les demandes, ainsi que les services de l'Etat pour le contingent préfectoral et la liste des demandeurs en délai anormalement long ou relevant des Accords Collectifs Départementaux ; les communes ont accès aux demandes portées sur leur territoire, les collecteurs d'Action Logement aux demandes relevant de chacun d'eux, enfin, d'autres partenaires ont accès aux seules données statistiques (Conseils généraux, agences d'urbanisme....).

Un outil d'aide à la décision au service d'une amélioration de l'accès au logement social

Le fichier départemental, utilisé en réseau à l'appui de la technologie Internet, constitue un véritable outil d'aide à la décision pour les bailleurs, permettant un traitement complet des demandes jusqu'à l'attribution des logements :

- enregistrement et gestion des demandes (modification, renouvellement, annulation) ;
- attribution du numéro unique départemental ;
- rapprochement offre / demande, soit en recherchant un demandeur dont le dossier correspond le mieux au logement à attribuer, soit en recherchant un logement adapté aux caractéristiques du demandeur, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs spécifiques pour le logement des personnes défavorisées (Accords collectifs, PDALPD, DALO) ;
- aide à la préparation des commissions d'attribution ;
- traçabilité et historique des dossiers ;
- suivi des conventions d'objectifs et des dispositifs dédiés aux personnes défavorisées.

Les fonctions d'observation statistique de la demande et de suivi des attributions en font aussi un outil d'aide à la décision et d'évaluation au service des politiques locales de l'habitat. La

connaissance des caractéristiques de la demande permet notamment d'ajuster la programmation de l'offre de logements en fonction des besoins observés. La comparaison des attributions effectives avec la demande permet de vérifier si les objectifs de la politique d'attribution de logements sociaux sont bien respectés, notamment l'égalité de traitement des demandeurs.

II. 1. 4 Enseignements

Les apports

Les apports relevés dans l'expérience des fichiers de la demande dans les Pays de la Loire sont multiples :

Du côté des acteurs, les principales avancées permises par le fichier partagé de la demande mis en place dans les Pays de la Loire relevées par la HALDE sont les suivantes :

- fondé sur le partage d'informations, le fichier commun de la demande suscite la mobilisation des acteurs et le développement de pratiques fondées sur la concertation et la transparence ;
- il permet d'améliorer l'efficacité et la qualité des réponses apportées aux demandeurs tout en procurant des gains dans la gestion, par exemple une réduction des délais de vacance grâce à une meilleure adéquation des propositions de logement aux demandes ou encore des économies de saisie de données identiques par plusieurs acteurs ;
- il permet de mieux connaître la demande, ce qui en fait un véritable outil d'aide à la décision, notamment dans le cadre des politiques locales de l'habitat pour une programmation de l'offre de logements sociaux adaptée aux besoins constatés localement ;
- il constitue aussi un outil d'évaluation de la politique d'attribution conduite sur un territoire. La mobilisation par l'USH des Pays de la Loire des données du fichier pour le volet logement du bilan du Plan Régional pour l'Intégration des Personnes Immigrées (PRIPI) pour la période 2005-2007 offre ainsi un exemple intéressant d'utilisation du fichier comme outil d'évaluation des politiques pour l'accès au logement social. En particulier, une évaluation des attributions à partir de la comparaison des demandes et des attributions effectives pour des Français d'origine et des non européens, a permis de vérifier le respect de l'égalité de traitement au regard de l'origine des demandeurs.

Du côté des demandeurs, les apports sont aussi importants :

- le fichier commun de la demande permet de simplifier les démarches pour le dépôt et l'enregistrement de la demande. Dans les départements des Pays de la Loire, un seul dossier déposé à l'appui du formulaire unique de demande pour le département suffit pour enregistrer le numéro unique et pour prendre en compte les souhaits de localisation du demandeur ;
- il permet d'améliorer la qualité du service grâce à des délais rapides de prise en compte de la demande et à une démultiplication de l'offre à proposer ;
- il assure une meilleure garantie des droits du demandeur notamment grâce au numéro unique attribué systématiquement lors de l'enregistrement, qui permet

de définir le point de départ du délai normal de traitement au-delà duquel le demandeur peut exercer le recours pour le droit au logement opposable ;

- il permet enfin de mieux prendre en compte des demandeurs prioritaires, identifiés grâce au fichier, notamment dans le cadre des dispositifs spécifiques dédiés aux personnes défavorisées et aux demandes en délai anormalement long.

Des perspectives pour aller plus loin

Les avancées permises par la mise en place d'un fichier commun de la demande sont nombreuses, comme le montrent l'expérience des acteurs qui l'ont mis en place. Elles incitent à en encourager la généralisation, d'ailleurs prévue par la Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion. Cependant, certaines limites soulignées par les acteurs rencontrés, invitent à formuler aussi des propositions pour aller plus loin. La HALDE encourage en particulier toutes les actions visant à placer le demandeur au cœur du processus d'attribution et à mieux garantir l'égalité des demandeurs. Ont ainsi pu être relevées des pistes d'amélioration en projet.

- **Pour mieux garantir l'égalité de traitement** : l'USH des Pays de la Loire a engagé une réflexion pour instaurer un dispositif d'alerte systématique sur les demandes en délai anormalement long, afin que toute demande éligible soit effectivement examinée en vue, le cas échéant, d'une proposition de logement. En effet, en l'absence de gestion collective du fichier de la demande, des demandes peuvent rester sans aucune proposition, faute d'avoir fait l'objet d'un tel examen. L'expérimentation d'un dispositif interne pour les demandes en délai anormalement long par le Toit Angevin peut offrir un exemple d'action à développer (Voir infra en II.2).
- **Pour mieux garantir l'égalité des chances** :
 - de nouvelles évolutions sont engagées par l'USH des Pays de la Loire pour faciliter encore les démarches du demandeur, notamment par la saisine en ligne du dossier de demande ;
 - de même, des actions sont mises en place pour une meilleure prise en compte de la demande et des besoins des personnes en situation de handicap, notamment au travers de partenariats avec des associations sur le handicap.

La HALDE souligne également que la mutualisation de l'offre permettrait de démultiplier les réponses apportées au demandeur et d'évoluer vers un système mettant davantage le demandeur en position d'acteur, à l'instar de dispositifs développés aux Pays-Bas et au Royaume-Uni où le demandeur est invité à indiquer ses choix à partir d'une base de données de l'offre, des règles et des critères d'attribution rendus publics⁴⁷.

⁴⁷ A l'instar par exemple du système du « Choice based lettings » développés dans plusieurs villes au Royaume-Uni, notamment dans le Grand Londres.

II. 2 Mettre en place un dispositif d'examen régulier des demandeurs en délai anormalement long

II. 2. 1 Difficultés relevées et améliorations à apporter : comment assurer l'examen de toutes les demandes ?

Le délai d'attente d'une proposition de logement peut révéler des inégalités de traitement entre différentes catégories de demandeurs. Les délais d'attente observés pour des demandeurs d'origine étrangère apparaissent ainsi comme l'une des manifestations des discriminations subies par ces demandeurs dans l'accès au logement⁴⁸.

Dans ce sens, le recours DALO constitue un outil intéressant pour garantir l'égalité de traitement pour l'accès au logement. Ouvert par la loi aux demandeurs en délai anormalement long n'ayant reçu aucune proposition de logement, ce recours permet de faire reconnaître le caractère prioritaire et urgent de leur demande⁴⁹. En retenant l'ancienneté de la demande, il introduit un élément d'objectivation des procédures d'attribution qui contribue à mieux garantir l'égalité de traitement.

Dans la pratique, l'ouverture du DALO aux demandeurs en délai anormalement long conduit les bailleurs et les réservataires à mieux prendre en compte l'ancienneté dans leurs modalités de traitement de la demande, en amont d'éventuels recours exercés par les demandeurs concernés⁵⁰. Les fichiers communs de la demande permettent d'identifier les demandes en délai anormalement long. La mise en œuvre du DALO tend à susciter une plus grande responsabilisation des organismes utilisateurs d'un tel fichier, dans le sens d'une gestion plus collective et d'une meilleure prise en compte des demandes prioritaires ou en délai anormalement long dans leur stratégie d'attribution.

II. 2. 2 Un exemple d'action : l'expérimentation d'un dispositif mis en place par un bailleur pour l'examen des demandes en délai anormalement long

Il s'agit ici d'étudier les enseignements tirés d'une expérimentation par un bailleur d'un dispositif ayant pour objet de traiter des demandes en délai anormalement long, avec une prise en compte de l'ancienneté comme critère effectif de priorité.

⁴⁸ HCI, CNH, Décision du CEDS, *Op. cit.* .

⁴⁹ Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, codifiée notamment aux articles L.441-2-3 et L441-2-3-1 du CCH.

⁵⁰ La possibilité de saisir le Tribunal Administratif sera ouverte à compter du 1^{er} janvier 2012 aux demandeurs en délai dépassé ayant été reconnus prioritaires et urgents par la commission départementale de médiation.

L'expérimentation d'un dispositif interne « DALO » par le Toit Angevin⁵¹ pour prendre en compte toutes les demandes

Les objectifs de l'expérimentation

Un dispositif a été mis en place au premier trimestre 2008 pour mieux prendre en compte les demandes les plus anciennes n'ayant jamais fait l'objet d'une proposition de logement dans le processus d'attribution. L'objectif est ainsi de prendre en compte l'ancienneté de la demande comme critère effectif de priorité. En effet, les demandeurs éligibles à un logement social n'ayant reçu aucune proposition dans le délai fixé à 24 mois à Angers Loire Métropole et 18 mois dans le reste du département, peuvent saisir la commission départementale de médiation pour être reconnus prioritaires⁵². La démarche expérimentée a consisté à identifier les demandes en délai anormalement long en vue de leur proposer en priorité un logement.

Les résultats au 31 décembre 2009

218 demandes répondaient aux conditions définies comme suit :

- être au 1^{er} avril 2008 un demandeur en délai anormalement long ;
- avoir effectué la demande auprès du Toit Angevin ;
- n'avoir reçu aucune proposition de logement par un organisme d'HLM.

Au 31 décembre 2009, sur les 218 demandes de la liste :

- 34 demandeurs ont accepté la proposition qui leur a été faite ;
- 20 ont refusé une proposition ferme ;
- 116 sont sortis du dispositif, les demandeurs ayant trouvé une réponse par ailleurs ou n'ayant pas renouvelé leur demande ;
- 48 demandeurs restaient en attente d'une solution à l'issue de la démarche.

Les 48 demandeurs restés sans proposition ont été comparés aux autres, afin de mieux identifier et comprendre les raisons à l'origine de leurs difficultés pour l'accès à un logement. Cette comparaison a en particulier permis de mesurer l'impact des différentes caractéristiques socio-économiques des demandeurs sur les situations d'attente durable d'une réponse de logement. Elle a ainsi fait ressortir :

- des difficultés accrues pour les situations suivantes qui sont surreprésentées parmi les demandeurs sans réponse : familles monoparentales ; familles ayant 3 enfants ou plus ; demandeurs d'un T5 ou plus, chômeurs, demandeurs ayant des ressources inférieures à 60% des plafonds pour l'accès à un logement social ;
- une influence neutre sur les difficultés rencontrées pour l'accès à un logement social pour les situations suivantes : retraités ; personnes logées par des tiers, en logement mobile ou temporaire ; demandeurs dont le nom est à consonance étrangère ;
- une influence positive de la situation de salarié en CDI, sous-représentée parmi les demandeurs sans réponse.

Par ailleurs, l'analyse a permis d'identifier des freins pour l'attribution :

- la difficulté à être joints par téléphone ;
- la présence d'un tiers responsable, tuteur ou curateur ;
- l'insuffisance manifeste de revenus.

⁵¹ Le Toit Angevin est une Entreprise Sociale pour l'Habitat qui gère 7200 logements, dont 92% sont

II. 2. 3 Enseignements

Les premiers résultats de l'expérimentation par le Toit Angevin en révèlent les différents points d'intérêt.

D'une part, la mise en place d'un dispositif d'examen régulier des demandes en délai anormalement long constitue un moyen d'assurer de l'égalité de traitement des demandeurs, efficace et simple à mettre en œuvre par les bailleurs et par les réservataires. Elle permet notamment d'analyser le rôle de l'ancienneté comme élément d'objectivation des procédures d'attribution. Le dispositif présente l'intérêt supplémentaire d'articuler la prévention des discriminations, grâce à l'examen de toutes les demandes, avec la mise en œuvre du droit au logement opposable.

D'autre part, identifier les demandes en délai anormalement long permet d'analyser les difficultés particulières pour l'accès à un logement rencontrées par les demandeurs restés sans réponse, à partir de la comparaison des caractéristiques de ces demandeurs avec celles des autres bénéficiaires du dispositif. La connaissance apportée sur ces difficultés permet aux acteurs d'engager une réflexion sur une évolution de leurs pratiques pour mieux les prendre en compte dans les réponses à mettre en place.

A ce titre, sa généralisation peut être encouragée. Les enseignements tirés de l'expérimentation à l'échelle d'un bailleur pourraient ainsi inciter à sa démultiplication à d'autres bailleurs et réservataires, notamment dans le cadre du développement à venir des fichiers centralisés de la demande qui permettent d'identifier les demandeurs en délai anormalement long.

II. 3 Définir une procédure transparente de désignation des candidats par un réservataire

II. 3. 1 Difficultés relevées et améliorations à apporter : formaliser les procédures

Les priorités sont formalisées dans des documents de nature différente selon qu'ils émanent :

- de bailleurs agissant à titre individuel, en référence uniquement à la politique d'attribution définie par le règlement intérieur adopté par le Conseil d'administration ou de surveillance de chaque organisme ;
- de bailleurs agissant en référence à des règles et des priorités partagées définies à l'échelle d'un territoire, notamment dans le cadre d'un accord collectif départemental ou intercommunal ;
- de réservataires agissant en référence aux règles et priorités définies pour désigner les candidats présentés aux bailleurs concernés, dans le cadre par exemple d'une délibération d'un conseil municipal pour un réservataire

situés dans l'agglomération d'Angers ; ce bailleur loge 16 200 locataires.

⁵² Articles L.441-2-3 et L441-2-3-1 du CCH. Ils pourront également saisir le juge administratif, dans le cadre d'un recours contentieux, à compter du 1^{er} janvier 2012.

municipal, ou de tout autre document de référence selon le type de réservataire, et dans la convention de réservation.

Quels que soient les organismes ou réservataires concernés et quelle que soit la méthode retenue pour procéder au choix des candidats, la HALDE observe que les orientations devant guider la préparation des dossiers présentés en Commission d'attribution, notamment en référence à une grille de priorités, sont souvent insuffisamment formalisées⁵³. Or, une telle formalisation conditionne la transparence des décisions, notamment par :

- une objectivation des critères de choix ;
- la possibilité de rendre publiques les priorités retenues ;
- un partage clair des compétences respectives des membres de la Commission d'attribution et des services instructeurs du bailleur ou des réservataires.

Les réservataires ont un rôle essentiel dans le processus d'attribution de logements sociaux, d'autant plus que la part des logements non réservés des bailleurs pour lesquels les règles de la commission d'attribution définies dans le règlement intérieur trouvent à s'appliquer effectivement est parfois très réduite, représentant dans certains cas à peine 10% de l'ensemble des logements qu'ils gèrent.

II. 3. 2 Un exemple d'action : une procédure de désignation des candidats mise en place par un réservataire

Pour illustrer le rôle des réservataires, la HALDE a retenu l'initiative de la municipalité d'Aubervilliers qui offre un exemple d'action que peut mettre en place concrètement un réservataire communal, pour garantir la transparence et l'égalité de traitement des demandeurs d'un logement social.

La procédure de désignation des candidats pour l'attribution de logements sociaux communaux à Aubervilliers

Contexte et objectifs de l'action

A peine 10% des demandes de logement enregistrées chaque année par la Mairie peuvent être satisfaites par les attributions de logements réservés à la commune. Face à ce décalage entre la pression de la demande et l'offre et dans un souci de transparence, la municipalité d'Aubervilliers a mis en place en juin 2008 une nouvelle procédure de désignation des candidats aux logements sociaux pour les logements qui lui sont réservés. Ces mesures s'inscrivent plus largement dans la nouvelle politique du logement définie par la Ville autour de trois grands objectifs : favoriser l'accès au logement pour tous, renforcer la mixité sociale et lutter contre l'habitat indigne. Elles participent aussi à la politique de prévention et de lutte contre les discriminations développée par la municipalité dans le cadre du Plan Territorial de Lutte contre les Discriminations.

⁵³ Cette formalisation insuffisante est particulièrement mise en évidence dans l'étude *Les nouveaux enjeux des politiques de peuplement et d'attribution des logements dans l'agglomération lyonnaise*, Grand Lyon, OSL-LCI, février 2006, p. 23.

Les nouvelles règles pour le choix des candidats proposés par la Ville pour l'attribution des logements qui lui sont réservés :

Pour garantir la transparence des attributions de logements sociaux qui lui sont réservés, la municipalité a défini les règles de procédure suivantes :

* Une commission de désignation des candidats : mise en place depuis juillet 2008, cette commission dont la composition respecte le pluralisme municipal, est chargée de sélectionner parmi les demandeurs inscrits au service du Logement de la Ville, pour chaque logement à attribuer relevant du contingent communal, trois demandeurs dont les dossiers seront présentés aux bailleurs sociaux en vue de la décision finale par la commission d'attribution.

* L'anonymisation des dossiers examinés par la commission de désignation : les dossiers des demandeurs, instruits par le service logement de la Ville, sont présentés à la commission de désignation avec anonymisation des informations relatives aux nom, prénoms et adresse. Cette anonymisation n'est mise en œuvre qu'au stade de la commission de désignation de la municipalité ; elle ne concerne pas la commission d'attribution, en particulier de l'OPH d'Aubervilliers, principal bailleur partenaire de la Ville, qui traite nominativement les demandes qui lui sont présentées.

* La définition de critères de priorité : trois critères de priorité, validés par le Conseil Municipal et rendus publics dans le journal interne et sur le Site Internet de la Ville, ont été définis pour désigner les candidats. Il s'agit du relogement des demandeurs en habitat indigne, y compris dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine de l'ANRU, de l'ancienneté de la demande, notamment pour celles datant de plus de 10 ans et enfin, de la demande des jeunes ménages, notamment dans le cadre d'une décohabitation parentale.

L'accompagnement des nouvelles orientations municipales par l'OPH d'Aubervilliers :

L'Office Public de l'Habitat d'Aubervilliers, partenaire essentiel de la municipalité pour la mise en œuvre de la politique du logement définie par celle-ci, a modifié le règlement intérieur de sa commission d'attribution pour tenir compte des nouvelles orientations de la politique municipale et en accompagner la mise en œuvre. Il a également défini de nouvelles règles de priorité pour les logements de son contingent propre (hors réservations), rendues publiques dans le journal des locataires de l'office. Ces nouvelles règles retiennent une priorité forte pour les demandes de mutations internes, dans le respect des objectifs suivants :

- accorder la priorité aux demandeurs d'échanges qui souhaitent libérer un grand logement pour un plus petit, dans un contexte de pénurie de grands logements ;
- n'ouvrir la possibilité d'une mutation qu'après trois ans d'occupation du logement.

Les autres critères de priorité retenus par l'office sont l'ancienneté de la demande et le relogement dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ANRU, notamment dans le parc locatif privé.

Les résultats un an après l'adoption des nouvelles règles

Sur les 423 demandeurs inscrits auprès du service Logement de la mairie ayant été relogés en 2008, 234 l'ont été sur le contingent de logements réservés à la Ville, les autres l'ayant été par la préfecture, Action logement ou par un bailleur sur son contingent propre.

40% des attributions de logements réservés à la Ville d'Aubervilliers ont bénéficié à un demandeur répondant à l'un des trois critères de priorité définis par la municipalité, et 23% à des demandeurs dont la situation a été reconnue urgente par la commission de désignation. Il s'agit pour ces dernières de demandes de sorties d'hébergement, de ménages en situation de violences conjugales ou familiales, de demandeurs en situation de handicap ou reconnus en

situation d'urgence médicale ou encore de demandeurs subissant un changement brutal de ressources.

II. 3. 3 Enseignements

A la connaissance de la HALDE, peu d'initiatives en faveur d'une égalité de traitement des demandeurs ont été engagées par des réservataires, notamment communaux. La démarche de la municipalité d'Aubervilliers apparaît à ce titre particulièrement innovante. L'intégration de cette action dans une démarche plus globale de prévention et de lutte contre les discriminations dans le cadre d'un Plan Territorial de Lutte contre les discriminations, constitue un intérêt supplémentaire.

Deux enseignements ressortent particulièrement de l'initiative d'Aubervilliers.

D'une part, cette action offre un exemple de procédures formalisées avec rigueur pour une meilleure transparence par :

- l'établissement de critères de priorité au vu des résultats d'une étude. Ces critères ont ensuite été validés par délibération du Conseil Municipal ;
- la publication de ces priorités à travers les différents supports d'information de la municipalité ;
- la décision de désignation par une commission pluraliste ;
- l'examen de trois candidats dont les dossiers sont anonymisés.

D'autre part, la mise en cohérence des orientations propres de l'OPH d'Aubervilliers, principal bailleur traitant les candidatures présentées par la municipalité, avec les nouvelles règles de désignation définies par celle-ci, en permet une application effective.

Enfin, pour aller plus loin dans la démarche, la HALDE suggère d'expérimenter l'anonymisation des demandes examinées, également par la commission d'attribution de l'OPH d'Aubervilliers, à l'instar de l'expérimentation de la SACVL (cf infra page 37).

II. 4 Mettre en place une méthode de sélection garantissant l'objectivité des choix des candidats par un bailleur

II. 4. 1 Difficultés relevées et améliorations à apporter : quelle méthode, quels outils ?

La multiplicité des critères de priorité, non hiérarchisés explicitement par les différents textes applicables en matière d'attribution⁵⁴, est une source de difficultés pour les bailleurs et les réservataires, d'autant plus importante lorsque la pression de la demande est forte.

Des procédures, méthodes et outils insuffisamment formalisés favorisent le développement de pratiques potentiellement discriminatoires, fondées sur des appréciations subjectives ou privilégiant la dimension relationnelle. L'analyse des

⁵⁴ Priorités générales définies à l'article L.441-1 du CCH, par textes sur le PDALPD, par les Accords Collectifs et, plus récemment, par l'article L.441-2-3 du CCH définissant les personnes pouvant exercer un recours DALO.

méthodes et outils permettant d'objectiver le processus de sélection est ainsi au cœur des enjeux sur la prévention des discriminations dans l'attribution de logements sociaux.

Du point de vue des pratiques observées, les priorités sont mises en œuvre par les bailleurs selon des méthodes diversifiées, présentées ci-après.

Selon une méthode dite **classique**, mise en œuvre par un grand nombre de bailleurs, les professionnels chargés du traitement de la demande présélectionnent les dossiers en amont. Cette présélection est effectuée en respectant la répartition par filières d'attribution présentes sur le territoire, principalement : contingents (préfectoral, Action Logement, collectivités territoriales, autres le cas échéant), PDALPD/ACD, accords intercommunaux, DALO. Le classement par rang de priorité parmi les dossiers présentés est effectué par la CAL en vue de la décision finale d'attribution pour chaque logement.

Deux autres méthodes, plus rarement mises en œuvre par les bailleurs, sont fondées sur des procédures **de sélection objective visant** à réduire au maximum la part d'appréciation subjective au stade de la présélection des dossiers. Elles se distinguent par les modalités utilisées pour atteindre cet objectif⁵⁵. L'une classe de manière automatisée des dossiers en application d'un système de cotation d'une grille de priorités prédéfinies (motif de la demande, de la situation du demandeur, l'ancienneté de sa demande...) affectant une note finale à chaque demande. L'autre procède à un examen systématique des demandes par la CAL pour statuer sur le caractère prioritaire de chaque demande, sur la base d'un classement en quelques grandes catégories : demandes très urgentes, demandes prioritaires, non prioritaires,....

II. 4. 2 Exemples d'actions sur le terrain pour objectiver les choix des candidats

Les différentes méthodes ont pu être observées dans les actions étudiées par la HALDE :

- Le Toit Angevin présente un exemple de la méthode dite « classique » ;
- La SACVL, bailleur lyonnais, et les bailleurs de l'agglomération rennais mettent en œuvre une méthode de classement automatisé en application d'une cotation à partir d'une grille de priorités prédéfinies affectant une note finale en fonction d'une pondération attribuée aux différents critères ;
- Sarthe Habitat, Office Public de l'habitat, met en œuvre une méthode de classement par grandes priorités à partir d'un examen de l'ensemble des demandes.

Chacune de ces actions présente un intérêt propre : la SACVL pour le développement d'une méthode destinée à prévenir les discriminations, Sarthe Habitat pour illustrer une méthode visant à garantir l'égalité de traitement dans un contexte de forte dispersion géographique de son patrimoine, les bailleurs rennais pour illustrer la mise en œuvre

⁵⁵ Il s'agit des deux méthodes identifiées notamment par le guide précédemment cité, réalisé par l'USH et la Fédération des EPL en partenariat avec la HALDE, *Elaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements*, Cahier n°134, USH, septembre 2010.

d'une méthode de classement commune aux acteurs de l'agglomération, et le Toit Angevin en tant que représentant de la méthode dite « classique », la plus fréquemment mise en œuvre.

Le choix de la HALDE pour illustrer l'action s'est porté sur l'expérimentation par la SACVL d'une méthode de classement automatisé à partir d'une grille de cotation, d'abord en raison de son objectif explicite de prévenir les discriminations dans l'attribution de logements sociaux. L'intérêt croissant de plusieurs bailleurs sociaux pour ce type de méthode relevé par la HALDE est une deuxième raison. En effet, l'intérêt ainsi exprimé permet d'envisager le développement de cette méthode à l'avenir.

La HALDE a d'ailleurs pu identifier, outre les deux exemples utilisant une méthode de classement par cotation étudiés dans cette analyse, d'autres expériences du même type, notamment par le bailleur Villeurbanne Est Habitat ou encore en Savoie, par les bailleurs et réservataires adhérents au fichier commun de la demande géré par l'Association pour le Logement Savoyard (APLS).

L'expérimentation par la SACVL d'une méthode d'attribution sans discrimination

Contexte de l'expérimentation et objectifs

La SACVL⁵⁶ a engagé en 2006 une expérimentation avec l'appui d'ISM CORUM⁵⁷ après obtention des autorisations de la CNIL, visant à diagnostiquer ses procédures d'attribution du point de vue d'éventuelles discriminations qui pourraient être liées à l'origine des candidats, identifiées à partir de la consonance du prénom des demandeurs.

L'expérimentation propose une méthodologie complète visant dans un premier temps à progresser dans la connaissance des processus discriminatoires dans l'accès au logement social, et dans un second temps à concevoir des outils et des méthodes définis à la lumière du diagnostic réalisé en amont en vue d'assurer un traitement de la demande garantissant l'objectivité des choix des candidats retenus.

Cette démarche a été soutenue par la HALDE dans le cadre de l'Année européenne de l'égalité des chances en 2007.

Les trois phases principales de l'expérimentation :

1. Un diagnostic sur les processus discriminatoires⁵⁸ à partir :

- d'analyses quantitatives des données recueillies auprès du bailleur permettant de mesurer d'éventuels écarts entre différents groupes de locataires occupants et de demandeurs, en distinguant les personnes « potentiellement discriminées » à raison de l'origine « extra-

⁵⁶ La Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon gère 8000 logements, presque tous situés sur la Ville de Lyon, dont 35% sont conventionnés et à ce titre soumis à la réglementation des organismes HLM pour l'attribution. Près de 3000 logements, soit plus d'un tiers du parc du bailleur, font l'objet d'une réservation par le préfet, des organismes collecteurs du 1% Logement ou des collectivités locales.

⁵⁷ Inter Services Migrants Centre d'Observation et de Recherche sur l'Urbain et ses Mutations. Cet organisme lyonnais conduit des études sur les discriminations liées à l'origine dans différents domaines, l'emploi et le logement en particulier.

⁵⁸ Réalisé par ISM Corum.

européenne » évoquée par la consonance de leur prénom, et les « potentiellement non discriminés » ;

- d'une analyse qualitative des différentes séquences du processus d'attribution.

2. Des méthodes et des outils pour un traitement de la demande garantissant l'objectivité des choix effectués

Sur la base des résultats du diagnostic validés par le bailleur, ont ainsi été mis en place :

- une méthode de classement automatisé à partir d'une grille de cotation par points des dossiers présentés en commission d'attribution, mise en œuvre par les professionnels chargés de les instruire. Cette grille affecte une pondération aux différents critères retenus en tenant compte des priorités définies par la loi (article L.441-1 du CCH), applicables aux logements

conventionnés. Une grille de cotation distincte est appliquée à chacun des trois segments du parc définis dans le cadre de l'analyse : parc conventionné, parc non conventionné attractif et parc non conventionné très attractif ;

- un logiciel conçu par le bailleur dans le cadre de l'expérimentation pour traiter la demande selon les nouvelles procédures intégrant le classement par points selon la grille de cotation établie pour chacun des trois segments du parc, depuis le dépôt du dossier jusqu'à sa présentation en commission d'attribution ;

- une procédure d'anonymisation des candidatures examinées en commission d'attribution, testée pendant 6 mois, en vue d'une comparaison des résultats obtenus après anonymisation avec les attributions prononcées sans anonymisation pour les 6 mois précédents.

3. Une évaluation des résultats obtenus après une période de test de la méthode et des outils.

Une évaluation a été réalisée par ISM CORUM en 2009, un an après la mise en œuvre des nouvelles procédures, pour vérifier la conformité des résultats à l'objectif de prévention des discriminations. Ainsi, les deux groupes constitués pour l'analyse, les « potentiellement discriminés » et les « potentiellement non discriminés », ont été comparés à chaque étape du processus d'attribution pour mesurer d'éventuels écarts.

Les deux groupes ont été construits à partir de la consonance du prénom comme suit :

- **le groupe des demandeurs d'origine extra-européenne**, « potentiellement discriminés » à raison de l'origine, constitué à partir des demandeurs dont le prénom évoquait une « origine extra-européenne », principalement « maghrébine » ou « noire africaine » ;

- **le groupe des demandeurs d'origine européenne**, « potentiellement non discriminés », à raison de l'origine, constitué à partir des demandeurs dont le prénom est à consonance européenne.

La comparaison a été effectuée aux étapes suivantes :

1. Résultats de la cotation par points appliquée aux demandes enregistrées ;
2. Rapprochement de la demande avec un logement à attribuer ;
3. Proposition du logement ;
4. Réponse du demandeur ;
5. Présentation de la demande pour examen ;
6. Attribution.

Les principaux résultats :

* pour les cinq premières étapes, les écarts observés sont la plupart du temps peu significatifs entre les deux groupes dans le parc conventionné, soumis aux règles légales d'attribution des logements sociaux ; ils sont en revanche plus nets pour le parc non conventionné très attractif ;

* L'anonymisation des dossiers examinés en commission d'attribution révèle en revanche un impact fort, favorable aux « potentiellement discriminés ». En effet, la comparaison entre les attributions prononcées avec anonymisation des dossiers pendant 6 mois et les attributions sans anonymisation pendant les 6 mois précédents montre une augmentation sensible des attributions prononcées en faveur de demandeurs évoquant une origine « extra-européenne », passées de 43% avant mise en œuvre de l'anonymisation, à 59% après.

II. 4. 3 Enseignements

A partir des actions qu'elle a étudiées, la HALDE relève deux points principaux autour de la question des méthodes de sélection :

- Dans quelle mesure faut-il privilégier une méthode par rapport aux autres, et dans l'affirmative, pour quelles raisons ?
- Quelles sont les conditions de réussite des méthodes de classement par cotation, notamment au regard de certaines différences observées à travers plusieurs expériences mettant en œuvre cette méthode ?

La question du choix de la méthode :

Faut-il privilégier l'une des trois méthodes de sélection utilisées en pratique par les bailleurs, présentées plus haut, (méthode dite « classique », méthode de classement avec un dispositif par cotation, méthode de classement par grandes catégories de priorité), par rapport aux autres ?

A la lumière de ce qu'elle a pu observer, la HALDE s'est davantage attachée à relever, d'une part certains principes communs quelle que soit la méthode retenue, d'autre part certains éléments permettant d'apprécier le caractère adapté d'une méthode au contexte dans lequel elle est mise en œuvre.

En premier lieu et quelle que soit la méthode retenue, la HALDE considère que l'établissement d'une grille de priorités, validée par les instances de décision politique des acteurs concernés (bailleurs, collectivités, réservataires), constitue une condition nécessaire pour garantir aussi bien l'égalité de traitement des demandeurs que la transparence.

Ensuite, en présence de méthodes dites « classiques », non fondées sur la recherche explicite d'une objectivation des choix, des procédures formalisées doivent guider le plus précisément possible la préparation des dossiers, afin de réduire la part d'appréciation subjective des professionnels qui en sont chargés. Le guide sur l'élaboration des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements sociaux réalisé par l'USH et la Fédération des EPL en partenariat avec la HALDE⁵⁹, apporte les éléments méthodologiques nécessaires pour formaliser ces procédures. Il constitue à ce titre une ressource utile pour les bailleurs concernés, dans l'optique de mieux garantir l'égalité de traitement.

⁵⁹ USH, Cahiers, n°134, *Op. cit.* .

En outre, le choix de l'une ou l'autre des deux méthodes de sélection objective observées doit être effectué après en avoir préalablement vérifié le caractère bien adapté au contexte local en fonction de la pression de la demande existante. Ainsi, la méthode mise en place par Sarthe Habitat apparaît bien adaptée au contexte précis d'un département caractérisé par un marché du logement peu tendu tel que celui de la Sarthe. En revanche, la même méthode mise en œuvre dans le contexte lyonnais, où la demande de logements sociaux a augmenté de 80% en six ans entre 1999 et 2005, révélerait rapidement ses limites⁶⁰. En effet, dans les territoires caractérisés par une forte pression sur la demande de logements sociaux, la méthode et les outils mis en place doivent permettre de traiter un volume de demandes important, dans des conditions garantissant au mieux l'égalité de traitement des demandeurs. De ce point de vue, **la méthode de classement automatisé à l'appui d'un système de cotation** appliqué à des priorités prédéfinies présente plusieurs avantages qui conduisent à en recommander l'utilisation **dans un contexte local tendu**. Cette méthode permet en effet de :

- garantir l'application des mêmes règles de choix des dossiers présentés en CAL pour tous les candidats ;
- réduire au maximum de la part d'appréciation subjective ;
- justifier les choix effectués sur la base de règles prédéfinies et validées par les instances politiques des acteurs concernés (bailleurs, collectivités, réservataires) ;
- apporter la réponse technique la mieux adaptée au traitement d'un volume important de demandes.

Les méthodes de classement par cotation : apports et questions soulevées

Les apports

A partir des deux principaux exemples étudiés par la HALDE utilisant une méthode de classement par cotation, les bailleurs et les communes réservataires à Rennes et la SACVL à Lyon, les principaux apports suivants ont pu être relevés :

- les résultats obtenus permettent de valider la pertinence de la méthode et des outils mis en place pour assurer l'égalité des demandeurs. Dans l'exemple rennais, la faiblesse des demandeurs reconnus prioritaires pour le DALO constitue un indicateur du bon fonctionnement du dispositif en amont du recours ; de la même façon, l'exemple de la SACVL montre l'intérêt d'outils et de méthodes adaptés pour vérifier l'absence d'écarts entre les demandeurs d'origine extra-européenne et les demandeurs européens aux différentes étapes de la procédure d'attribution ;
- l'adoption d'une méthode de classement automatisé fondé sur un système de cotation garantit une plus grande transparence grâce à des choix validés par les instances dirigeantes du bailleur en ce qui concerne la SACVL, et par les acteurs membres de la Conférence Intercommunale du Logement à Rennes ;

⁶⁰ Il convient de rappeler à cet effet que les acteurs de ce territoire ont engagé une réflexion visant à refonder le dispositif d'accès au logement social, notamment après avoir mis fin aux fonctions d'accueil, de dépôt et d'enregistrement des demandes en 2004 par le Service Interlogement de l'Agglomération Lyonnaise (SIAL), ce dernier étant devenu en incapacité de faire face à l'augmentation de la demande au cours de la dernière décennie.

- La transparence introduite par la méthode de classement automatisé sécurise les acteurs responsables des attributions grâce à des critères de choix opposables à tous, demandeurs et partenaires, notamment aux réservataires. En outre, la sécurisation des procédures apporte aux professionnels un plus grand confort dans l'accomplissement de leurs missions ;
- La formalisation des procédures permet enfin d'assurer une information claire des demandeurs sur les critères de choix.

Les questions soulevées

Au-delà des apports, les exemples d'utilisation d'une grille de cotation dont la HALDE a connaissance ont également suscité un certain nombre de questions. En effet, ont pu être relevés : une diversité d'approches dans la construction même de la méthode et des outils ; des échelles variables pour leur mise en œuvre, allant d'un bailleur agissant à titre individuel à un ensemble de bailleurs et de réservataires d'un même département ; ou encore des risques de rigidité attachés à la méthode. Dans la perspective d'optimiser l'utilisation de la méthode de classement automatisé selon un système de cotation, tous ces points appellent une attention particulière.

1. Une diversité d'approches

La diversité d'approches peut être observée tant du point de vue des critères retenus que du système de pondération qui leur est associé⁶¹, pouvant révéler une absence d'harmonisation des pratiques dans la mise en œuvre de cette méthode. Dans la perspective d'un développement du recours au classement par cotation, il importe de s'interroger sur ces différences et sur leurs éventuelles conséquences, car on peut supposer que le classement obtenu sera différent selon le système retenu.

2. Des méthodes définies à des échelles d'intervention variables

Les différents exemples connus de la HALDE portent chacun sur des échelles d'intervention différentes. Dans la pratique, la méthode de classement par cotation peut être mise en œuvre par des bailleurs agissant à titre individuel (la SACVL et Villeurbanne Est Habitat dans le Grand Lyon) ; par des bailleurs et des réservataires agissant sur une même agglomération à Rennes Métropole ; ou encore par des bailleurs et des réservataires agissant sur un même département en Savoie.

La mise en perspective de ces exemples conduit à s'interroger sur l'échelle pertinente pour mettre en place une grille de cotation commune à différents bailleurs et réservataires. L'absence d'harmonisation à l'échelle d'un même territoire d'intervention pourrait en effet renforcer l'absence de lisibilité du système d'attribution et les difficultés de compréhension qui en résulteraient pour le demandeur. La recherche d'une mise en cohérence des règles d'attribution concerne en particulier les communes au sein d'une même agglomération. La question renvoie notamment à l'opportunité de

⁶¹ On peut se référer sur ce point aux exemples de grilles de cotation présentées en Annexe 2, page 143.

prendre en compte des différences entre communes au sein d'une même agglomération. De ce point de vue, la politique d'attribution mise en œuvre à Rennes Métropole offre un exemple intéressant en introduisant, dans la pondération globale, des critères propres à chaque commune.

3. Des risques de rigidité pouvant comporter des effets contreproductifs au regard de l'égalité de traitement

Certains acteurs soulignent la forte sensibilité de la méthode aux évolutions de la demande : les critères et la grille de cotation qui leur est appliquée peuvent rapidement se révéler obsolètes par rapport à la réalité des besoins et de la situation des ménages. La grille appliquée à Rennes Métropole fait ainsi l'objet d'ajustements réguliers pour prendre en compte les évolutions observées et éviter des risques d'inadaptation qui pourraient engendrer des inégalités de traitement.

L'expérience de bailleurs sociaux dans des Etats voisins, notamment au Royaume Uni et en Wallonie, ont par ailleurs mis en lumière certaines limites de la méthode de cotation par points et de possibles effets contreproductifs du point de vue de l'égalité de traitement des demandeurs : difficultés de compréhension du système par les demandeurs, effets pervers conduisant à privilégier artificiellement certaines situations de façon non équitable, risque de rigidité notamment en présence d'un système très centralisé (expérience wallonne), etc. . Au Royaume-Uni, ces constats ont conduit, dans le cadre de la mise en œuvre du « Choice Based Lettings », à substituer de plus en plus souvent à la méthode de classement par cotation par points appliqué à chaque demande individuelle une méthode de classement par « bandes » ou « classes » de prioritaires. Selon cette méthode, le choix du demandeur pour l'attribution d'un logement est effectué parmi plusieurs candidats positionnés dans l'une de ces « bandes » ou « classes », qui constituent des catégories de prioritaires pour un même logement. Les conditions de réussite de ce système, notamment pour une bonne compréhension par les demandeurs tout en garantissant des choix objectifs, reposent sur l'équilibre entre les classes ou catégories de prioritaires, dont le nombre peut varier selon les difficultés d'obtention d'un logement selon le contexte local, et les règles de choix du candidat au sein de chaque catégorie⁶².

⁶² L'ouvrage *Communities and Local Government, Allocation of Accommodation: Choice Based Lettings, Code of guidance for Local Housing Authorities*, August 2008, précise les principes de fonctionnement de ce système. Au moins quatre niveaux de priorité doivent être distingués pour permettre de hiérarchiser les demandes à traiter : les demandes non prioritaires, les demandes répondant à un critère de priorité mais non urgentes, les demandes cumulant plusieurs critères pouvant en conséquence être considérées comme prioritaires, les demandes urgentes au regard des besoins de logement des demandeurs.

Conditions de réussite de la méthode de classement par cotation et perspectives pour aller plus loin

Les constats présentés ci-dessus invitent à engager les acteurs qui choisissent de mettre en œuvre une méthode de classement par cotation à conduire une réflexion partagée. Cette réflexion devrait conduire à :

1. **Définir quelques principes méthodologiques communs.** Les principes à définir en priorité portent en particulier sur :
 - les critères : les grilles de critères des actions étudiées par la HALDE ne sont pas uniformes. Le critère « ancienneté », par exemple, figure dans toutes ces grilles sauf dans l'une d'entre elles. A l'inverse, le critère « existence de liens avec la commune demandée » n'est intégré que dans l'une des grilles. Cette diversité d'approches appelle donc à s'interroger sur les critères qui doivent être obligatoirement pris en compte pour garantir l'égalité de traitement. *A contrario*, il est aussi important d'identifier ceux qui devraient être systématiquement exclus.
 - le système de pondération : la question est ici de savoir comment il doit être défini. En particulier, la pondération définie dans l'une des expériences analysées se distingue fortement des autres. Ces différences interrogent sur les effets possibles sur le classement obtenu.

Une comparaison des résultats obtenus en application des différentes grilles de pondération utilisées permettrait d'en tirer les enseignements pour dégager quelques principes communs dans le cadre de l'utilisation d'une méthode de classement par cotation.

2. **Identifier les moyens à mettre en place pour garantir l'efficacité et la cohérence de la méthode**, en étudiant en particulier les points suivants :
 - comment prévenir d'éventuels effets pervers et contreproductifs au regard de l'égalité de traitement des demandeurs, tout en garantissant la transparence par des règles rendues publiques, en s'inspirant notamment des expériences étrangères ?
 - comment organiser la cohérence des règles définies à l'échelle d'un même territoire lorsque plusieurs bailleurs et/ou réservataires ont recours à une méthode de cotation, notamment au sein d'une même agglomération ?
3. **Intégrer l'utilisation de la méthode de classement par cotation dans un maillage des séquences du processus d'attribution :**

L'expérience rennaise comme celle de la SACVL offrent chacune un exemple de maillage des différentes étapes du processus d'attribution, dont le classement par cotation constitue l'une des séquences. L'exemple rennais tire sa richesse notamment de la mobilisation d'un ensemble d'outils et de méthodes permettant de répondre plus efficacement à la demande et de garantir l'égalité de traitement. L'utilisation d'un

fichier commun de la demande sur la base d'un formulaire unique et le classement de la demande par points, conjugués à une bonne articulation entre filière de droit commun et filière de relogement très social, permettent d'atteindre les objectifs recherchés. Pour la SACVL, le maillage d'outils et de méthodes adaptés aux différentes séquences de la procédure (classement automatisé sur la base d'une grille de priorités pour la pré-sélection, anonymisation des dossiers présentés en commission) garantit la solidité des résultats au regard de l'égalité de traitement des demandeurs.

II. 5 Mettre en place un dispositif d'accès au logement social à l'échelle d'un territoire

II. 5. 1 Difficultés relevées et améliorations à apporter : définir des priorités partagées par les différents acteurs d'un territoire

Le cadre juridique définissant les règles de priorité est peu explicite sur les conditions de leur application à tous les réservataires. Cette imprécision juridique constitue une difficulté non négligeable dans la mesure où la contribution de l'ensemble des acteurs concernés par l'attribution détermine fortement la cohérence et l'efficacité du dispositif d'accès au logement social qui en résulte.

La question est d'autant plus importante que, comme évoqué précédemment⁶³, des bailleurs peuvent gérer un parc dont une grande part, voire parfois la quasi-totalité des logements, fait l'objet d'une réservation. En l'absence de règles claires sur l'application des priorités aux réservataires, les commissions d'attribution peuvent être privées de tout pouvoir de décision réel et devenir de simples chambres d'enregistrement des choix effectués par les réservataires⁶⁴.

A cette première difficulté s'ajoute celle d'une articulation incertaine entre les priorités appliquées par les différents acteurs impliqués dans le processus d'attribution, bailleurs et réservataires, source de plusieurs effets négatifs dont certains, outre ceux déjà évoqués, méritent d'être soulignés ici :

- l'imprécision des textes sur l'articulation des priorités participe à l'absence de lisibilité du système d'attribution ;
- elle entretient en outre le risque de spécialisation sociale dans certaines parties du parc, contraire à l'objectif de mixité sociale, par une orientation privilégiée, parfois systématique, des demandes les plus sociales vers les logements relevant du contingent préfectoral, dont une partie importante se situe dans les ZUS. Par ailleurs, en l'absence de concertation locale entre les acteurs intervenant dans l'attribution de logements sociaux, la mise en œuvre du DALO accroît ce risque par la mobilisation des logements des seuls contingents préfectoraux pour reloger les demandeurs reconnus prioritaires par les commissions départementales de médiation⁶⁵.

⁶³ Cf supra p. 33.

⁶⁴ Ce constat a été relevé dans plusieurs rapports de la MIILOS.

⁶⁵ HCI, *Op. cit.* .

L'élargissement des attributions pour des demandeurs reconnus prioritaires pour le DALO aux logements réservés au titre du 1% Logement⁶⁶, de même que l'association possible de l'ensemble des réservataires volontaires aux accords collectifs départementaux ou intercommunaux, présentent des opportunités intéressantes pour progresser dans le sens de règles partagées. Elles permettent de :

- lutter contre les effets négatifs produits par un système de réservations opaque ;
- inciter à la concertation pour définir un cadre partagé des priorités et de leur mise en œuvre à l'échelle d'un territoire.

La HALDE encourage une telle concertation car elle favorise la cohérence du dispositif d'accès au logement social mis en place localement. L'adoption de règles partagées rend par ailleurs possible une information claire et transparente auprès des demandeurs sur les conditions d'accès au logement social et d'exercice de leurs droits en la matière.

Parmi les actions analysées par la HALDE, l'expérience rennaise offre un exemple d'une politique d'attribution concertée à l'échelle de l'agglomération. Trois volets de l'action développée sur ce territoire en matière de logement social présentent un intérêt particulier au regard des questions étudiées par la haute autorité :

- les cadres, méthodes et outils mis en place pour traiter la demande et attribuer les logements sociaux, partagés par les acteurs de l'agglomération ;
- les actions engagées pour répondre à la diversité des besoins de logement ;
- les actions visant à assurer une répartition équilibrée de l'offre de logements sociaux entre les communes et les quartiers et à corriger les effets de spécialisation territoriale.

Le Grand Lyon s'inscrit dans une démarche proche de celle de Rennes Métropole, dans la recherche d'une politique du logement concertée à l'échelle de l'agglomération, avec notamment un projet de fichier commun de la demande en cours, un nouvel Accord Intercommunal opposable à l'ensemble des communes de l'agglomération et un Programme Local pour l'Habitat (PLH) qui intègre la prévention des discriminations dans ses objectifs. L'élaboration en cours du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) a par ailleurs récemment donné lieu à une réflexion partagée avec les acteurs locaux sur la mixité sociale dans l'habitat⁶⁷.

II. 5. 2 Un exemple d'action : une politique d'attribution concertée à l'échelle d'un territoire

Le dispositif d'accès au logement social à Rennes Métropole

Volet I. Les cadres, méthodes et outils mobilisés pour traiter la demande et attribuer les logements sociaux

Le dispositif d'accès au logement social mis en place dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) comporte deux filières : d'une part, une filière de droit

⁶⁶ La Loi MLE du 25 mars 2009 a instauré une obligation de relogement de demandeurs reconnus prioritaires DALO pour les réservataires d'Action Logement, à hauteur de 25% de leurs logements.

⁶⁷ Conseil de développement du Grand Lyon, *Penser et mettre en œuvre la mixité sociale comme outil du vivre ensemble*, contribution, avril 2010.

commun, appuyée sur un fichier unique de la demande sociale, classée par points de priorité ; d'autre part, un dispositif de solidarité intercommunale pour le relogement de ménages en situation d'urgence.

La filière de droit commun

Elle repose sur des outils partagés par les utilisateurs, adhérents au fichier commun de la demande associés à leur élaboration, principalement les 37 communes de l'agglomération et 4 bailleurs sociaux intervenant sur le territoire de celle-ci. Les priorités du PDALPD définies dans le cadre du nouvel Accord Collectif Intercommunal sont opposables à ces partenaires, notamment aux 37 communes de l'agglomération. L'agglomération pilote le dispositif partenarial et assure la gestion du fichier commun.

Les méthodes, procédures et outils mobilisés sont les suivants :

- **un fichier commun de la demande** : les nouvelles demandes sont déposées auprès des 37 communes de l'agglomération, à l'appui d'un formulaire unique et d'une liste commune des pièces justificatives. Les demandes ainsi déposées sont enregistrées dans le fichier commun de la demande ;

- **un classement automatisé de la demande selon un système de cotation par points** : il est réalisé en fonction de la cotation établie par les partenaires et appliquée par un logiciel à partir de la demande enregistrée dans le fichier partagé.

La grille de cotation établie en concertation avec les partenaires associés n'est pas formalisée par écrit et fait régulièrement l'objet d'ajustements pour maintenir sa pertinence face aux évolutions de demande observées. Elle est fondée sur les choix suivants :

- *la prise en compte d'un lien entre le demandeur et le territoire* : ce lien est établi par l'application de critères propres à chaque commune, intervenant à hauteur de 30% dans l'ensemble du classement.

- *une recherche d'équilibre entre le critère de l'ancienneté et les critères sociaux*, pour que tous les demandeurs, y compris ceux aux ressources très modestes mais ne présentant pas par ailleurs de caractères sociaux particuliers générateurs de points importants (cf la grille de cotation en Annexe 2, page 144), puissent avoir accès au logement social dans des délais raisonnables.

Les outils mis en place pour appliquer les règles de priorité permettent de réaliser une sélection techniquement rigoureuse de la demande, en fonction de l'offre disponible. Le système mis en place conduit à présenter les candidats un par un en commission d'attribution.

- **la mise en place d'une politique de mutations internes** : la crainte d'une absence de mobilité conduit des demandeurs à refuser les propositions de logement qui leur sont faites lorsque celles-ci ne correspondent pas à leurs attentes. La contraction de l'offre à attribuer au cours de la dernière décennie s'est ainsi paradoxalement accompagnée d'un accroissement des refus des logements proposés. Face à ce constat, Rennes Métropole a récemment mis en place une politique de mutations internes, par un engagement contractualisé avec les communes d'un volume de mutations internes à hauteur de 30% de l'ensemble des attributions.

La filière de relogement social prioritaire

Une Commission Locale de l'Habitat (CLH) se réunit une fois par mois en séance plénière pour traiter les demandes très sociales qui lui sont présentées, après instruction par les services sociaux auprès desquels elles sont déposées ou orientées par les bailleurs sociaux. La validation collégiale par cette commission du caractère prioritaire des demandes garantit la transparence des attributions prononcées par priorité aux demandes traitées dans le cadre de la procédure de droit commun. Les demandes traitées par la CLH sont orientées vers les logements gérés par

l'Agence Immobilière à Vocation Sociale, en centres d'hébergement, en habitat temporaire ou en habitat adapté ou encore dans le parc social réservé à la CLH, le plus souvent en mobilisant une mesure d'accompagnement social.

Volet II. Les actions pour répondre à la diversité des besoins de logements

***Une articulation de la programmation de l'offre de logements sociaux avec la politique d'attribution :** l'analyse de la demande grâce au fichier commun de la demande a fait apparaître un décalage important entre l'offre mobilisable de logements sociaux et l'évolution de la demande caractérisée par une part croissante des ménages aux ressources modestes, 80% des demandeurs étant éligibles à un logement très social. Ce constat a conduit l'agglomération à augmenter en 2007 la part des logements très sociaux (financés en PLAI), portés de 20 à 30% dans les objectifs de production d'offre nouvelle de logements sociaux inscrits dans le PLH.

***Un dispositif permettant de rapprocher l'offre et la demande pour répondre aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite :** la gestion en est assurée par Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole, dans le cadre d'un partenariat mis en place depuis 1998 entre des associations de personnes handicapées, des représentants de l'agglomération et de l'Etat, des bailleurs sociaux, de la CDC. Des objectifs sont définis pour améliorer le circuit offre-demande des personnes handicapées, pour mettre en place une programmation de logements adaptés et engager les partenaires dans leur financement, et pour réaliser des logements accessibles dans le cadre de nouveaux programmes en conformité avec la réglementation et aux objectifs locaux.

***Un dispositif pour produire des logements adaptés pour les ménages ne pouvant être logés en logement collectif classique :** cette politique mise en place dans les années 80 se traduit par une intervention sur l'offre par l'acquisition de maisons en diffus dans l'existant et la réalisation de petites opérations neuves. Cette production d'une offre adaptée aux besoins spécifiques de certains ménages leur permet d'accéder au logement social dans des conditions favorisant leur insertion durable grâce à un outil d'accompagnement social spécifique (ALFADI).

Volet III. Les actions visant à assurer une répartition territoriale équilibrée de l'offre et corriger les effets de spécialisation socio-spatiale

Les actions engagées par Rennes Métropole dans ce sens s'appuient notamment sur les orientations définies par le PLH, en mobilisant les leviers suivants :

* **des accords négociés avec les organismes collecteurs du 1% Logement** pour une répartition équilibrée des réservations destinées aux salariés privés entre des logements situés dans les opérations nouvelles et des logements situés dans le parc plus ancien, notamment dans les ZUS.

* **des engagements contractualisés avec l'ANRU** pour un renouvellement urbain en continu dans les cinq ZUS de l'agglomération, avec des crédits ANRU accordés majoritairement pour des réhabilitations et comportant peu de démolitions. L'intervention de l'ANRU est intégrée dans une politique volontariste de l'agglomération en matière d'habitat, affirmée à la fois pour le développement du logement social, avec un doublement des financements accordés par l'agglomération, et pour les politiques d'accompagnement de ces opérations, notamment en matière de transports, d'équipements, de développement d'activités économiques, etc. .

* **une augmentation de l'offre de logement social dans les communes périphériques :** cette offre a ainsi progressé de 25% en périphérie entre 2005 et 2008, contre 10% dans la Ville de Rennes (qui concentre 78% du parc social).

*** une mise en cohérence des niveaux de loyers dans les différentes fractions du parc social dans le cadre de la Convention d'Utilité sociale, à l'appui notamment :**

- d'une grille de cotation du parc social en fonction de son caractère plus ou moins attractif ;
- d'une opération de refinancement de certaines fractions du parc construit dans les années 80 et financé en PLA, caractérisé par des logements de grande taille et un loyer élevé mais pouvant répondre aux besoins des familles : le refinancement doit permettre d'en faciliter l'accès à des ménages de grande taille peu solvables, par un abaissement du niveau de loyer.

II. 5. 3 Enseignements

La richesse de l'action rennaise réside notamment dans la diversité et la complémentarité des leviers (cadres, procédures et outils) mobilisés pour agir dans les différents registres du droit et des politiques de l'habitat de l'urbanisme. Celles-ci favorisent en effet l'égalité de traitement des demandeurs et l'égalité des chances, et permettent d'organiser un dispositif d'accès au logement social lisible et cohérent. Cette cohérence permet en outre d'assurer une information claire et transparente auprès des demandeurs sur les démarches et les règles d'attribution.

Les principaux apports relevés sont :

- le traitement de la demande à l'appui d'un fichier commun de la demande, classée selon un système de cotation, qui vise à rechercher l'objectivité des choix des dossiers examinés en commission d'attribution ;
- une actualisation régulière des outils, notamment de la grille de cotation, qui permet d'éviter un décalage entre le système de classement et des évolutions importantes, résultant soit de la législation, soit des caractéristiques de la demande (par exemple, une baisse générale des revenus observée au cours des dernières années) ;
- une connaissance partagée et un processus de décision collective qui permettent de mieux garantir la transparence ;
- une information claire délivrée au demandeur au moment du dépôt sur les démarches et les règles de traitement de la demande;
- une articulation organisée entre la filière de droit commun et une filière d'urgence unique dans le cadre d'une instance collégiale, ce qui évite certaines dérives liées à la multiplication de filières pouvant générer une absence de lisibilité d'un système d'attribution, ou pouvant produire des effets de « coupe-file ». Le faible nombre de recours DALO, environ 30 par an depuis sa mise en œuvre, tend à indiquer un bon fonctionnement et une bonne articulation des dispositifs existants sur le territoire rennais pour apporter les réponses aux situations les plus difficiles en amont du recours ;
- une articulation entre la politique d'attribution, la politique locale de l'habitat et les politiques urbaines, notamment par :
 - l'utilisation du fichier commun de la demande comme outil d'aide à la décision pour une programmation de l'offre de logements sociaux permettant de répondre aux besoins réels des demandeurs, dans leur diversité ;

- la mise en œuvre des leviers offerts par les politiques urbaines pour corriger les effets de spécialisation socio-spatiales et assurer une répartition équilibrée de l'offre entre les communes et les quartiers de l'agglomération.

Sur tous ces points, l'action rennaise offre un exemple de politique concertée à l'échelle d'un territoire dont peuvent s'inspirer des acteurs ayant la volonté d'améliorer leur dispositif d'accès au logement social dans d'autres territoires. Pour aller plus loin, il peut être suggéré d'inscrire la lutte contre les discriminations parmi les objectifs de la politique locale de l'habitat, notamment dans le PLH, à l'instar du dernier PLH adopté par le Grand Lyon. La formalisation de cet objectif viendrait conforter les actions déjà mises en œuvre dans le cadre des politiques de l'habitat visant à assurer l'égalité de traitement des demandeurs et garantir l'égalité des chances pour l'accès à un logement social.

II. 6 Mobiliser les acteurs et accompagner le changement des pratiques

II. 6. 1 Difficultés relevées et améliorations à apporter : susciter une prise de conscience de la réalité des discriminations

Les démarches de mobilisation des acteurs et d'accompagnement au changement des pratiques visent d'abord à susciter une prise de conscience de la réalité des discriminations, avec pour objectif d'engager une dynamique de changement des pratiques. La méconnaissance des discriminations, tant au plan juridique que sur les facteurs qui concourent à leur production, constitue une difficulté importante dans le domaine du logement et peut donner lieu à un déni de la réalité du phénomène. Toutefois, les actions étudiées révèlent aussi que la prévention des discriminations est de plus en plus perçue comme un enjeu professionnel à part entière, et suscite une demande croissante de formation. La pédagogie et la qualification des acteurs sur les discriminations dans le logement, sujet encore récent qui a parfois suscité d'importantes incompréhensions, sont au cœur de ces démarches.

Les objectifs recherchés dans ce type de démarche sont souvent multiples :

- mettre à jour les processus discriminatoires à l'œuvre dans l'habitat, le plus souvent à partir d'un diagnostic établi par un cabinet d'études ;
- qualifier les acteurs en leur permettant d'acquérir les éléments nécessaires à la compréhension des discriminations dans leur dimension juridique, mais aussi à partir des mécanismes qui concourent à leur production, notamment les stéréotypes et les préjugés. L'objectif est ici de faire prendre conscience de la dimension collective où chaque partie prenante d'un système d'acteurs peut contribuer à coproduire des discriminations, mais aussi de la responsabilité individuelle de chacun, y compris au plan juridique ;
- engager un cycle de changement des pratiques pouvant conduire à concevoir des outils, méthodes et procédures nouvelles visant à mieux prévenir les discriminations.

Enfin, ces démarches peuvent être mises en œuvre à l'échelle d'un territoire ou en interne au sein des organismes de logements sociaux.

II. 6. 2 Des exemples d'actions pour mobiliser les acteurs du logement social

Parmi les 12 actions étudiées, 4 concernent une démarche collective à l'échelle d'un territoire (le Grand Lyon, la Haute-Normandie, le département de la Loire et celui de l'Hérault), et 2 des bailleurs agissant à titre individuel (le Toit Angevin et la SACVL).

Les 4 **démarches collectives** se caractérisent comme suit :

- Le Grand Lyon a créé un lieu institutionnel d'échanges sur les discriminations, avec un volet sur le logement, depuis 2003. Fruit d'une évolution progressive, cette démarche a bénéficié de l'implication d'acteurs institutionnels, associatifs et professionnels. L'inscription de la prévention et la lutte contre les discriminations parmi les objectifs du PLH adopté en 2007 a confirmé le Grand Lyon dans sa légitimité à organiser cette mobilisation sur la thématique du logement.
- La Haute-Normandie a développé le projet Lutter Contre les Inégalités et toutes les Discriminations Ensemble (LUCIDE) dans le cadre d'un programme européen. Cette action a permis de créer une culture commune sur la question des discriminations dans le logement en réunissant les acteurs autour de la thématique. Des actions de sensibilisation et de formation des acteurs sur les discriminations ont été assurées auprès des acteurs de l'habitat. Des outils et des méthodes conçus dans le cadre de ce programme ont été expérimentés dans deux territoires de la région, Elbeuf et Seine-Eure.
- Dans l'Hérault, les membres de la COPEC ont piloté une étude-action à visée opérationnelle sur les procédures d'attribution de logements sociaux dans le département. Elle a permis d'identifier les points de vigilance tout au long du processus d'attribution et de proposer un programme d'action opérationnelle visant à qualifier les acteurs et à les accompagner dans la mise en place d'outils et de procédures objectives.
- Dans la Loire, les membres de la COPEC ont engagé une mobilisation des acteurs, ayant conduit à l'adoption en 2006 d'une charte de bonnes pratiques pour l'accès au logement social. L'Association Régionale des HLM Rhône-Alpes (ARRA) et AMOS 42 (association départementale des bailleurs sociaux de la Loire) ont organisé de 2008 à 2010 un cycle de formation auprès des bailleurs sociaux du département dans le cadre duquel a été élaborée une « boîte à outils » proposée aux bailleurs pour prévenir les discriminations dans l'accès au logement social.

Les deux bailleurs agissant **à titre individuel** se sont appuyés sur une démarche « Qualité » pour l'un, et une démarche « Responsabilité Sociale et Environnementale » (RSE) pour l'autre, pour mettre en place des actions de prévention des discriminations.

La HALDE a retenu l'action engagée dans l'Hérault pour illustrer ce type de démarche.

La mobilisation par la COPEC des bailleurs sociaux pour prévenir et lutter contre les discriminations dans l'Hérault

Contexte de l'action et objectifs

Dans un contexte de fortes tensions dans un département sous-doté en logements sociaux (10%) et d'un sentiment d'opacité des procédures d'attribution, le préfet a invité en juillet 2006 tous les bailleurs sociaux du département à s'inscrire dans une démarche d'exemplarité et à engager un travail partenarial d'observation des pratiques d'attribution. Un programme d'actions déroulé en plusieurs volets a été mis en place pour répondre aux objectifs suivants :

- améliorer la connaissance et la compréhension des processus à l'œuvre dans le secteur du logement, notamment social ;
- qualifier par des actions de sensibilisation et de formation les acteurs concernés par l'attribution de logements sociaux : institutions, professionnels, élus, etc. ;
- accompagner ces acteurs dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'actions opérationnels destinés à changer les pratiques par un appui en ingénierie de projet et un apport d'expertise.

Les 3 actions principales du programme défini avec les acteurs du logement social en 2006

1. Une étude exploratoire des processus à l'œuvre dans le logement social :

L'étude, confiée fin 2006 à un cabinet indépendant, ARGOS, et pilotée par le comité restreint du groupe Logement de la COPEC, a été présentée en juillet 2008 au Groupe Logement de la COPEC. Elle fait ressortir deux enjeux principaux :

- un besoin de qualification des acteurs du processus d'attribution à la non-discrimination et à la gestion de la diversité ;
- une nécessaire rationalisation du système d'attribution impliquant l'ensemble des acteurs de l'habitat. Cet enjeu recouvre toute action ou initiative favorisant la transparence par un traitement objectif des demandes et, en conséquence, une réduction des espaces de subjectivité laissés aux acteurs aux différentes étapes du processus d'attribution. Des propositions ont été formulées dans ce sens : la co-construction d'une charte de bonnes pratiques destinée aux bailleurs sociaux, l'élaboration d'un « référentiel métier » destiné aux professionnels chargés de l'attribution permettant de mieux encadrer leurs pratiques et de sécuriser l'exercice de leurs missions, la mise en place d'un fichier commun de la demande dans le département, enfin, une application effective de la Loi SRU pour corriger les disparités de l'offre locative sociale, importantes dans le département.

2. L'élaboration et la promotion d'une charte de bonnes pratiques

L'Hérault a élaboré une charte de bonnes pratiques en 2009 sur la base des constats mis en lumière par l'étude-action, et en référence aux textes légaux sur la non-discrimination ainsi qu'aux recommandations formulées par la HALDE notamment dans la délibération n°2009-133 du 16 mars 2009. Cette charte précise les objectifs et les engagements des différents partenaires.

- L'Etat veille au respect des obligations créées par la Loi SRU, à la valorisation et la promotion de la charte de bonnes pratiques et à la poursuite de la mobilisation des acteurs du logement locatif privé sur les discriminations ;
- L'Union Régionale des Organismes d'Habitat social (URO Habitat) s'engage à la promotion de la charte auprès de l'ensemble des bailleurs du département, et à l'accompagnement d'initiatives concourant à la réalisation des objectifs de la charte ;
- Les bailleurs sociaux de l'Hérault veillent à mettre en œuvre les mesures préconisées par la charte, d'une part en agissant sur les processus d'attribution dans le cadre de leurs missions

d'attribution et de gestion locative, d'autre part en mobilisant leurs compétences en matière de ressources humaines pour développer les actions nécessaires à l'information et à la qualification des personnels, et à l'accompagnement au changement des pratiques.

3. La mise en place d'une formation par l'Office Public de l'Habitat de Sète

A l'issue de la restitution des résultats de l'étude auprès des membres du Conseil d'Administration de l'OPH de Sète, site d'expérimentation, ces derniers ont exprimé leur adhésion aux constats présentés et ont reconnu la nécessité de se doter d'une politique de prévention des discriminations. Cette volonté s'est concrétisée en 2009 par la décision de mettre en place une formation-action auprès des différents acteurs impliqués dans le processus d'attribution au sein de l'organisme.

Une formation en trois modules, sensibilisation, perfectionnement et accompagnement à l'élaboration d'un projet pour faire évoluer les pratiques, a été conçue et mise en place fin 2009 avec l'appui de la DRJSCS (Ex Direction Régionale de l'Acisé).

II. 6. 3 Enseignements

Les actions de mobilisation globale des acteurs à l'échelle d'un territoire, engagées auprès des acteurs du Grand Lyon, dans l'Hérault, la Loire et en Haute-Normandie, permettent de dégager les principaux apports suivants :

- une prise de conscience et une meilleure compréhension des discriminations par les acteurs, des mécanismes qui concourent à leur production et de l'enjeu professionnel à mieux les prendre en compte dans leurs pratiques ;
- l'acquisition d'une culture commune concernant la prévention des discriminations grâce aux actions de sensibilisation et de formation ;
- l'engagement d'un dialogue entre différents types d'acteurs et parfois dans différents domaines concernés par des discriminations : c'est notamment le cas en Haute-Normandie où les rencontres organisées entre des acteurs intervenant dans des domaines différents ont permis à ces derniers de se connaître et de mieux comprendre les contraintes propres à chaque secteur ;
- la mise en place d'engagements, la conception et l'expérimentation d'outils et de méthodes opérationnels, notamment dans l'Hérault et en Haute-Normandie :
 - dans l'Hérault par l'adoption d'une charte de bonnes pratiques et l'engagement d'un bailleur social, l'OPH de Sète, dans une formation-action visant à la révision de ses pratiques d'attribution pour une meilleure prévention des discriminations ;
 - en Haute-Normandie, par l'élaboration d'un guide d'information du demandeur sur l'attribution de logements sociaux à Elbeuf et d'une charte de bonnes pratiques d'attribution, validée par le Conseil d'Administration du bailleur Eure Habitat, en vue de sa mise en œuvre en commission d'attribution.

Si les engagements, outils, méthodes et procédures mis en place constituent l'indicateur le plus direct de l'impact effectif des actions de mobilisation, il faut aussi compter sur le facteur « temps » pour en mesurer tous les effets. Ainsi, les actions étudiées ont fait ressortir un certain nombre de facteurs clés pour la réussite de telles actions, notamment :

- une mobilisation inscrite dans la durée appuyée par un portage politique fort et constant ;
- une implication permanente des membres qui assurent le pilotage de l'action et un haut niveau de représentativité hiérarchique des partenaires ;
- un apport d'expertise et de moyens d'ingénierie de projet permanents ;
- une mobilisation de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'attribution, selon des modalités appropriées, quel que soit le type d'acteurs et leur niveau d'intervention. En ce qui concerne les bailleurs sociaux, doivent ainsi être associés au processus d'attribution des élus (membres des commissions d'attribution) tout autant que les professionnels chargés de l'attribution, quel que soit leur niveau hiérarchique (de la direction générale au chargé d'accueil ou de clientèle) ;
- la vigilance pour entretenir un climat de confiance, dans le respect des partenaires et du rythme d'avancement de chacun dans ses engagements. En particulier, l'engagement plus affirmé de certains participants à la démarche, comme c'est le cas par exemple pour l'OPH de Sète, peut avoir une valeur d'exemplarité pour les autres.

A l'échelle d'un bailleur, les expériences étudiées dans le cadre de cette analyse pour deux bailleurs, le Toit Angevin et la SACVL, font apparaître les démarches « qualité » et « RSE » comme des leviers efficaces pour engager une dynamique de changement intégrant la prévention des discriminations :

- Le Toit Angevin, membre de l'association Delphis⁶⁸, a adopté différentes mesures contribuant à la prise en compte et la prévention et de la lutte contre les discriminations. Cet organisme a ainsi mis en place une charte diversité dans l'emploi. L'engagement d'une démarche « RSE »⁶⁹, notamment pour mieux assurer l'équilibre social des territoires, et, antérieurement d'une démarche « Qualité » lui ayant permis d'obtenir une certification « Qualibail », créent les conditions favorables à une poursuite de son action de lutte et de prévention des discriminations dans le champ du logement, cœur de métier de l'organisme;
- La SACVL a pour sa part adossé la révision de ses pratiques d'attribution pour mieux garantir la prévention des discriminations à une « démarche qualité » déjà engagée sur les processus de travail du bailleur. Les méthodes et outils mis en place pour les nouvelles procédures ont ainsi été conçus et réalisés dans ce cadre. L'association étroite des professionnels et des membres des instances dirigeantes de l'organisme à l'expérimentation a par ailleurs contribué à une forte adhésion à la démarche et à une bonne appropriation des nouvelles pratiques.

⁶⁸ L'association DELPHIS regroupe 20 ESH et constitue un lieu d'échanges, de capitalisation et de mutualisation sur les métiers de l'habitat social pour ses adhérents.

⁶⁹ Fédération des ESH et Vigéo, *Recueil de bonnes pratiques sur les enjeux de Responsabilité Sociale de l'Entreprise dans 6 ESH*, janvier 2010.

CHAPITRE III. VOIES D'ACTION POUR PREVENIR ET LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

A partir des enseignements dégagés des actions sur le terrain analysées par la HALDE, quelles sont les voies d'action à encourager pour assurer la prévention et lutter contre les discriminations dans l'accès au logement social ?

Les difficultés faisant obstacle à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances dans l'accès à un logement social, mises en perspective avec des réponses apportées par des évolutions législatives d'une part, et des outils, démarches ou méthodes expérimentés par des acteurs dans certains territoires d'autre part, permettent de dégager un certain nombre de pistes pour progresser dans la prévention des discriminations.

La qualité et la variété des expérimentations ou actions étudiées ont permis d'illustrer, à partir d'exemples concrets, la diversité des registres d'action pouvant contribuer à faire progresser l'égalité de traitement et l'égalité des chances pour l'accès à un logement social. Des actions montrent en effet l'intérêt de certains outils ou méthodes, dont l'impact sur une plus grande égalité de traitement des demandeurs a, dans certains cas, pu être mesuré. D'autres, dans un registre plus stratégique, illustrent davantage l'importance d'une mobilisation collective des différents acteurs concernés par l'attribution de logements sociaux et de la mise en cohérence de leurs actions respectives.

Dans ce chapitre seront ainsi présentés l'ensemble des points qui, du point de vue de la HALDE, contribuent de manière déterminante à progresser dans la prévention des discriminations dans l'accès au logement social. La HALDE propose pour chacun de ces points un résumé des difficultés constatées, des réponses à apporter, des leviers mobilisables et des exemples d'actions.

Une synthèse conclusive vise à situer les différents registres d'action et en faire ressortir les complémentarités.

III. 1 Les conditions d'une politique d'attribution garantissant l'égal accès de tous à un logement social

L'analyse a fait ressortir un besoin de mise en cohérence des différents acteurs impliqués dans le processus. Compte tenu de la territorialisation croissante de la politique de l'habitat, cette cohérence est à organiser à l'échelle d'un territoire, le plus souvent une agglomération ou une intercommunalité, dans le cadre d'un Programme Local de l'Habitat.

Il s'agit ici de rechercher les conditions qui permettront de répondre au mieux aux deux objectifs visés par une politique d'attribution favorisant l'égal accès de tous à un logement social :

- garantir l'égalité de traitement aux différentes étapes de la procédure d'attribution ;

- assurer l'égalité des chances d'accéder à un logement social en créant les conditions d'une offre adaptée aux besoins de tous les demandeurs.

Deux conditions déterminent l'efficacité des actions mises en place.

La première consiste à **organiser la concertation entre les acteurs impliqués dans le processus d'attribution à l'échelle d'un territoire** (département ou intercommunalité le plus souvent). Il s'agit, pour ces acteurs -bailleurs, réservataires, collectivités locales, services de l'Etat-, de mettre en place un cadre partagé et des règles harmonisées sur les aspects suivants :

- l'organisation du dépôt et de l'enregistrement des demandes ;
- la mutualisation des filières de demandes dans un fichier commun ;
- les critères de priorité ;
- les règles de traitement de la demande pour sélectionner les demandes présentées en CAL ;
- le traitement des demandes urgentes et/ ou spécifiques.

La concertation est aussi une garantie de transparence ; elle permet notamment d'organiser l'information délivrée au demandeur sur ses droits, les démarches à effectuer et l'avancement de son dossier.

La seconde vise à **articuler la politique d'attribution avec les autres volets de la politique de l'habitat et avec la politique urbaine**, notamment concernant la programmation de l'offre dans son ensemble (privée et publique), le traitement de l'offre existante ou encore les opérations de rénovation urbaine. Une approche complète de la question de l'accès au logement social pour tous ne peut en effet se passer d'étudier les liens entre les différents leviers mobilisables pour conduire une politique locale du logement et de l'urbanisme, notamment à travers les instruments de cadrage et de programmation : Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Programme local d'Urbanisme (PLU) et surtout le Programme Local de l'Habitat (PLH). Une bonne connaissance de la demande est indispensable pour répondre localement à la diversité des besoins observés. Les fichiers communs de la demande ont ici un rôle important pour l'aide à la décision dans les orientations définies en matière d'offre, en amont de l'attribution. Un dispositif d'attribution clair et transparent, bien articulé à une politique d'offre adaptée à la diversité des besoins, conditionne ainsi la qualité des réponses apportées, notamment du point de vue de l'égalité pour l'accès à un logement social.

POINT DE VUE ET PROPOSITIONS DE LA HALDE

CONSTATS :

Assurer l'égal accès de tous à un logement social suppose d'agir sur les deux volets de l'égalité de traitement des demandeurs et de l'égalité des chances.

OBJECTIFS :

- Garantir l'égalité de traitement aux différentes étapes du processus d'attribution grâce à des procédures objectives et transparentes ;
- Assurer l'égalité des chances d'accéder à un logement social en créant les conditions d'une offre adaptée aux besoins de tous les demandeurs.

VOIES D' ACTIONS A ENGAGER :

- Définir des règles partagées aux différentes phases de la procédure par les acteurs impliqués dans le processus d'attribution à l'échelle d'un territoire ;
- Articuler la politique d'attribution avec les autres volets des politiques locales en matière d'habitat et d'urbanisme : programmation de l'offre, actions sur l'offre existante dans le cadre de la rénovation urbaine, etc.
- Inscrire la prévention des discriminations comme objectif dans les documents définissant les orientations stratégiques de la politique locale de l'habitat, notamment le PLH.

DES EXEMPLES D' ACTIONS :

- le dispositif d'accès au logement social à Rennes Métropole ;
- le PLH du Grand Lyon qui intègre l'objectif de prévention et de lutte contre les discriminations.

III. 2 Du dépôt de la demande à son instruction : rationaliser l'organisation du dispositif et harmoniser les pratiques

Les difficultés relevées aux étapes du dépôt, de l'enregistrement, puis de la constitution de la demande pour son instruction ont été présentées au chapitre II, de même que les réponses apportées par la réforme de la procédure d'enregistrement en cours, conduisant à la mise en place d'un formulaire unique de demande et d'un encadrement des pièces justificatives pouvant être demandées. L'apport attendu de ces évolutions pour une meilleure égalité de traitement des demandeurs y a également été souligné. Par ailleurs, l'analyse des actions utilisant un fichier commun de la demande en a montré l'intérêt pour une meilleure efficacité et plus de qualité dans les réponses apportées aux demandeurs. Ces éléments sont repris et résumés ci-après.

Dans le cadre de son analyse, la HALDE a pu observer au cours de l'étude une mobilisation de la majorité des acteurs rencontrés pour mettre en place un fichier commun de la demande dès avant la réforme en cours, mais un avancement inégal des actions entreprises dans ce sens. Une autre évolution positive a pu être relevée avec l'élaboration par l'USH d'un cahier des charges pour encadrer l'entretien qualitatif et,

le cas échéant, les enquêtes sociales, effectués par les bailleurs dans le cadre de l'instruction des demandes.

POINT DE VUE ET PROPOSITIONS DE LA HALDE

CONSTATS ET DIFFICULTES RELEVÉES :

- Des démarches complexes pour le dépôt et l'enregistrement de la demande ;
- Les droits du demandeur insuffisamment garantis en l'absence de proposition d'un logement ;
- Une diversité des pratiques de recueil d'informations ;
- Un risque d'excès dans les informations demandées.

OBJECTIFS :

- Simplifier les démarches pour le demandeur ;
- Assurer une meilleure prise en compte des demandes en délai anormalement long et mieux garantir les droits des demandeurs sans réponse ;
- Garantir une instruction proportionnée à l'objectif d'attribution d'un logement adapté à la demande.

VOIES D'ACTIONS A ENGAGER :

- Organiser le dépôt et l'enregistrement des demandes ;
- Mettre en place un fichier centralisé de la demande pour un traitement de la demande plus efficace ;
- Encadrer et harmoniser les pratiques relatives au recueil des informations nécessaires à l'instruction de la demande.

DES EVOLUTIONS EN COURS PERMETTANT DE PROGRESSER :

1. La refonte du dispositif du numéro unique et le système d'enregistrement de la demande qui vise à :
 - améliorer les réponses d'attribution par une mutualisation des filières de demande et un partage d'informations entre opérateurs ;
 - simplifier les démarches du demandeur ;
 - garantir les droits du demandeur, notamment par l'ouverture du recours DALO en l'absence de proposition de logement dans le délai fixé localement.
2. Un formulaire unique (octobre 2010) et l'encadrement des pièces justificatives, dans le cadre de la réforme sur les fichiers de la demande, qui permet :
 - d'harmoniser les pratiques pour le recueil des informations ;
 - d'objectiver et encadrer les informations demandées ;
 - d'identifier les demandes prioritaires ;
3. L'encadrement des entretiens qualitatifs assurés par les bailleurs en référence au cahier des charges proposé par l'USH, permettant de :
 - garantir le professionnalisme des bailleurs en la matière ;
 - garantir les droits du demandeur, notamment en cas d'avis défavorable dans

le cadre de l'entretien qualitatif.

DES EXEMPLES D'ACTION ET OUTILS :

- **Utilisation d'un fichier commun de la demande : départements des Pays de la Loire, Rennes Métropole, département de la Loire ;**
- **Projet de fichier : Grand Lyon, Haute-Normandie.**
- **Encadrement de l'entretien qualitatif : le Toit Angevin, dans le cadre d'une certification « Qualibail », Cahier des charges de l'entretien qualitatif élaboré par l'USH.**

III. 3 Les priorités et leur mise en œuvre : rendre les priorités publiques et objectiver les choix des candidats

Le choix du bénéficiaire du logement attribué concentre des enjeux essentiels au regard de l'objectif d'égalité de traitement des demandeurs. Les constats tirés des analyses et des entretiens avec les acteurs rencontrés par la HALDE font ressortir **deux difficultés majeures**, évoquées aux chapitres précédents.

1. **L'imprécision du cadre réglementaire, tant en ce qui concerne la définition même des priorités, que les modalités de leur mise en œuvre** : les critères de priorité généraux définis à l'article L441-1 du CCH, applicables à l'ensemble des réservataires et des organismes bailleurs, sont nombreux et n'ont cessé d'augmenter au fil des lois successives⁷⁰. L'absence d'explicitation par les textes de la portée de ces différents critères, notamment dans le sens d'une hiérarchisation, conduit à les mettre en concurrence et contribuent aujourd'hui à rendre manifestes les tensions entre les différents objectifs poursuivis par les politiques d'attribution tels qu'ils résultent de l'article L441 du CCH⁷¹.
2. **L'absence de règles harmonisées dans un cadre partagé entre les bailleurs et les réservataires d'un territoire, source de concurrence entre filières d'attribution** : les textes sur l'attribution ne prévoient pas de concertation particulière sur des règles de priorité communes aux bailleurs et aux réservataires, en-dehors des accords collectifs départementaux ou intercommunaux sur la mise en œuvre des priorités du PDALPD. Des différences dans l'aboutissement des demandes présentées en commission d'attribution selon le type de réservataire mobilisé ont ainsi pu être observées dans certains territoires⁷², révélant un risque de concurrence entre filières de réservation (Action Logement, collectivités locales, préfecture, bailleurs). La forte pression de la demande de logements sociaux, l'augmentation des demandes de mutations internes au sein du parc HLM⁷³ ainsi qu'une articulation

⁷⁰ Ce large spectre des priorités repose sur le choix initial d'après guerre d'attribuer au parc social une vocation d'accueil généraliste.

⁷¹ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 117 et suivantes.

⁷² *Les discriminations dans l'accès au logement*, Grand Lyon, GTAD, *Op. cit.*, page 54. Dans le Grand Lyon, la filière des réservataires d'Action Logement, se distingue des autres, notamment par la rapidité et l'efficacité dans l'aboutissement des demandes.

⁷³ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 119-120. Les auteurs invitent à cesser d'assimiler les demandes de mutation internes à des premières demandes et à en reconnaître le caractère prioritaire. Une telle mesure

souvent insuffisante des filières d'urgence et / ou dédiées à des publics spécifiques avec la procédure de droit commun⁷⁴, accentuent cette concurrence.

Ces difficultés ont des conséquences qui appellent une réponse du point de vue la prévention des discriminations sur **trois points particuliers** :

- **Sécuriser les pratiques des acteurs de l'attribution.** La latitude laissée par les textes aux acteurs pour définir les modalités de sélection des candidats est en effet une source importante de risques d'inégalité de traitement des demandeurs, mais aussi d'inconfort pour les acteurs chargés de les mettre en œuvre, et, parfois, également d'insécurité juridique.
- **Garantir la transparence des critères de choix des candidats.** En l'état des pratiques observées, les demandeurs ne disposent d'aucune visibilité sur les critères de choix utilisés par les acteurs chargés de l'attribution. De ce fait, ils ne sont pas en capacité d'exercer leurs droits à ce niveau.
- **Prévenir le risque de spécialisation sociale dans certaines parties du parc.** L'absence de concertation et de règles communes aux différents acteurs de l'attribution entretient en effet ce risque (Cf supra chapitre II, page 45).

Une avancée a pu être relevée à travers l'article 70 de la Loi MLE⁷⁵ pour favoriser une définition partagée des priorités et de leur mise en œuvre par les réservataires et les bailleurs dans le cadre d'accords collectifs départementaux ou intercommunaux. Une telle concertation favorise en outre la transparence, notamment par l'affichage de règles partagées, rendues publiques, à l'échelle d'un territoire. La HALDE encourage à ce titre le développement d'accords collectifs ou d'autres dispositifs de concertation associant le plus grand nombre de réservataires et de bailleurs.

POINT DE VUE ET PROPOSITIONS DE LA HALDE

CONSTATS ET DIFFICULTES RELEVÉES :

- **Des critères de priorité nombreux, peu explicités et non hiérarchisés ;**
- **Une concurrence entre les demandeurs, selon les filières d'attribution mobilisées ;**
- **Une diversité des modalités définies pour mettre en œuvre les priorités ;**
- **Une faible formalisation des procédures de sélection.**

OBJECTIFS :

- **Assurer la transparence des choix à l'appui de critères objectifs, affichés et partagés par les acteurs chargés de les mettre en œuvre ;**
- **Définir une procédure de choix des candidats garantissant l'égalité de traitement des demandeurs.**

contribuerait à lutter contre les discriminations en assurant une trajectoire résidentielle positive à ces demandeurs, qui sont en majorité des ménages d'origine étrangère, alors qu'ils ont peu de chances de trouver une telle réponse dans le parc privé.

⁷⁴ *Les discriminations dans l'accès au logement*, Grand Lyon, GTAD, *Op. cit.*.

⁷⁵ Codifié à l'article L441-1-1 CCH.

VOIES D'ACTION A ENGAGER :**Des actions à engager à l'échelle de tout bailleur ou réservataire**

- Formaliser les priorités dans les documents d'orientation de la politique interne des réservataires et des bailleurs ;
- Définir des méthodes et des outils adaptés au contexte d'intervention et permettant d'objectiver et de garantir la transparence des choix.

Exemples d'actions : SACVL, Municipalité d'Aubervilliers, Eure Habitat, Sarthe Habitat.

Des actions à engager à l'échelle d'un territoire

- Définir un cadre partagé des priorités et des règles harmonisées pour leur mise en œuvre, notamment dans le cadre des accords collectifs départementaux ou intercommunaux, associant bailleurs, réservataires, Etat ou EPCI⁷⁶ (article 70 de la Loi MLLE codifié à l'article L441-1-1 CCH) ;
- Rendre les priorités publiques ;
- Limiter les filières spécifiques ou de traitement d'urgence et organiser leur articulation avec la filière d'attribution de droit commun.

Exemples d'actions : Rennes Métropole.

III. 4 Mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale : prendre en compte les risques de discrimination

Introduit en France dans les années 90 dans les textes régissant le droit de l'habitat et de l'urbanisme pour lutter contre les phénomènes de spécialisation territoriale, l'objectif de mixité sociale suscite de nombreux débats quant à sa mise en œuvre⁷⁷, notamment au regard de discriminations potentielles. Il illustre sur ce point particulier les difficultés soulevées par une trop grande marge d'interprétation résultant d'un encadrement insuffisant par les textes sur l'attribution de logements sociaux.

Seront ainsi présentés sur ce point : les contradictions posées aux acteurs de l'habitat, des réponses apportées au plan juridique, des critiques formulées sur l'usage de la notion dans l'approche française des politiques urbaines et de l'habitat, enfin les leviers mobilisables pour rechercher la mixité.

III. 4. 1 Les contradictions posées aux acteurs de l'habitat et les risques de discriminations

L'émergence simultanée en 1990 de la mixité sociale et du droit au logement dans les cadres de l'action publique dans le champ de l'habitat, notamment social, marque l'affirmation par le législateur de ces deux objectifs dans la politique du logement, sans

⁷⁶ Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

⁷⁷ Depuis son apparition, les analyses se sont succédées, certaines visant à alerter sur les processus pouvant conduire à la création de territoires de relégation, tandis que d'autres, adoptant un point de vue critique, soulignent les limites d'une référence systématique à une notion dont le contenu opérationnel est peu explicite, propre à l'approche française des questions urbaines et du logement social.

toutefois expliciter leur position respective dans la hiérarchie des normes⁷⁸. Ces deux objectifs sont repris à l'article L.441 CCH qui introduit le chapitre consacré à l'attribution de logements sociaux.

La tension entre les deux objectifs, jamais résolue depuis leur affirmation conjointe dans les textes, laisse une marge d'interprétation importante aux acteurs chargés de les mettre en œuvre, notamment au plan local, et suscite un besoin récurrent de clarification sur les modalités de leur articulation⁷⁹. Différents travaux, fondés notamment sur des enquêtes locales, se sont ainsi attachés à montrer les risques de discrimination systémique liés à cette tension. Dans un contexte de « territorialisation » des politiques et du droit social de l'habitat, elle ouvre en effet un pouvoir d'appréciation des situations locales pouvant conduire à définir des capacités d'accueil par quartiers, défavorisant certaines catégories de demandeurs « à risques » pour l'accès au logement social⁸⁰.

III. 4. 2 Des réponses au plan juridique

L'imprécision du droit français en la matière, notamment en matière d'attribution de logements sociaux, a pu favoriser le développement de pratiques telles que les « politiques de peuplement » pour réaliser l'objectif de mixité sociale, dont la portée ambiguë au regard de la non-discrimination était pourtant souvent bien perçue. Différentes sources juridiques, en droit international, européen et national précisent progressivement le sens et l'application qui peuvent, ou ne peuvent pas, être donnés à la mixité sociale.

- En droit international, européen et communautaire :
 - L'article 12 du Pacte de 1966, pour le droit international et l'article 2 du Protocole n°4 à la CEDH, pour le droit européen, reconnaissent le libre choix de la résidence et ne semblent pas permettre le contrôle du peuplement, sauf pour mener une politique de déségrégation⁸¹.
 - La Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, dans son article 3, vise explicitement le logement parmi les domaines concernés par les mesures de non-discrimination.

⁷⁸ Houard, Noémie, *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*, Harmattan (L'), mai 2009.

⁷⁹ Ainsi, sollicités en 2001 pour apporter un avis sur les réponses permettant de résoudre les contradictions posées par la mise en œuvre des deux objectifs, les trois membres d'une commission constituée par l'USH, N. Questiaux, S. Veil et P. Bouchet ont formulé l'avis suivant, recommandé de façon constante par l'USH auprès des bailleurs sociaux : « Toute politique ou pratique qui conduit à un refus d'attribution, dans l'intérêt du demandeur ou au nom de la mixité, sans offre simultanée d'un logement de qualité comparable à celui demandé est inacceptable. »

⁸⁰ Kirszbaum, Thomas, *Mixité sociale dans l'habitat, revue de littérature dans une perspective comparative*, La documentation Française, décembre 2008. Cet ouvrage a été réalisé sous l'égide de la HALDE dans le cadre de la Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat ; Simon, Patrick, *Le logement social en France et la gestion des populations à risques*, Hommes et Migrations, 1246, novembre-décembre 2003.

⁸¹ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p.368.

- Le Comité Européen des Droits Sociaux relève, dans une décision rendue en 2008 sur une réclamation collective contre la France sur la conformité de sa politique du logement à la Charte européenne révisée, les difficultés posées par l'usage du concept de « mixité sociale », constatant que « *tel que prévu par la loi de 1998, il sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social et conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les plus pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique* ». La référence à la notion de mixité sociale est en outre souvent préjudiciable aux demandeurs immigrés qui connaissent des délais d'attente plus longs que les autres pour l'accès au logement social, laissant présumer un usage négatif de la notion et l'existence de discriminations indirectes⁸².
- Dans le droit français :
 - Le Conseil d'Etat appelle à la vigilance sur la protection des données à caractère personnel, même si peu d'affaires lui sont déférées sur la question⁸³.
 - le Tribunal correctionnel de Saint-Etienne a par ailleurs précisé pour la première fois, dans une décision du 3 février 2009, les éléments qui, dans les pratiques développées dans le cadre de « politiques de peuplement », caractérisent une discrimination au sens des articles 225-1 et suivants du Code pénal. Le tribunal précise en particulier que, « *l'infraction prévue par l'article 225-2-4° du Code pénal se réalise par la seule subordination d'une offre de service à l'origine ethnique ou raciale ; que l'intention de réaliser par ce moyen la mixité sociale prévue par la loi ne constitue qu'un mobile juridiquement inopérant* ». Il en résulte que des pratiques appuyées sur des « politiques de peuplement » faisant intervenir un critère prohibé, relèvent de la discrimination directe ;
 - La HALDE a pour sa part formulé des recommandations aux différents acteurs de l'attribution de logements sociaux dans une délibération n°2009-133 du 16 mars 2009⁸⁴, après avoir rappelé les principes devant guider la compréhension et la mise en œuvre de la mixité sociale dans l'attribution de logements sociaux à l'appui des constats sur l'usage de la notion de mixité et des décisions d'une part du CEDS, d'autre part du Tribunal Correctionnel de Saint-Etienne.

Au plan juridique, l'objectif de mixité sociale apparaît ainsi comme une norme juridique difficile à objectiver⁸⁵, qui rend discutable sinon contestable, la légitimité de son usage, notamment sur un mode opérationnel dans le cadre de l'attribution de

⁸² CEDS, Décision du 8 juin 2008, *Op. Cit.*, notamment dans ses point 4, 5 et 6, ce dernier point relevant des discriminations à l'égard des demandeurs immigrés dans l'accès au logement social.

⁸³ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p.368. Les auteurs du rapport rappellent la position du Conseil d'Etat par laquelle il a confirmé une mise en demeure de la CNIL sur l'interdiction de faire état de condamnations pénales ou civiles dans un fichier de « locataires potentiels mauvais payeurs ».

⁸⁴ Voir Annexe 3, page 143.

⁸⁵ Tissot, Sylvie, *Une discrimination informelle ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM*, Actes de la recherche en sciences sociales, 159, 2005.

logements sociaux, lorsque des droits fondamentaux, tels que le droit au logement ou la non-discrimination sont en cause⁸⁶.

L'usage de la notion de mixité fait l'objet de critiques au-delà du seul terrain juridique. Le contenu même ou l'approche retenue pour mettre en œuvre l'objectif peuvent en effet aussi être en cause dans ces analyses critiques, dont les principales sont présentées ci-après.

III. 4. 3 Les critiques formulées sur la mixité sociale

- Une notion difficile à objectiver et à définir. Une tentative d'élaboration d'un indicateur pour mesurer la mixité⁸⁷, lors des débats sur la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains en 2000, a finalement été abandonnée, faute de pouvoir synthétiser les multiples dimensions auxquelles renvoie la notion : niveau socio-économique des ménages, dimension intergénérationnelle, référence à l'origine, etc. Or, en l'absence de définition, la notion revêt un contenu surtout négatif, la non-mixité étant plus facile à cerner que le contenu positif de ce que pourrait ou devrait être la mixité sociale. Dans le même registre, se pose la question de l'échelle à laquelle la notion, une fois définie, peut ou doit être appréciée. Les points de vue divergent sensiblement, les experts de l'habitat retenant plutôt l'échelle du quartier, tandis que les urbanistes penchent davantage pour une appréciation à l'échelle de la ville, pendant que d'autres encore, associations ou élus, plaident pour l'échelle communale ou celle de l'immeuble, voire de la cage d'escalier. En matière d'attribution de logements sociaux, les articles L441-1 et R441-3 du CCH posent le principe de mixité sociale strictement à l'échelle de la ville ou du quartier, à l'exclusion de celle de la commune ou de l'immeuble⁸⁸.
- Une prise en compte insuffisante de la dimension dynamique de la notion de mixité sociale, en tant que processus. Ce deuxième type de critique porte sur l'approche retenue, aussi bien dans sa mise en œuvre que dans l'évaluation des politiques fondées sur la recherche de mixité.
 - Au plan opérationnel, les actions visent ainsi davantage à « installer » la mixité qu'à rechercher les moyens de la maintenir dans la durée. Le Conseil d'Etat⁸⁹ relève dans ce sens que, « *en appréhendant la mixité sociale à la fois comme un objectif de la politique de l'habitat et comme un critère d'attribution des logements sociaux, les droits de l'urbanisme et de la construction omettent que la mixité sociale est d'abord un processus : le problème n'est pas tant d'installer la mixité sociale, par exemple à la faveur d'opérations de rénovation urbaine, que de la maintenir, en menant notamment une politique d'attractivité du territoire dans la durée, en amenant des activités économiques et commerciales, des écoles, des*

⁸⁶ Akandji-Kombe, Jean-François, 2009, Logement, droits fondamentaux et droit européen. In Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p.397.

⁸⁷ Piron, Olivier, *Vers un indice de mixité sociale*, Note du secrétariat permanent du PUCA, 2001.

⁸⁸ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 119.

⁸⁹ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 368.

services, etc. ». Une telle approche révèle, selon les auteurs du rapport, les limites de la fragmentation entre le droit de la construction et le droit de la ville.

- En ce qui concerne l'évaluation des résultats des politiques mises en œuvre pour cet objectif, les tenants d'une analyse critique soulignent en premier lieu les limites d'un objectif de réduction des écarts entre les territoires en difficulté avec les autres comme seul horizon. En effet, une telle approche tend à occulter les dynamiques internes, parfois très positives, au sein des quartiers concernés, par ailleurs mises en évidence par des analyses plus sociales. En second lieu, à partir de l'expérience des pays ayant conduit des politiques ambitieuses visant à combattre les phénomènes de ségrégation ethnique et raciale, notamment aux Etats-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ces critiques montrent les limites des politiques les plus volontaristes, par la mise en lumière soit d'effets pervers, soit d'obstacles insuffisamment perçus lors de la conception de ces programmes (manque d'adhésion aux objectifs du programme de la part des publics ciblés, contexte de pénurie de logements défavorable à la réalisation de l'objectif, etc.).⁹⁰

III. 4. 4 Quels leviers pour rechercher la mixité sociale ?

Au regard des risques et des critiques soulevés par la recherche de mixité mise en œuvre concrètement, l'objectif est-il condamné au seul statut de principe, sans réalité concrète ?

Les leviers prévus par les textes pour rechercher la mixité sociale dans le logement sont en tous cas multiples. Ils peuvent être regroupés en deux types principaux selon l'approche retenue⁹¹ :

- les mesures relevant d'une approche patrimoniale et urbaine où la mixité est recherchée à travers différentes actions sur l'offre : augmentation, équilibre de sa répartition géographique, diversité des types d'habitat, des financements, des niveaux de loyers ou encore des statuts d'occupation, etc. Ces actions sont en outre à articuler avec les orientations urbaines définies à l'échelle d'un territoire.
- les mesures relevant d'une approche par l'attribution où la mixité est recherchée par différentes actions influant sur les conditions d'éligibilité pour l'accès au logement social, en France essentiellement à travers les plafonds de ressources et la régularité du séjour⁹².

Toutes ces mesures peuvent contribuer à produire effectivement plus de mixité. Elles appellent toutefois une vigilance sur leurs effets. Le risque de discrimination existe en

⁹⁰ Kirszbaum, Thomas, *Op. cit.*, p. 73 et suivantes.

⁹¹ Nous reprenons ici la distinction faite par l'étude *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la mixité sociale*, réalisée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en Belgique, Bruxelles, juin 2010.

⁹² Un arrêté du 15 mars 2010 définit les titres de séjour requis pour l'accès au logement social des personnes étrangères.

effet pour les deux types de mesures, la nature des discriminations produites pouvant en revanche être différente selon le type de leviers mis en œuvre :

- **les mesures agissant sur l'offre et sur l'urbanisme, mesures apparemment neutres**, c'est-à-dire sans lien apparent avec un critère de discrimination visé par la loi (origine, sexe, situation familiale, handicap, état de santé, etc.) peuvent cependant produire des **discriminations indirectes** par une exclusion de fait de certaines catégories de personnes de l'accès à un logement social. Ainsi, les choix de typologie des logements conditionnent le type de ménages pouvant être accueillis selon la taille des logements : privilégier l'offre de logements de taille moyenne (T3 ou T4) peut donc conduire à exclure dans les faits des familles nombreuses ou au contraire des ménages isolés ;
- **les mesures relatives aux attributions présentent un risque de discrimination directe plus important**, lorsqu'elles conduisent à créer des conditions pour l'accès au logement social défavorables à certaines catégories de personnes concernées par un critère de discrimination. Dans la pratique, plusieurs situations traitées par la HALDE montrent un risque de discrimination dans la mise en œuvre des règles d'attribution liée à une interprétation ou à une application non conforme à la loi, pouvant produire des effets défavorables à certaines catégories de demandeurs en raison de leur origine (interprétation de l'objectif de mixité sociale⁹³, extrapolation de la composition familiale en lien avec l'origine du demandeur⁹⁴), mais aussi d'autres critères tels que la situation familiale ou une situation de handicap⁹⁵.

De ces analyses, on peut retenir que la notion de mixité sociale relève d'abord du politique, mais constitue une norme juridique dont la légitimité est fragile dès lors qu'elle entre en contradiction avec la mise en œuvre de droits fondamentaux. On retiendra en particulier que le Conseil d'Etat appelle à un effort de clarification, en précisant que celle-ci doit venir du politique.⁹⁶

POINT DE VUE ET PROPOSITIONS DE LA HALDE

CONSTATS :

- **Un objectif difficile à atteindre dans un contexte d'offre restreinte de logements sociaux⁹⁷ ;**
- **Des tensions entre droit au logement et mixité sociale, porteuses de discriminations⁹⁸ ;**

⁹³ HALDE, délibération n°2009-133 du 16 mars 2009, *Op. Cit.* .

⁹⁴ HALDE, délibérations n° 2006-19 du 6 février 2006, *Op. Cit.* .

⁹⁵ Dans la délibération n°2007-356 du 17 décembre 2007, la HALDE a ainsi relevé des conditions d'appréciation des ressources défavorisant les ménages séparés de fait pour l'accès à un logement social. De même, la délibération n°2007-179 du 2 juillet 2007 relève l'absence de prise en compte du caractère prioritaire d'une situation de handicap pour l'attribution.

⁹⁶ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 119. Selon les auteurs du rapport, la notion devrait faire l'objet d'un débat, et si possible, d'un consensus politique, permettant d'éclairer le comportement des acteurs ; ils indiquent à cet égard, que la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat réunie en 2007 illustre la méthode pour y parvenir.

⁹⁷ Cf. Première partie, Chapitre I, page 12.

- Une notion fragile au plan juridique : difficile à objectiver, non explicitée par les textes ;
- Des précisions apportées au plan juridique sur les éléments caractérisant des pratiques d'attribution relevant de la discrimination dans le refus d'attribution motivé par la recherche de mixité ;
- Une prise en compte insuffisante de la dimension dynamique de la notion, en tant que processus, aussi bien dans sa mise en œuvre que dans les évaluations des politiques qui s'y réfèrent ;
- Deux principaux types de leviers mobilisables pour rechercher la mixité : agir par l'offre de logements et par l'urbanisme, agir par l'attribution.

OBJECTIFS :

- Apporter les clarifications nécessaires sur le contenu et la mise en œuvre de la notion au plan politique, comme au plan juridique ;
- Identifier les risques de discrimination dans la recherche de mixité.

VOIES D'ACTION A ENGAGER :

- Veiller à assurer la bonne compréhension de la notion de mixité sociale par les acteurs chargés de l'attribution de logements sociaux ;
- Rendre effective l'obligation des collectivités locales d'atteindre 20% de logements sociaux⁹⁹ ;
- Réserver des logements sociaux dans tout nouveau programme de construction de plus de 10 logements¹⁰⁰ ;
- Au-delà des actions visant à « installer » la mixité centrées sur l'attribution de logements ou sur des nouvelles opérations (programmes neufs, opérations de renouvellement urbain, etc.), mobiliser les différents leviers permettant d'agir sur la mixité, en recherchant le maintien de l'attractivité des territoires dans la durée.

EXEMPLES D'ACTIONS : Rennes Métropole, Grand Lyon.

III. 5 Les décisions en Commission d'attribution Logement : garantir la transparence

Les points appelant la vigilance à cette étape du processus d'attribution sont principalement :

- une forte dépendance des conditions dans lesquelles sont prises les décisions avec le traitement des demandes en amont : comment les dossiers pré-instruits

⁹⁸ Kirszbaum, Thomas, *Op. cit.*, p. 91.

⁹⁹ Plusieurs propositions ont été formulées dans ce sens : porter les pénalités financières appliquées aux communes qui ne respectent pas l'obligation à un niveau réellement dissuasif, assurer le relogement de demandeurs DALO reconnus prioritaires par des associations mandatées par l'Etat aux frais des collectivités défaillantes, faire appliquer le pouvoir de substitution du préfet aux collectivités défaillantes pour engager les programmes de construction, retirer aux maires concernés la possibilité de délivrer le permis de construire, etc.

¹⁰⁰ Sur ce point, des propositions ont également été formulées dans différents rapports ou avis, notamment pour les programmes de constructions de plus de 10 logements.

sont-ils présentés en CAL ? Comment les relations et le partage des missions, compétences et responsabilités entre les services chargés du traitement et les membres de la CAL sont-ils organisés et formalisés ? ;

- une faible visibilité, pour le demandeur, sur les motifs de refus et une absence d'information du candidat en cas d'ajournement d'une décision d'attribution¹⁰¹ ;
- une articulation à préciser entre la mise en œuvre du DALO et les attributions décidées dans le cadre du droit commun. La difficulté liée à l'application de la règle des trois dossiers examinés pour un logement à attribuer, y compris aux demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre du DALO est désormais clarifiée¹⁰². Reste la question des conséquences d'un refus par un demandeur reconnu prioritaire dans le cadre d'un recours DALO. Les pratiques varient en effet selon les bailleurs. Car, si ce refus n'entraîne pas la radiation de sa demande, il peut en revanche influencer sur l'appréciation de son ancienneté. Il peut notamment avoir des conséquences sur le rang de priorité en vue d'un nouvel examen de cette demande¹⁰³. Ce point appelle à ce titre des réponses plus précises.

POINT DE VUE ET PROPOSITIONS DE LA HALDE

CONSTATS :

- **Une forte dépendance de la décision en CAL avec les phases amont de la procédure d'attribution ;**
- **Une faible visibilité des demandeurs sur les motifs de refus et une absence d'information en cas d'ajournement ;**
- **Une articulation qui reste à préciser sur certains aspects entre la procédure des demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre d'un recours DALO et la procédure de droit commun.**

OBJECTIFS :

- **Clarifier le partage des compétences et des responsabilités entre les services chargés de l'instruction et du traitement de la demande et les membres de la Commission d'attribution ;**
- **Garantir la transparence des choix effectués par la commission et assurer l'information des demandeurs, notamment motiver systématiquement les refus.**

¹⁰¹ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 123-124 ; CGEDD, *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, février 2010, p. 15-16. Ces rapports soulèvent les difficultés attachées à la mise en œuvre de la règle de l'examen d'au moins 3 dossiers en cas d'ajournement. Ils relèvent en effet que les demandeurs, même informés en toute transparence sur leur ajournement, ont beaucoup de mal à admettre que le logement ne leur ait pas été attribué s'ils sont prioritaires.

¹⁰² Un décret du 22 avril 2010 a en effet mis fin à la contradiction entre le caractère impératif des demandeurs reconnus prioritaires désignés par le préfet et l'obligation d'examiner 3 candidatures en commission, en faisant exception de l'application de cette obligation pour les demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre du DALO. Un consensus s'était en effet établi pour considérer que cette règle n'était pas adaptée aux candidatures relevant du DALO

¹⁰³ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, p. 294.

VOIES D' ACTIONS A ENGAGER :

- Formaliser les relations entre les services chargés de l'instruction et du traitement de la demande et les membres de la Commission d'attribution ;
- Encadrer les motifs de refus et assurer l'information des demandeurs en cas d'ajournement de la décision, par exemple en rendant publiques les décisions ;
- Garantir la transparence des décisions, par exemple par l'anonymisation des dossiers.

DEUX OUTILS UTILES :

- USH, *Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels*, Cahier n°129, Juillet 2009 ;
- USH, *Elaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements sociaux*, Cahier n°134, août 2010.

EXEMPLES D'ACTION : anonymisation des dossiers examinés par la SACVL, Charte d'attribution mise en œuvre par la CAL d'Eure Habitat.

III. 6 L'information du demandeur : une condition pour l'accès aux droits et l'accomplissement des démarches

Le faible niveau d'information délivré au demandeur, quel que soit le stade de la procédure, est un constat largement partagé par les experts de l'habitat¹⁰⁴ comme par les acteurs rencontrés sur le terrain par la HALDE. Or, la capacité donnée au demandeur d'exercer ses droits et d'accomplir les démarches lui permettant de faire aboutir sa demande dépend de cette information. La mise en œuvre du DALO fournit un nouveau levier permettant d'agir en la matière, par l'obligation faite au préfet par la Loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable, d'organiser l'information sur le droit au logement auprès des publics concernés par ce recours¹⁰⁵. Enfin, il importe de souligner que le niveau et la qualité de l'information délivrée au demandeur, comme la transparence, dépendent largement du travail effectué en amont pour formaliser, objectiver et harmoniser les procédures, notamment dans le cadre d'une concertation entre les acteurs d'un même territoire.

POINT DE VUE ET PROPOSITIONS DE LA HALDE

CONSTATS :

- Une insuffisance générale de l'information délivrée aux demandeurs, du dépôt de la demande à la décision prise en commission d'attribution ;
- La qualité de l'information délivrée aux demandeurs conditionne l'accès aux droits.

OBJECTIFS :

- Définir les informations nécessaires à l'exercice des droits du demandeur

¹⁰⁴ HCLPD, *Op. cit.* . *Les discriminations dans l'accès au logement*, Grand Lyon, GTAD, *Op. cit.*.

¹⁰⁵ Article 5 de la Loi DALO, codifié à l'article L441-2-3-2 du CCH.

d'un logement social à l'échelle d'un territoire ;

- **Mettre le demandeur en capacité d'accomplir les démarches nécessaires à l'aboutissement de sa demande et d'exercer ses droits.**

VOIES D'ACTION A ENGAGER :

- **Organiser l'information délivrée aux demandeurs à l'appui d'un cadre partagé des règles d'attribution entre les acteurs d'un même territoire ;**

UN LEVIER POSSIBLE :

- **Utiliser l'obligation du préfet d'organiser l'information sur le droit au logement au bénéfice des demandeurs éligibles au DALO, créée par la Loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable, pour mettre en place une information plus large là où elle n'existe pas¹⁰⁶.**

EXEMPLES D'ACTIONS :

- **Livret d'information du demandeur à Rennes Métropole ;**
- **Guide d'information sur l'attribution de logements sociaux à Elbeuf ;**
- **Plaquette d'information du demandeur dans le département de la Loire.**

¹⁰⁶ HCLPD, *Op. cit.* .

SYNTHESE ET CONCLUSION

Le tableau ci-après présente les différents points relevés par la HALDE tout au long du processus d'attribution, y compris en amont, sur lesquels il importe d'agir pour prévenir et lutter contre les discriminations. Il vise à donner une vision rapide de l'ensemble des leviers mobilisables dont peuvent se saisir les acteurs qui souhaitent progresser sur la question.

Un deuxième tableau, complémentaire au premier, présente pour chaque action étudiée, les cadres, méthodes, outils ou démarches, identifiés par la HALDE comme facteurs de progrès pour la prévention des discriminations dans l'accès au logement social. Il montre la manière dont les acteurs dans les sites étudiés se sont saisis des cadres à leur disposition pour mieux assurer l'égalité des chances et de traitement des demandeurs. Il met l'accent notamment sur l'étendue des registres traités et la diversité des outils conçus, adaptés au contexte d'intervention. L'analyse présentée au cours des chapitres précédents fait ressortir l'intérêt d'un maillage des séquences pour prévenir les discriminations tout au long du processus d'attribution. En effet, au-delà des vertus propres à chacun des outils, démarches ou méthodes mis en place pour mieux garantir l'égalité de traitement à une étape particulière, la capacité à en organiser le maillage tout au long du processus d'attribution renforce l'efficacité des résultats obtenus en matière d'égalité des chances et de traitement des demandeurs. Par ailleurs, l'existence soit d'une démarche partenariale forte pour organiser la politique d'attribution dans le cadre de la politique locale de l'habitat (exemple de Rennes Métropole), soit d'une démarche collective pour mobiliser les acteurs d'un territoire sur la question des discriminations (présente dans 5 des sites étudiés), est souvent déterminante pour la cohérence de l'action.

Au terme de cette analyse, le constat est celui d'une richesse d'actions intégrant l'égalité de traitement des demandeurs d'un logement social dans les objectifs poursuivis par les acteurs locaux de l'habitat. Les actions dont la HALDE a pu prendre connaissance se sont multipliées au cours de son analyse, témoignant d'un intérêt croissant porté par les acteurs du logement social à la prévention des discriminations. Beaucoup sont encore récentes. La plupart d'entre elles montre l'impact des différentes démarches de mobilisation sur la question, sous l'impulsion des COPEC ou d'une collectivité locale, notamment dans le cadre de Plans Territoriaux de Lutte contre les Discriminations, parfois aussi dans le cadre de programmes européens. Cet effort doit être poursuivi, voire démultiplié. D'autres expériences sont inscrites dans le cadre des politiques de l'habitat (Rennes Métropole, Pays de la Loire), sans référence explicite à la prévention des discriminations. Pour autant, la recherche de l'égalité de traitement y est bien présente et la récente mise en place du DALO peut contribuer à en favoriser le développement, comme le montre la réforme en cours de la procédure d'enregistrement et du formulaire unique de la demande. Leur intérêt est d'offrir des exemples de leviers d'action relevant des politiques de l'habitat servant également la prévention des discriminations.

A partir du panorama proposé dans ce rapport, la HALDE espère susciter de nouvelles actions centrées sur la prévention des discriminations dans l'accès au logement social. Elle poursuivra sa mobilisation dans ce domaine, par un suivi des actions déjà existantes et une veille sur celles qui s'engageront.

SYNTHESE GENERALE DES ENJEUX POUR L'ACCES EFFECTIF DE TOUS A UN LOGEMENT SOCIAL

Principaux enjeux identifiés	Difficultés constatées	Effets pour les demandeurs	Actions engagées / à engager	Exemples d'actions	
Définir une politique d'attribution					
Garantir l'égalité de traitement des demandeurs	- Diversité des pratiques - Faible concertation entre acteurs	- Faible lisibilité du système - Soupçon de discrimination	Définir un cadre partagé par les acteurs d'un territoire (priorités et règles harmonisées)	- Rennes Métropole - Départements des Pays de la Loire (en partie)	
Garantir la prise en compte de la diversité des besoins	Insuffisance quantitative et qualitative de l'offre	Difficulté à satisfaire des demandes prioritaires (Handicap, familles nombreuses, etc.)	Articuler la politique d'attribution avec la politique locale de l'habitat	- Grand Lyon	
Mobiliser les acteurs sur la prévention des discriminations					
Inciter les acteurs à prendre en compte le risque de discrimination	Difficulté des acteurs à reconnaître ce qui relève des discriminations	Pas d'information sur leurs droits en cas de discrimination	- Diagnostic des pratiques - Sensibilisation, formation - Conception d'outils de prévention des discriminations	- COPEC de l'Hérault - COPEC de la Loire - Projet LUCIDE en Haute-Normandie - Grand Lyon (GTAD)	
Organiser l'information du demandeur et afficher les règles d'attribution					
Améliorer l'information assurée auprès du demandeur aux différentes étapes	Information insuffisante aux différentes étapes du processus	- Incompréhension du système par le demandeur - Soupçon de discrimination	- Rendre les règles d'attribution publiques - Assurer l'information du lors du dépôt et lors du suivi de son dossier	- Rennes Métropole - Communauté d'agglomération d'Elbeuf - Département de la Loire	
Traiter la demande en garantissant l'égalité des demandeurs					
Information – Suivi tout au long du processus	1. Dépôt et enregistrement	- Multiplicité des lieux de dépôt - Déconnexion enregistrement du n° unique / dossier de demande	- Complexité des démarches - Pas de garantie que la demande sera traitée	- Simplifier les démarches - Garantir les droits des demandeurs sans proposition (Enregistrement n° unique = demande) <i>Réforme en cours fichiers communs de la demande</i>	- Départements des Pays de la Loire - Rennes Métropole - Département de la Loire
	2. Constitution et instruction de la demande	Diversité des pratiques concernant le recueil des informations	Risque de demandes d'informations excessives - Pièces justificatives - Entretien qualitatif	- Encadrer et harmoniser les pratiques - Formulaire unique + pièces justificatives (<i>réforme en cours</i>) - Encadrement entretien qualitatif	- Grand Lyon - Le Toit Angevin
	3. Rapprochement Offre / demande – Sélection (bailleurs et réservataires)	- Faible formalisation - Priorités larges - Filières multiples - Diversité des pratiques	- Concurrence demandeurs / filières - Pas de visibilité sur les critères de choix - Risque de ne jamais examiner certaines demandes	- Formaliser les priorités et leur mise en œuvre - Définir des méthodes et outils adaptés partagés par les acteurs sur un territoire - Objectiver et justifier les choix - Prendre en compte toutes les demandes	- SACVL - Rennes Métropole - Sarthe Habitat - Mairie d'Aubervilliers - CILGERE - Le Toit Angevin
	4. Décision d'attribution en CAL	Choix final sur la base du traitement en amont	- Forte dépendance avec les phases amont - Faible visibilité sur les motifs de refus et absence d'information en cas d'ajournement	- Formaliser les relations services / CAL - organiser la transparence des décisions - Encadrer les refus	- Eure Habitat - SACVL

Actions menées	Rennes Métropole	Grand Lyon	Départements des Pays de la Loire	Département de l'Hérault
Fichier commun (avant la réforme)	En application	Projet validé	En application dans tous les départements de la région	Pas de fichier commun
Formulaire et demande de pièces (avant la réforme)	Harmonisés	Non	Formulaires harmonisés dans la plupart des départements de la région	Non précisé
<i>Réforme en cours de la procédure d'enregistrement + Formulaire unique de la demande et encadrement des pièces justificatives depuis le 1^{er} octobre 2010</i>				
Contrôle de l'examen de toutes les demandes	Non précisé	Non précisé	Toit Angevin : dispositif demandes en « délai dépassé »	Non précisé
Information du demandeur	Livret Demandeur	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Priorités et mise en œuvre	. Dispositif concerté bailleurs/ aggro . Classement automatisé selon grille de cotation . traitement des mutations	. SACVL Classement automatisé selon grille de cotation . Villeurbanne Est Habitat : Classement par cotation	. Sarthe Habitat : classement par grandes priorités (système adapté à un patrimoine dispersé sur le département) . Toit Angevin : méthode « classique »	Non précisé
Décision en commission d'attribution	Non précisé	SACVL : anonymisation des dossiers	Non précisé	Non précisé
Prise en compte diversité besoins et recherche de mixité sociale	. Articulation Fichier commun / PLH . Dispositif Handicap . Articulation avec politiques urbaines, ANRU notamment	. Articulation de l'observatoire de la demande (ODELOS) avec le PLH . Inscription de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement dans le PLH de 2007 . Réflexion sur la « mixité » dans le cadre du SCOT	Réflexion en cours Handicap	Non précisé
Support d'accompagnement changement des pratiques : dispositifs mobilisés	Non précisé	. Grand Lyon (GTAD) . PTLCD Logement Ville de Lyon . PTCO Logement Ville de Villeurbanne . SACVL : « démarche Qualité »	Toit Angevin : « démarche RSE » + « démarche qualité » (Qualibail)	. Groupe Logement COPEC . Etude-Action ARGOS . Charte BP Bailleurs sociaux (2009) . Formation OPH de Sète (ACSé)

* PTLCD : Plan territorial de Lutte contre les discriminations

Actions menées	Département de la Loire	Haute-Normandie	Aubervilliers
Fichier commun (avant la réforme)	En application	En projet	Pas de fichier commun, Fichier communal (projet de fichier Ile-de-France)
Formulaire et demande de pièces (avant la réforme)	Harmonisés	Non précisé	Non précisé
<i>Réforme en cours de la procédure d'enregistrement + Formulaire unique de la demande et encadrement des pièces justificatives depuis le 1^{er} octobre 2010</i>			
Contrôle de l'examen de toutes les demandes	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Information du demandeur	Plaquette du demandeur	Guide d'information sur la procédure d'attribution à Elbeuf	Information sur la nouvelle procédure et les priorités (Journal de la Ville)
Priorités et mise en œuvre	Non précisé	Non précisé	. Création d'une commission de désignation des candidats ; . Définition des priorités ; . Anonymisation des dossiers.
Décision en commission d'attribution	Non précisé	Eure Habitat : mise en œuvre d'une Charte d'attribution par la CAL	Mise en conformité règlement intérieur OPH d'Aubervilliers avec les nouvelles règles du réservataire municipal
Prise en compte diversité besoins et recherche de mixité sociale	Non précisé	Réflexion en cours Handicap	Réflexion en cours Handicap
Support d'accompagnement changement des pratiques : dispositifs mobilisés	. Groupe Logement COPEC . Charte BP Bailleurs sociaux (2006) . Formation bailleurs (Altidem) 2008-2010 pilotée par l'ARRA HLM et AMOS 42 <i>Résultats :</i> . Elaboration d'une « Boîte à outils » des bailleurs sociaux pour la prévention des discriminations.	. Programme LUCIDE . Formations (ACADIE) <i>Résultats :</i> . Elaboration et mise en œuvre d'une charte d'attribution à Eure Habitat (2009) ; . Elaboration d'un guide sur l'attribution de logements sociaux à Elbeuf.	PTLCD multi-domaines depuis 2009

* PTLCD : Plan territorial de Lutte contre les discriminations

DEUXIEME PARTIE

RECUEIL DE BONNES PRATIQUES : MONOGRAPHIES DES 12 ACTIONS ANALYSEES

METHODOLOGIE ET CHOIX DES SITES

12 actions inscrites dans des territoires diversifiés ont été retenues au regard de leur intérêt pour la présente analyse. Elles constituent un terrain d'étude privilégié, mais non exclusif. D'ailleurs, d'autres actions potentiellement intéressantes ont été identifiées par la HALDE au cours des investigations.

Ces actions ont été identifiées à travers :

- la remontée spontanée d'informations par des acteurs locaux ayant engagé une action visant à prévenir les discriminations dans l'accès au logement ;
- la connaissance par la HALDE d'actions présentant un intérêt particulier au regard de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations dans le logement ;
- des actions soutenues par la HALDE dans le cadre d'opérations telle que l'année européenne de l'égalité des chances organisée en 2007.

Deux approches en ont guidé le choix. Ont été étudiées des actions ou expérimentations engagées se donnant pour objectif explicite :

- soit d'améliorer l'attribution de logements sociaux principalement en référence aux cadres définis par les politiques/droit de l'habitat ;
- soit de lutter contre les discriminations dans l'accès au logement social.

Pour assurer une diversité satisfaisante des situations observées, ont été pris en compte notamment :

- les caractéristiques du bailleur, en particulier :
 - du type de bailleur concerné : Office public de l'habitat (OPH), Entreprise sociale de l'habitat (ESH), Entreprises publiques locales (EPL) ;
 - de l'importance, du type et de la localisation du patrimoine géré ;
- les caractéristiques du territoire d'intervention, notamment en fonction d'un marché de l'habitat tendu ou non ;
- les partenariats existants entre les acteurs de l'habitat ;
- les objectifs des actions mises en œuvre en matière d'habitat au regard de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations dans le logement.

Différentes sources ont été exploitées pour l'analyse :

- des éléments recueillis au cours des entretiens avec les acteurs rencontrés, sur la base d'une trame de réflexion proposée par la HALDE¹⁰⁷ ;
- des documents transmis par les acteurs rencontrés, le plus souvent en vue d'apporter les éléments nécessaires à la compréhension du fonctionnement local du système d'attribution ou de prendre connaissance d'autres outils ou méthodes mis en œuvre localement ;
- les appréciations des interlocuteurs sur les voies d'améliorations possibles des actions engagées, la grille de questionnaire visant à recueillir à la fois des éléments factuels sur l'environnement et sur les pratiques, ainsi que le point de vue des interlocuteurs sur ces pratiques.

¹⁰⁷ Afin d'adapter les entretiens aux types d'acteurs rencontrés, deux trames d'entretien présentées en annexes 5 et 6 pages 154 et suivantes ont été réalisées : l'une destinée aux bailleurs, l'autre destinée aux intercommunalités.

SITES ET ACTEURS RENCONTRES

Région	Action	Acteurs rencontrés et contacts
Bretagne	1. Le dispositif d'accès au logement social à Rennes Métropole	-M. Guy Potin, Vice-Président de Rennes Métropole -Mme Françoise Cottereau, Directrice du Service Habitat de Rennes Métropole -Membres de la CLH réunis en commission
Haute-Normandie	2. La mobilisation des acteurs du logement social dans le cadre d'un programme européen de lutte contre les discriminations en Haute-Normandie	Mme Marie-Lorraine Hibon, Directrice de l'USH de Haute-Normandie
	3. L'expérimentation d'une charte d'attribution à Eure Habitat dans le cadre du programme LUCIDE	- Mme Jeannick Lesoeur, Présidente de l'association régionale des missions locales, vice-présidente du Conseil Général, administrateur d'Eure Habitat - Mme Rachida Belqasmi, Responsable de gestion locative d'Eure Habitat
Ile-de-France	4. Une initiative à Aubervilliers pour garantir la transparence des attributions de logements sociaux réservés à la commune	- Mme Soumia Zahir, Conseillère municipale chargée de la lutte contre les discriminations - M. David Rebuffel, Responsable du Service Logement de la Mairie
	5. Le traitement de la demande de logement de salariés par le CILGERE, réservataire collecteur d'Action Logement	Mme Agnès Kreuter, Responsable gestion locative
Languedoc-Roussillon	6. La mobilisation des bailleurs sociaux par la COPEC de l'Hérault et l'expérimentation d'un diagnostic des pratiques d'attribution	Membres du groupe logement restreint de la COPEC : Président, DRJSCS, URO Habitat Contact : M. Rodolphe Berneise, chargé de mission, DRJSCS
Pays de la Loire	7. L'expérience d'un fichier commun de la demande de logements sociaux dans les départements des Pays de la Loire	Mme Myriam Plomb-Foulgoc, Directrice adjointe de l'USH des Pays de la Loire
	8. Un dispositif interne « DALO » mis en place par le Toit Angevin pour mieux prendre en compte l'ancienneté de la demande	- M. Eric Lamoulen, Directeur Général - M. Pascal Boucher, Chargé de l'action sociale
	9. Un exemple de traitement de la demande fondé sur un classement par priorités mis en place par Sarthe Habitat	- Mme Dany Jouy, Directeur général - Mme Laurence Lecourt, Responsable Service gestion locative
Rhône-Alpes	10. La prise en compte de la lutte contre les discriminations dans le logement par les acteurs du Grand Lyon	-Mme Rachel Mignard, remplacée depuis par M. Pierre Suchet, Responsable de la Direction Habitat, Développement Solidaire et Urbain, Service Stratégie, M. Lotfi Debbeche, chargé de mission. -Mme Solène Bihan (FAPIL), Mme Roselyne Chambon (ACAL) et M. Sylain Camuzat (AVDL), membres du Collectif Logement du Rhône.
	11. L'expérimentation d'une méthode d'attribution sans discrimination par la Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon (SACVL)	- Mme Annie Maguer, Directrice d'études d'ISM Corum - M. Jérôme Coyras, Directeur adjoint de la SACVL
	12. Les bailleurs sociaux de la Loire : charte de bonnes pratiques, actions de formation, « boîte à outils » à l'usage des bailleurs sociaux.	- M. Etienne Fabris, Délégué ARRA HLM - Mme Isabelle Labbé-Laurent, Chargée de mission ARRA HLM - M. Jean-Luc Triollet, Directeur Général de Métropole Habitat - M. Laurent Gagnaire, Directeur Général de Loire Habitat

Contacts au niveau national :

- DHUP : Hélène Sainte-Marie, Directrice DALO ;
- HCLPD : Bernard Lacharme, Secrétaire général ;
- USH : Dominique Dujols, Directrice des Relations Institutionnelles et des Partenariats, Juliette Furet, conseillère technique à la Direction de L'Action Professionnelle, Florence Slove, Directrice des Affaires juridiques ;
- Fédération des Entreprises Publiques Locales : Eric Ledoux, Responsable Département immobilier, Pierre de La Ronde, Responsable adjoint Département immobilier ;
- ACSé : Nadia Benthicou, Direction de l'Habitat et du Cadre de vie, Isabelle Pellé, Direction de la Lutte contre les Discriminations.

1. LE DISPOSITIF D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL A RENNES METROPOLE

1. Nature de l'action

L'expérience rennaise présente un exemple d'une politique d'attribution articulée à la politique locale de l'habitat pilotée par l'agglomération.

2. Origine et contexte de la mise en œuvre

Les orientations et les règles de fonctionnement du dispositif d'accès au logement social à Rennes Métropole ont été définies dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL). Ce dispositif partenarial, mis en place à la suite de la Loi d'orientation de lutte contre l'exclusion de 1998, vise à concilier l'accueil des familles qui connaissent des difficultés économiques et sociales et la mixité sociale. L'action s'inscrit par ailleurs dans un partenariat établi dès les années 60 pour mettre en place un fichier de la demande centralisé et ordonné à l'échelle de l'agglomération.

L'agglomération rennaise s'est également dotée d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) dès 1995. Ce dispositif vise à répondre aux besoins en logements et à assurer une offre diversifiée et une répartition équilibrée entre les communes et les quartiers. Il indique les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. L'existence du PLH permet d'articuler la politique d'attribution définie dans le cadre de la CIL aux moyens mis en place pour répondre aux besoins de logements, notamment par la production d'offre de logements sociaux.

3. Partenaires

La CIL réunit les principaux acteurs du logement de l'agglomération : les 37 communes de l'agglomération, le préfet, les bailleurs sociaux, Rennes Métropole, les organismes collecteurs du 1% Logement, les associations de locataires, les associations d'insertion par le logement.

4. Objectif

L'action rennaise permet d'illustrer comment des cadres, outils et procédures inscrits dans le droit et les politiques de l'habitat peuvent être mobilisés par les acteurs locaux pour assurer l'égalité des chances et de traitement dans l'accès au logement social.

5. Description

Trois volets de l'action de l'agglomération rennaise en matière de logement social présentent un intérêt particulier au regard des questions étudiées par la HALDE :

- les cadres, méthodes et outils mis en place pour traiter la demande et attribuer les logements sociaux ;
- les actions engagées pour répondre à la diversité des besoins de logement ;
- les actions visant à assurer une répartition équilibrée de l'offre de logements sociaux entre les communes et les quartiers et à corriger les effets de spécialisation territoriale.

5.1 Les cadres, méthodes et outils mobilisés pour traiter la demande et attribuer les logements sociaux

Le dispositif d'accès au logement social mis en place dans le cadre de la CIL repose sur deux filières :

- une filière de droit commun, appuyée sur un fichier unique de la demande sociale, classée par points de priorité ;
- un dispositif de solidarité intercommunale pour le relogement social de ménages en situation d'urgence.

La filière de droit commun

Elle repose sur des outils partagés par les utilisateurs, adhérents au fichier commun de la demande associés à leur élaboration, principalement les 37 communes de l'agglomération et 4 bailleurs sociaux intervenant sur le territoire de celle-ci : Aiguillon Construction, Archipel Habitat, Espacil, Habitat 35. La gestion du contingent préfectoral, initialement déléguée aux communes depuis 1989, l'est désormais à l'agglomération. La mise en œuvre de ces outils est guidée par le souci d'un ajustement permanent et de transparence, assurés par la connaissance partagée et un processus de décision collective. Les priorités du PDALPD définies dans le cadre du nouvel Accord Collectif Intercommunal sont opposables à ces partenaires, notamment aux 37 communes de l'agglomération. L'agglomération pilote le dispositif partenarial et assure la gestion du fichier commun de la demande à l'appui du logiciel Immohweb, conçu par le CREHA Ouest, une association dédiée à cette application créée à l'initiative de l'USH des Pays de la Loire pour mettre en place un fichier commun de la demande dans les départements des Pays de la Loire. Rennes Métropole a procédé à d'importants ajustements de l'outil pour y intégrer ses propres règles de fonctionnement, notamment en ce qui concerne les propositions de candidats faites par les communes aux bailleurs.

Les méthodes, procédures et outils mobilisés sont les suivants :

- **un fichier commun de la demande** : le dépôt des nouvelles demandes est effectué auprès des 37 communes de l'agglomération, à l'appui d'un formulaire unique et d'une liste commune des pièces justificatives. Les demandes ainsi déposées sont enregistrées dans le fichier commun de la demande ;
- **une grille de cotation par points attribués aux différents critères permettant de classer les demandes par ordre de priorité** : cette grille, établie en concertation avec les partenaires associés, ne fait pas l'objet d'une formalisation écrite. Régulièrement interrogée sur sa pertinence, elle fait l'objet d'ajustements en conséquence. Elle est guidée autant par la volonté d'un traitement équitable des demandeurs que par le souci d'éviter des effets d'appel qui conduiraient à un afflux de demandes sur l'agglomération rennaise par un système favorisant des demandeurs sans lien avec le territoire.
- **un classement automatisé de la demande** : il est réalisé en fonction de la cotation établie par les partenaires et appliquée par un logiciel à partir de la demande enregistrée dans le fichier partagé. La grille de cotation utilisée pour le classement des demandes est fondée sur les choix suivants :
 - ***La prise en compte d'un lien entre le demandeur et le territoire*** : pour ce faire, chaque commune applique des critères qui lui sont propres, ces critères intervenant à

hauteur de 30% du classement, à côté des critères communs à tous les partenaires qui pèsent pour les 70% restants dans le classement.

- ***une recherche constante du juste équilibre entre le critère de l'ancienneté et les critères sociaux***, pour que tous les demandeurs, y compris ceux aux ressources très modestes mais ne présentant pas par ailleurs de caractères sociaux particuliers générateurs de points importants, puissent avoir accès au logement social dans des délais raisonnables.

Les outils mis en place pour appliquer les règles de priorité permettent de réaliser une sélection techniquement rigoureuse de la demande, en fonction de l'offre disponible. Le système mis en place conduit à présenter les candidats un par un en commission d'attribution, ce qui peut entrer en contradiction avec la règle récemment instituée en application de la Loi du 5 mars 2007 selon laquelle 3 candidatures doivent être présentées pour un logement. Cette contradiction, inhérente au système appliqué à Rennes, est assumée par les responsables Habitat de l'agglomération.

- **la mise en place d'une politique de mutations internes**

La crainte d'une absence de mobilité conduit des demandeurs à refuser les propositions de logement qui leur sont faites lorsque celles-ci ne correspondent pas à leurs attentes. La contraction de l'offre à attribuer au cours de la dernière décennie s'est ainsi paradoxalement accompagnée d'un accroissement des refus des logements proposés. Face à ce constat, Rennes Métropole a mis en place en 2009 une politique de mutations internes, par un engagement contractualisé avec les communes d'un volume de mutations internes à hauteur de 30% de l'ensemble des attributions.

La filière de relogement social prioritaire

La Commission Locale de l'Habitat (CLH) se réunit une fois par mois en séance plénière pour statuer sur les demandes très sociales traitées préalablement dans le cadre d'une « commission-offre » qui se réunit tous les 15 jours pour examiner 60 à 80 demandes. Ces demandes sont présentées après instruction par les services sociaux auprès desquels elles sont déposées ou orientées par les bailleurs sociaux. La validation collégiale en commission plénière du caractère prioritaire des demandes garantit la transparence des attributions prononcées par priorité aux demandes traitées dans le cadre de la procédure de droit commun. Les demandes traitées par la CLH sont orientées vers les logements gérés par l'Agence Immobilière à Vocation Sociale, en centres d'hébergement, en habitat temporaire ou en habitat adapté ou encore dans le parc social réservé à la CLH, le plus souvent en mobilisant une mesure d'accompagnement social.

5. 2 Les actions pour répondre à la diversité des besoins de logements

- **une articulation de la programmation de l'offre de logements sociaux avec la politique d'attribution** : l'analyse de la demande à l'appui du fichier commun de la demande a fait apparaître un décalage important entre l'offre de logements sociaux mobilisable et l'évolution de la demande caractérisée par une part croissante des ménages aux ressources modestes, 80% des demandeurs étant éligibles à un logement très social. Ce constat a conduit l'agglomération à augmenter en 2007 la part des logements très sociaux (financés en PLAI), portés de 20 à 30% dans les objectifs de production d'offre nouvelle de logements sociaux inscrits dans le PLH ;

- **un dispositif permettant de rapprocher l'offre et la demande pour répondre aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite** : la gestion en est assurée par Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole, dans le cadre d'un partenariat mis en place depuis 1998 entre des associations de personnes handicapées, des représentants de l'agglomération et de l'Etat, des bailleurs sociaux, de la CDC. Des objectifs sont définis pour améliorer le circuit offre-demande des personnes handicapées, pour mettre en place une programmation de logements adaptés et engager les partenaires dans leur financement, et pour réaliser des logements pré-adaptés dans le cadre de nouveaux programmes en conformité avec la réglementation et aux objectifs locaux.
- **un dispositif pour produire des logements adaptés pour les ménages ne pouvant être logés en logement collectif classique** : cette politique mise en place dans les années 80 se traduit par une intervention sur l'offre par l'acquisition de maisons en diffus dans l'existant et la réalisation de petites opérations neuves. Cette production d'une offre adaptée aux besoins spécifiques de certains ménages leur permet d'accéder au logement social dans des conditions favorisant leur insertion durable grâce à un outil d'accompagnement social spécifique (ALFADI).

5.3 Les actions visant à assurer une répartition territoriale équilibrée de l'offre et corriger les effets de spécialisation socio-spatiale

Les actions engagées par Rennes Métropole dans ce sens s'appuient notamment sur les orientations définies par le PLH, en mobilisant les leviers suivants :

- **des accords négociés avec les organismes collecteurs du 1% Logement** pour une répartition équilibrée des réservations destinées aux salariés privés entre des logements situés dans les opérations nouvelles et des logements situés dans le parc plus ancien, notamment dans les ZUS ;
- **des engagements contractualisés avec l'ANRU** pour un renouvellement urbain en continu dans les cinq ZUS de l'agglomération, avec des crédits ANRU accordés majoritairement pour des réhabilitations et comportant peu de démolitions. L'intervention de l'ANRU est intégrée dans une politique volontariste de l'agglomération en matière d'habitat, affirmée à la fois pour le développement du logement social, avec un doublement des financements accordés par l'agglomération, et pour les politiques d'accompagnement de ces opérations, notamment en matière de transports, d'équipements, de développement d'activités économiques,... ;
- **une augmentation de l'offre de logement social dans les communes périphériques** : cette offre a ainsi progressé de 25% en périphérie entre 2005 et 2008, contre 10% dans la Ville de Rennes (qui concentre 78% du parc social) ;
- **une mise en cohérence des niveaux de loyers dans les différentes fractions du parc social dans le cadre de la Convention d'Utilité sociale**, à l'appui notamment :
 - d'une grille de cotation du parc social en fonction de son caractère plus ou moins attractif ;
 - d'une opération de refinancement de certaines fractions du parc construit dans les années 80 et financé en PLA, caractérisé par des logements de grande taille et un loyer élevé mais pouvant répondre aux besoins des familles : le refinancement doit permettre d'en faciliter l'accès à des ménages de grande taille peu solvables, par un abaissement du niveau de loyer.

6. L'analyse de la HALDE

L'intérêt de cette action, du point de vue de la HALDE, réside dans l'exemple d'une mobilisation des cadres, procédures et outils dont disposent les acteurs dans le champ du droit et des politiques de l'habitat et de l'urbanisme pour assurer l'égalité des chances et de traitement pour l'accès à un logement social.

Les points forts relevés par la HALDE

Ils résident particulièrement dans :

- le traitement de la demande à l'appui d'un fichier commun de la demande, classée selon un système de cotation, qui garantit l'objectivité des choix des dossiers examinés en commission d'attribution ;
- une actualisation régulière des outils, notamment de la grille de cotation, qui permet d'éviter un décalage entre le système de classement et des évolutions importantes, résultant soit de la législation, soit des caractéristiques de la demande (par exemple, une baisse générale des revenus observée au cours des dernières années) ;
- une information claire délivrée au demandeur sur les démarches et les règles de traitement de la demande au moment du dépôt ;
- une articulation organisée entre la filière de droit commun et une filière d'urgence unique dans le cadre d'une instance collégiale, ce qui évite certaines dérives liées à la multiplication de filières multiples pouvant générer une absence de lisibilité d'un système d'attribution déjà complexe, ou encore un risque de « coupe-file ». Le faible nombre de recours DALO, environ 30 par an depuis sa mise en œuvre, tend d'ailleurs à indiquer un bon fonctionnement des dispositifs existants pour apporter les réponses aux situations les plus difficiles en amont du recours ;
- l'articulation entre la politique d'attribution, la politique locale de l'habitat et les politiques urbaines, notamment par :
 - l'utilisation du fichier commun de la demande comme outil d'aide à la décision pour une programmation de l'offre de logements sociaux permettant de répondre aux besoins réels des demandeurs ;
 - la mise en œuvre des leviers offerts par les politiques urbaines pour apporter des réponses permettant de corriger les effets de spécialisation socio-spatiales et d'assurer une répartition équilibrée de l'offre entre les communes et les quartiers de l'agglomération.

Des propositions pour aller plus loin

- Les engagements contractualisés avec les organismes collecteurs du 1% Logement en vue de garantir une répartition équilibrée des réservations entre l'offre nouvelle, la plus attractive, et l'offre ancienne pourraient conduire à les associer également au dispositif d'attribution dans lequel ils n'apparaissent pas explicitement.
- La lutte contre les discriminations pourrait figurer parmi les objectifs de la politique locale de l'habitat, notamment dans le PLH. La formalisation de cet objectif viendrait conforter les actions déjà mises en œuvre dans le cadre des politiques de l'habitat visant à assurer l'égalité de traitement des demandeurs et garantir l'égalité des chances pour l'accès à un logement social.

Quelques chiffres

L'agglomération rennaise compte 400 000 habitants.

Les demandes dans le cadre de la filière de droit commun

- 8276 demandes de logements social étaient en instance à Rennes Métropole au 31 décembre 2009 (hors demandes du 1% Logement) dont :
 - 2928 inscrits uniquement à Rennes ;
 - 5693 demandes nouvelles ;
 - Plus de la moitié des demandes ayant moins d'un an d'ancienneté.
- 7140 logements ont été proposés en 2009 ;
- 2550 logements ont été attribués effectivement par la filière communale, et 4460 au total, y compris les attributions par le 1%, les autres réservataires et les mutations.

Les demandes de relogement prioritaires

Parmi les 1209 demandes examinées par la CLH en 2009, 22% n'ont pas été retenues comme prioritaires, 7% ont été reportées, 24% ont été orientées vers l'AIVS et 23% en hébergement.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

- M. Guy Potin : vice-président de Rennes Métropole - ☎ : 02 99 86 64 00 - ✉ : gpotin@ville-rennes.fr ;
- Mme Nathalie Demeslay : Responsable du Service Habitat Social à Rennes Métropole - ☎ : 02 99 86 64 00 - ✉ : n.demeslay@agglo-rennesmetropole.fr ;
- Mme Françoise Cottureau : Responsable Service Habitat social à la Ville de Rennes - ☎ : 02 23 62 16 30 - ✉ : f.cottureau@ville-rennes.fr.

2. LA MOBILISATION DES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL DANS LE CADRE D'UN PROGRAMME EUROPEEN DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS EN HAUTE-NORMANDIE

1. Nature de l'action

L'Union Sociale pour l'Habitat de Haute-Normandie est l'une des 7 organisations de Haute-Normandie qui ont porté le projet Lutter Contre les Inégalités et toutes les Discriminations Ensemble (LUCIDE). Ce projet, inscrit dans le cadre du programme EQUAL du Fonds Social Européen et conduit de 2005 à 2008 sur l'ensemble du territoire régional, vise à lutter contre les discriminations dans 6 domaines clés de la vie quotidienne : la santé, le logement, la communication, l'éducation, la formation et l'emploi. Plus de deux ans après la clôture du projet, dont le bilan a été présenté en novembre 2008, il s'agit d'en évaluer l'impact sur le volet particulier du logement social : quelles actions suscitées par cette mobilisation et quelle évolution des pratiques ?

2. Origine et contexte de l'action

La lutte contre les discriminations s'est progressivement imposée comme une priorité pour les acteurs de la région Haute-Normandie. Le projet LUCIDE prend appui sur la dynamique créée en juin 2004 par deux grands projets mis en œuvre par l'Association Régionale des Missions Locales, avec le soutien de l'Etat (DRTEPF), de la région et de l'ACSé : d'une part les premières Assises régionales de lutte contre les discriminations qui se sont déroulées le 16 décembre 2004 et ont donné lieu à la signature d'une charte régionale, d'autre part l'élaboration d'un programme d'actions de terrain pour lutter contre les discriminations de la vie quotidienne. Ces travaux ont constitué les bases d'une réflexion pour un projet EQUAL ayant abouti au dépôt du projet LUCIDE en avril 2005, puis à son acceptation en juin de la même année. Le soutien financier par plusieurs partenaires a permis le passage à sa mise en œuvre fin 2005.

Ce programme d'actions de terrain entend apporter, à travers des expérimentations, des réponses pour lutter contre les discriminations au quotidien et mobiliser l'ensemble des acteurs haut-normands et les accompagner dans la concrétisation de leur engagement.

3. Partenaires

Les porteurs du projet

L'Association Régionale des Missions Locales (ARML) de Haute-Normandie est le principal porteur du projet, auquel se sont associées 6 organisations de la Région, agissant chacune dans l'un des 6 domaines d'action retenus par le projet : Globules, le journal de l'Ecrit-santé, l'Union Sociale pour l'Habitat de Haute-Normandie, le Rectorat de l'Académie de Rouen, OPCALIA Haute-Normandie, le Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise, le MRAP.

Les partenaires financiers

- **Le Fonds Social Européen (FSE), dans le cadre du programme EQUAL** : celui-ci a pour objectif la réduction des disparités économiques et sociales sur le territoire communautaire. Il impulse et soutient à cet effet des actions expérimentales pour lutter

contre toutes les formes de discriminations et d'inégalités dans le monde du travail et de l'emploi en Europe. Les lignes directrices de ce programme sont l'égalité des chances hommes/femmes, l'innovation, le développement de partenariats locaux et transnationaux, l'implication des acteurs et des bénéficiaires, et la diffusion et l'essaimage des résultats et produits des expérimentations.

- **Des partenaires institutionnels** : la Région Haute-Normandie et les Conseils Généraux de la Seine-Maritime de l'Eure, la DRTEFP et la DRDFE, l'ACSé, et la Fondation Dexia.

Des partenaires transnationaux

Comme tout projet financé par le FSE, le projet LUCIDE comporte un volet européen avec les partenaires suivants : MAGAP EMPLEO (Région de Murcia – Espagne), projet SIMPLE (Province Aquila et Teramo – Italie), projet CENTRO DE LA VITALIZZAZIONE DELLA ZOOTECCNIA DA LATTE (Région Lazio-Italie).

4. Calendrier

Le projet s'est déroulé de 2005 à fin 2008. Le bilan et les résultats de l'action ont été présentés lors de la semaine de l'Égalité des chances organisée fin 2008 à Elbeuf qui en a marqué la clôture.

5. Objectifs

Le projet porte sur tous les types de discriminations, quel que soit le critère parmi les 18 visés par l'article 225-1 du Code Pénal, et sur l'ensemble des actes, pratiques, procédures et processus qui entraînent, directement ou indirectement, des phénomènes de discrimination dans la vie quotidienne. Il s'appuie pour cela sur des objectifs et une approche précis.

- **Trois objectifs principaux** :
 - produire des données sur les phénomènes de discrimination ;
 - développer une prise de conscience de l'ampleur des phénomènes discriminatoires et de leurs diverses formes ;
 - faire émerger de nouvelles pratiques et procédures non discriminantes à partir de recherche-actions expérimentales menées en coopération avec les partenaires.
- **Une approche spécifique fondée sur les principes suivants** :
 - le développement d'une culture commune pour lutter contre tous les types de discrimination au nom du refus de la possibilité d'un traitement différencié des personnes quelque soit le critère de discrimination ;
 - la participation des publics cibles, considérée comme fondamentale et indispensable ;
 - l'inscription des actions menées dans une démarche d'accompagnement au changement des acteurs et de responsabilisation des publics cibles.

6. Description du volet logement du projet

Les actions du volet logement se sont déroulées selon un plan d'action défini par un groupe de pilotage rassemblant les acteurs clés du logement privé et social intervenant dans la région : bailleurs sociaux et l'USH de Haute-Normandie, agences immobilières et les représentants locaux de la FNAIM, associations d'insertion par le logement, élus, travailleurs sociaux, etc.

Ce plan d'action comporte 3 étapes principales :

1. Une phase préalable de diagnostic partagé

Pendant un an, le groupe de travail s'est réuni une fois par mois pour dégager des constats partagés en vue d'une meilleure compréhension des phénomènes discriminatoires dans l'accès au logement. Le colloque « Les discriminations dans l'accès à l'Habitat : quels enjeux, quelles solutions, quelles perspectives ? », organisé le 20 décembre 2006, a permis de mettre en débat les principaux points relevés par le groupe de travail comme participant à la problématique dans le logement :

- les auteurs et les mécanismes concourant à (co)produire des discriminations ;
- le rôle de la pénurie de l'offre, de la chaîne des acteurs impliqués et du développement de « l'entre-soi » ;
- inégalités sociales et discriminations : liens et critères de distinction entre les deux notions ;
- les difficultés soulevées par la procédure d'attribution de logements sociaux : complexité, absence de lisibilité ;
- les difficultés soulevées par la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale.

Cette étape a permis de définir les objectifs des formations-actions et expérimentations à mettre en place.

2. Des sessions de formation territorialisées

Des formations à la lutte contre les discriminations spécifiquement conçues pour les professionnels du logement, initialement proposées dans trois territoires, la communauté d'agglomération d'Elbeuf, la communauté d'agglomération Seine Eure et Louviers Val de Reuil, ont été assurées par le cabinet ACADIE dans deux d'entre eux, Seine Eure et Elbeuf. Ces formations multi-partenaires visaient à sensibiliser les acteurs du logement à la question des discriminations, à susciter une prise de conscience de la réalité du phénomène et des enjeux de la loi, et à permettre l'acquisition d'une culture commune.

3. La mise en place de groupes de travail pour la construction d'outils et leur expérimentation

Deux groupes de travail ont été constitués sur les territoires de l'agglomération d'Elbeuf et de l'agglomération Seine Eure à l'issue des formations-actions, avec l'objectif de construire des outils répondant aux besoins des acteurs et de les expérimenter. Des actions concernant le logement social ont été développées dans les deux groupes avec l'appui d'ACADIE, donnant lieu à la conception des outils suivants :

- **une charte de bonnes pratiques d'attribution à promouvoir auprès des commissions d'attribution de logement** : Réalisée par **Eure Habitat** en lien avec l'USH de Haute-Normandie en vue d'une expérimentation par le bailleur auprès des chargés de clientèle et des membres de la commission d'attribution, cette charte affirme des principes et des recommandations visant à prévenir les discriminations aux phases de l'instruction des dossiers et de l'attribution en commission (voir la fiche consacrée à cette action « L'expérimentation d'une charte d'attribution à Eure Habitat ») ;
- **Un guide d'information sur la procédure d'attribution de logements sociaux dans l'agglomération d'Elbeuf** : Réalisé par un groupe d'acteurs du logement intervenant sur l'agglomération, ce travail s'appuie sur le constat que l'incompréhension de la procédure et du système d'attribution entretient le sentiment de discrimination exprimé par certains demandeurs. Une information précise sur la procédure, sur les

droits du demandeur et sur l'état de l'offre et de la demande de logements sociaux sur le territoire, contribue à assurer une meilleure transparence en apportant les éléments nécessaires à la compréhension du système d'attribution de logements sociaux.

7. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

- **Le projet dans son ensemble** : ambitieux par la démarche et le territoire (la région) retenus, il a suscité une forte adhésion aussi bien de la part des acteurs que de la part des publics concernés, et a favorisé le développement d'une coopération transverse productive. Au total, la mobilisation et le maillage du territoire ont permis d'impliquer près de 200 organisations appartenant aussi bien au secteur public que privé et associatif, de promouvoir des « bonnes pratiques » auprès de plus de 2500 professionnel(les), et de sensibiliser à tous les niveaux : publics, en particulier les jeunes, professionnel(les), élus, etc.
- **Dans le domaine particulier du logement** : il a permis de faire émerger la question des discriminations dans un domaine encore peu investi, tant dans le champ de la connaissance des phénomènes discriminatoires que du point de vue des initiatives engagées. Chacune des 3 étapes du plan d'action pour le logement a été source d'apports particuliers :
 - constitution du partenariat et constats partagés sur les différentes manifestations des discriminations dans le logement au cours de la phase de diagnostic ;
 - connaissance réciproque et meilleure compréhension des contraintes propres aux différents domaines, notamment au secteur du logement social, lors de rencontres entre acteurs de différents secteurs, favorisées par l'approche transverse du projet ;
 - prise de conscience de la réalité des discriminations dans le logement et compréhension des enjeux, sur un registre non culpabilisateur ni moralisateur, lors des formations-action territorialisées ;
 - construction d'outils et de cadres pour l'action destinés aux acteurs du logement social, en vue de les expérimenter et de susciter une évolution des pratiques, grâce aux groupes de travail territorialisés (Elbeuf et Seine Eure).

Difficultés relevées et conditions de réussite

- La durée limitée dans le temps du projet est une difficulté soulignée par les acteurs rencontrés. Elle peut faire obstacle au maintien de la mobilisation des acteurs et à l'atteinte de l'ensemble des objectifs du projet, notamment la diffusion des outils et des « bonnes pratiques » qu'il a permis d'élaborer.
- En particulier, les actions de sensibilisation et de formation nécessitent d'être assurées avec régularité auprès de tous les acteurs concernés (professionnels du logement, élus, travailleurs sociaux, etc.) et, au sein des organisations, à tous les niveaux hiérarchiques (professionnels chargés de la préparation des dossiers, cadres de direction, etc.) pour susciter une réelle évolution des pratiques.
- Par ailleurs, un an après l'expérimentation des cadres et outils élaborés pour les acteurs du logement social, il importe d'en tirer les enseignements sur l'évolution des pratiques et de constituer les relais pour leur diffusion. Ces actions pourraient être assurées par l'USH de Haute-Normandie pour la région, et par l'USH nationale pour le reste du territoire.

8. Eléments de contexte sur le logement social en Haute-Normandie

Les chiffres essentiels sur le logement social

- 160 000 logements sociaux dans la région, soit 25% des résidences principales ;
- 1 habitant sur 5 logé en HLM ;
- 18 sites en rénovation urbaine et environ 460 logements par an construits dans ces sites ;
- 48 000 demandeurs d'un logement social en attente au 1^{er} janvier 2009, mais des besoins immédiats estimés à environ 20 000 logements par l'USH Haute-Normandie ;
- 8% d'augmentation de la demande entre 2004 et 2009 ;
- une demande essentiellement localisée dans les agglomérations qui concentrent les 3/4 des logements sociaux, mais des caractéristiques et des contextes distincts dans les deux départements de la région : demande essentiellement en milieu urbain en Seine-Maritime en raison du niveau élevé des loyers du secteur privé ; demande à plus de 40% en milieu rural dans l'Eure, notamment pour l'installation des jeunes, en raison d'une offre locative privée limitée ;
- 3 demandeurs sur 4 ont des ressources inférieures à 60% du plafond défini pour être éligible à un logement social ;
- seulement 149 demandeurs à reloger en 2008 dans le cadre du DALO, qui constitue le dernier recours, grâce au bon fonctionnement des dispositifs de prévention des difficultés de logement en amont ;
- 15 000 demandes satisfaites au 1^{er} janvier 2009, soit 1 sur 3 ;
- un rôle important du logement social dans l'accueil des jeunes ménages, mais un fort enjeu concernant l'accueil des seniors : 40% des attributions à des moins de 30 ans, 5% pour des 65 ans et plus ;
- des délais d'attente allant de 6 mois à un an, mais 20% des demandes en attente depuis plus de 18 mois.

Actions de l'USH pour favoriser l'égalité dans l'accès au logement social

L'USH de Haute-Normandie, outre sa mobilisation dans le projet LUCIDE, conduit d'autres actions favorisant l'égalité dans l'accès au logement social :

- **un travail partenarial sur l'adaptation au handicap**, engagé avec des associations sur le handicap et les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) : une grille a été définie en commun pour recenser le parc adapté ; une mission a été confiée à cet effet par l'USH-HN à un prestataire. Les partenaires se sont accordés sur le principe d'inscrire l'accès au logement social des personnes handicapées dans le droit commun ;
- **une réflexion engagée sur la mise en place de fichiers communs de la demande** dans les deux départements de la région, pour répondre aux exigences de transparence sur la demande et les attributions.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

- Mme Marie-Lorraine Hibon, directrice de l'USH de Haute-Normandie - ☎ 02 32 81 45 50 - ✉ : ml.hibon.arhlmhn@union-habitat.org.
- Mme Janick Léger-Lesoeur, présidente de l'Association Régionale des Missions Locales de Haute-Normandie, Vice-présidente du Conseil Général de l'Eure.
Pour en savoir plus : Accès aux documents et outils réalisés, notamment dans le logement : www.lucide-contre-toutes-les-discriminations.org.

3. L'EXPERIMENTATION D'UNE CHARTE D'ATTRIBUTION A EURE HABITAT DANS LE CADRE DU PROGRAMME LUCIDE

1. Nature de l'action

Eure Habitat a pu concrétiser son projet d'améliorer ses pratiques d'attribution de logements sociaux en élaborant une charte d'attribution dans le cadre d'un groupe de travail constitué lors du déroulement du projet LUCIDE (voir action précédente). Plus de deux ans après la fin du projet, il s'agit d'étudier les enseignements apportés par ce nouvel outil mis en œuvre depuis 2009 au sein de la commission d'attribution du bailleur.

2. Origine et contexte de l'action

Cet Office Public de l'Habitat (OPH) départemental, créé dès 1921, gère 17 000 logements répartis sur 142 communes du département et loge 38 000 locataires. Avec la gestion de 40% du parc social, Eure habitat constitue un acteur majeur du logement social dans le département. Pour faire face à la grande dispersion géographique des logements dans le département, 83 agents assurent une gestion de proximité auprès des locataires. Garantir des pratiques homogènes de traitement des demandes sur l'ensemble des sites d'implantation des logements constitue un enjeu d'égalité de traitement fort pour le bailleur. La participation de ce dernier au projet LUCIDE lui a offert une opportunité pour concrétiser sa volonté de faire évoluer ses pratiques dans ce sens, par la constitution d'un groupe de travail qui lui a permis, en lien avec l'USH de Haute-Normandie et avec l'appui du cabinet ACADIE, d'élaborer une charte d'attribution. Cette action répond à l'objectif du projet LUCIDE de soutenir l'engagement des acteurs en favorisant l'expérimentation de réponses pour lutter contre les discriminations.

La charte est mise en œuvre depuis 2009 par Eure Habitat, et propose un cadre d'action auquel les membres de la commission d'attribution peuvent se référer pour définir des principes communs, constitutifs d'une doctrine applicable à toutes les situations traitées par la commission, en vue de sa diffusion auprès de toutes les personnes en charge de l'attribution au sein de l'organisme.

3. Partenaires et calendrier

Les partenaires

- Eure Habitat, OPH départemental de l'Eure ;
- USH de Haute-Normandie ;
- ACADIE, cabinet de formation ;
- Les partenaires associés au projet LUCIDE.

Le calendrier

La charte, conçue dans le cadre d'un groupe de travail, s'inscrit dans la 3^{ème} phase du plan d'action défini pour le volet logement, dédiée à l'élaboration d'outils de lutte contre les discriminations et à leur expérimentation. Ce groupe de travail s'est déroulé au cours de la dernière année du projet LUCIDE, en 2008.

4. Objectifs

La charte vise explicitement à agir en prévention des discriminations, en définissant un cadre d'action précisant d'une part les risques potentiels aux phases de l'instruction et de la commission d'attribution, et énonçant d'autre part des recommandations pour les prévenir. Compte tenu de la forte dispersion du parc géré par le bailleur, la charte poursuit aussi un objectif d'harmonisation des pratiques pour l'ensemble des personnes en charge de l'attribution au sein de l'organisme, professionnels et membres de la commission.

5. Description

Le contenu de la charte

Après un rappel du cadre juridique relatif à la lutte contre les discriminations auquel elle se réfère, de la nécessité de mieux encadrer des pratiques par des procédures formalisées et d'organiser leur traçabilité, la charte identifie les risques de discriminations aux étapes de l'instruction et de la commission et formule des recommandations destinées à agir en prévention.

Les principaux risques identifiés

- **Au stade de l'instruction** : appréciation subjective par les chargés de clientèle, absence d'harmonisation des pratiques, demande d'informations non justifiées au regard de l'objectif d'une attribution ;
- **En commission d'attribution** : demande d'informations non justifiées au regard de l'objectif d'une attribution, critères de sélection insuffisamment objectivés, refus fondé sur la mixité sociale, influence prépondérante de certains membres de la commission.

Les principales recommandations

- **Recommandations générales** : formaliser les orientations stratégiques ; mettre en place des formations sur la lutte contre les discriminations auprès de tous les acteurs en charge de l'attribution au sein de l'organisme, professionnels et élus ; évaluer la politique conduite lors du bilan annuel, notamment au regard des principes de la charte ; renforcer le suivi et l'observation de la demande.
- **Au stade de l'instruction** : formaliser un cadre de référence écrit des modalités d'instruction ; définir des critères de priorité clairs et partagés et une grille de classement des demandes ; définir en les harmonisant les pratiques relatives aux informations à recueillir ; engager un travail partenarial notamment avec les travailleurs sociaux et le Conseil Général sur ces pratiques ; établir un bilan régulier des difficultés rencontrées au regard de la lutte contre les discriminations.
- **En commission d'attribution** : formaliser un cadre de référence écrit des modalités d'examen des dossiers ; décider les attributions en référence aux critères de priorité définis et à la grille de classement des dossiers ; mettre en œuvre l'obligation de motivation des refus ; définir une déontologie sur les informations partagées en commission ; élargir la composition de la commission à des associations représentatives de personnes d'origine étrangère ; consigner par écrit les débats et les décisions de la commission ; instituer deux personnes au sein de la commission garantes de l'application de la charte ; établir un bilan régulier des difficultés rencontrées au regard de la lutte contre les discriminations.

Un tableau synthétise pour chacune des deux étapes l'état des pratiques avant mise en œuvre de la charte, les risques éventuels de discrimination et les recommandations pour les prévenir. Présentée au Bureau de l'OPH pour validation en mars 2009, la charte est mise en œuvre depuis cette date par la commission d'attribution.

Sa mise en œuvre

L'organisation des attributions est assurée selon un mode centralisé au sein d'une commission d'attribution unique, chargée d'examiner l'ensemble des demandes déposées et enregistrées dans tous les sites d'implantation de l'organisme dans le département. Cette commission se réunit chaque semaine. La régularité de la présence de six administrateurs en garantit la stabilité et favorise la définition d'une doctrine commune à l'appui de la charte, notamment en référence aux principes et recommandations qu'elle énonce.

Un travail approfondi a été réalisé pour objectiver les informations à recueillir, utiles voire nécessaires, pour attribuer au mieux les logements, dans le respect des droits des demandeurs, notamment sur la protection des données sensibles ou à caractère personnel.

Ce travail a permis de mieux encadrer les pratiques d'instruction, notamment lors de « l'entretien découverte » assuré par les chargés de clientèle, et a conduit la commission d'attribution à définir une déontologie des informations partagées.

Deux outils définis en concertation avec les services de l'Etat et les associations d'insertion chargées de l'hébergement et du logement, constituent le support de pratiques encadrées et homogénéisées, notamment :

- un formulaire unique de la demande mis en place en 2004 ;
- une note sociale apportant les informations sur la situation sociale des demandeurs, utiles voire nécessaires pour une attribution bien adaptée aux besoins et à la demande.

Ce cadre, présenté aux chargés de clientèle et aux agents d'accueil lors d'une formation de 6 jours sur l'instruction des demandes, a permis de répondre à leurs attentes de clarification sur les modalités d'accomplissement de leurs missions.

Le choix des candidats s'appuie sur les critères de priorité légaux et les critères définis par le règlement intérieur, notamment le rapprochement domicile-travail, les sorties d'hébergement et les situations de violences conjugales. Sont également pris en compte l'ancienneté de la demande et le nombre de propositions de logement refusées par le candidat. La mise en place d'un protocole annuel inter-bailleurs définissant des objectifs pour le DALO a permis de vérifier qu'Eure Habitat avait bien pris en compte des critères de priorité définis dans le cadre du droit au logement opposable.

6. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

- Eure Habitat a témoigné de son engagement pour progresser sur le terrain de la prévention et de la lutte contre les discriminations dans l'attribution, en se saisissant de l'opportunité offerte par le projet LUCIDE qui lui a permis de construire un cadre d'action ;
- La charte, conçue comme un cadre de référence destiné aux bailleurs sociaux, constitue un outil clair et pédagogique pour mettre en œuvre l'objectif d'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations dans l'attribution de logements, facilement appropriable par d'autres bailleurs ;

- Sa mise en œuvre depuis 2009 a permis d'en valider l'intérêt comme support pédagogique au sein de la commission d'attribution, lieu d'échanges et de décisions collégiales, pour construire une doctrine fondée sur la confrontation des principes à leur mise en pratique pour des situations concrètes. L'élaboration d'une doctrine commune sur les priorités et les modalités de leur mise en œuvre est désormais suffisamment avancée pour être formalisée par écrit ;
- Depuis la mise en œuvre de la charte, d'importants progrès sur le terrain de l'objectivation des procédures et une réelle évolution des pratiques ont pu être observés. Au sein de la commission, les échanges autour de la mise en œuvre de la charte ont conduit à un changement des comportements, illustrés notamment par une meilleure prise en compte des motifs de refus incompatibles avec la non-discrimination grâce à une meilleure compréhension des enjeux de celle-ci. Des évolutions ont également été observées dans les dossiers présentés par les chargés de clientèle.

Des propositions de la HALDE pour aller plus loin

- L'intérêt de la charte comme outil pédagogique auprès des bailleurs sociaux, et les résultats observés depuis sa mise en œuvre par la commission d'attribution d'Eure Habitat, invitent à étudier les modalités de sa diffusion, notamment en mobilisant l'USH de Haute-Normandie et l'USH nationale ;
- Le projet de mise en place d'un fichier commun départemental de la demande, en application de la Loi de MLLE du 25 mars 2009, engage une nouvelle étape dans la réflexion pour une meilleure objectivation du traitement de la demande, complémentaire à la démarche d'Eure Habitat grâce à la charte de bonnes pratiques. Le formulaire unique de demande et les pièces justificatives, désormais définis par la loi, devraient conforter les résultats obtenus grâce à l'expérimentation.

7. Quelques chiffres et éléments de contexte

- 40% des logements sociaux du département sont gérés par Eure Habitat ;
- 30% du parc d'Eure Habitat sont situés en ZUS ;
- 12 130 demandes étaient en cours dans l'Eure au 1^{er} janvier 2009 ;
- la demande a augmenté de 2% dans le département entre 2004 et 2009, contre 8% pour l'ensemble de la région. Cette diminution de la demande s'explique par une baisse des demandes renouvelées, conjuguée à une légère baisse des demandes nouvelles et par une augmentation de 6% du nombre d'attributions en 2008 ;
- 4 380 logements ont été attribués en 2008, soit un peu plus d'1/3 des demandes satisfaites ;
- le nombre des ménages sans logement propre (décohabitants, hébergés, en logement temporaire) augmente au détriment des demandes de mutations internes, parmi les demandeurs, indiquant le besoin d'accueil des jeunes ménages dans un contexte d'offre locative privée limitée dans le département, notamment en secteur rural.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE

- Mme Rachida Belqasmi, chargée de mission de la gestion immobilière à Eure Habitat
- ☎ : 02 32 38 82 66 - ✉ : rbelqasmi@eure-habitat.fr ;
- Mme Janick Léger-Lesoeur, présidente de l'Association Régionale des Missions Locales de Haute-Normandie, Vice-présidente du Conseil Général de l'Eure.

Charte d'attribution : www.lucide-contre-toutes-les-discriminations.org.

4. UNE INITIATIVE A AUBERVILLIERS POUR GARANTIR LA TRANSPARENCE DES ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX RESERVES A LA COMMUNE

1. Nature de l'action

La Ville d'Aubervilliers développe une politique de prévention des discriminations, illustrée en premier lieu par les engagements pris par la municipalité dès 2008 pour garantir la transparence des attributions des logements qui lui sont réservés. Ces mesures participent aux nouvelles orientations définies par la Ville pour le logement. Elles s'inscrivent aussi dans le Plan Territorial de Lutte contre les Discriminations mis en place par la municipalité en 2009.

2. Origine et contexte de l'action

Aubervilliers, comme beaucoup de communes de la proche couronne en Ile-de-France, doit faire face à une pénurie d'offre de logements sociaux par rapport à la demande. Chaque année, à peine 10% des demandes de logement enregistrées par la Mairie sont satisfaites. Le décalage entre la pression de la demande et l'offre à attribuer suscite une exigence de transparence accrue de la procédure d'attribution. La Ville d'Aubervilliers a ainsi mis en place en juin 2008 une nouvelle procédure de désignation des candidats aux logements sociaux pour les logements qui lui sont réservés : création d'une commission chargée de proposer les candidats aux bailleurs ; examen des dossiers anonymisés par cette commission ; désignation des candidats sur la base des critères de priorité adoptés par le Conseil Municipal. Ces mesures, qui concernent spécifiquement l'accès au logement social relevant du contingent communal, s'inscrivent plus largement dans la nouvelle politique du logement définie par la Ville autour de trois grands objectifs : lutter contre l'habitat indigne, favoriser l'accès au logement pour tous et renforcer la mixité sociale. La municipalité organise également depuis 2008 une Conférence annuelle sur le Logement et l'Habitat, lieu d'échanges entre les principaux acteurs de l'habitat sur la commune, sur l'avancement de la politique mise en place.

Ces mesures participent aussi à la politique de prévention et de lutte contre les discriminations développée dans le cadre du Plan Territorial de Lutte contre les Discriminations, dont elles constituent le premier point d'étape du volet Logement. Ce Plan vise en effet à prévenir et à lutter contre les discriminations dans les principaux domaines de la vie quotidienne : santé, emploi, formation, éducation, logement et, d'une façon générale, l'accès aux droits.

3. Partenaires et calendrier

Les mesures sur le logement

- 5 juin 2008 : Délibération du Conseil municipal sur la création d'une commission de désignation des demandeurs pour l'attribution d'un logement social sur le contingent communal et sur la composition de cette commission ;
- 20 novembre 2008 : 1^{ère} Conférence du Logement et de l'Habitat organisée par la municipalité avec une thématique forte sur les politiques d'attribution des bailleurs sociaux sur le territoire communal ;
- 26 novembre 2009 : 2^{ème} Conférence du Logement et de l'Habitat avec une thématique forte sur la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement.

Le Plan Territorial de Lutte contre les Discriminations

- Automne 2009 : signature d'un Plan Territorial de Lutte contre les Discriminations par la municipalité d'Aubervilliers avec la préfecture et l'ACSé ;
- Fin 2009-début 2010 : premiers cycles de formation des élus et des agents municipaux (cadres et employés) assurés par l'ISCRA ;
- 2010 : engagement de deux diagnostics avec l'appui de l'ACSé, assurés par le Cabinet OPAL :
 - diagnostic interne sur la politique de Ressources Humaines de la municipalité ;
 - diagnostic territorial sur l'ensemble des thématiques concernées par la prévention et la lutte contre les discriminations (santé, éducation, logement, emploi, formation,...).

4. Objectifs

L'accès au logement social constitue le premier domaine où l'engagement de la municipalité dans une politique de prévention et de lutte contre les discriminations s'est illustré. La nouvelle procédure d'examen et de désignation des demandeurs pour l'attribution des logements sociaux réservés à la commune, mise en place en 2008, et l'adoption de critères de priorité rendus publics, visent à garantir la transparence de ces attributions et l'égalité de traitement des demandeurs, répondant ainsi à une attente forte exprimée par les habitants en la matière.

5. Description de l'action

Les nouvelles règles pour le choix des candidats proposés par la Ville pour l'attribution des logements qui lui sont réservés

Pour garantir la transparence des attributions de logements sociaux qui lui sont réservés, la municipalité a défini des règles de procédure. Ont ainsi été mis en place :

- **une commission de désignation des candidats** : mise en place depuis juillet 2008, elle est chargée de sélectionner parmi les demandeurs inscrits au service du Logement de la Ville, pour chaque logement à attribuer relevant du contingent communal, trois demandeurs dont les dossiers seront présentés aux bailleurs sociaux en vue de la décision finale par la commission d'attribution. Dans le souci de respecter le pluralisme des élus communaux et des acteurs du logement, cette commission de désignation des candidats comportant 14 membres et présidée par le maire, est composée de :
 - 10 membres ayant voix délibérative : 8 élus dont 4 de la majorité municipale et 4 de l'opposition, un représentant de la Caisse d'Allocation Familiale, une personnalité qualifiée ;
 - 4 membres ayant voix consultative, représentants d'associations de locataires ou de personnes mal-logées.
- **l'anonymisation des dossiers examinés par la commission de désignation** : les dossiers des demandeurs, instruits par le service logement de la Ville, sont présentés à la commission de désignation avec anonymisation des informations relatives aux nom, prénoms et adresse. Cette anonymisation n'est mise en œuvre qu'au stade de la commission de désignation de la municipalité ; elle ne concerne pas la commission d'attribution des bailleurs sociaux, en particulier de l'OPH d'Aubervilliers, principal

bailleur partenaire de la Ville, où les demandes présentées sont traitées nominativement.

- **des critères de priorité** : trois critères de priorité ont été validés par le Conseil Municipal pour désigner les candidats. Il s'agit :
 - du relogement des demandeurs en habitat indigne, y compris dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine de l'ANRU ;
 - de l'ancienneté de la demande, notamment pour celles datant de plus de 10 ans ;
 - de la demande des jeunes ménages, notamment dans le cadre d'une décohabitation parentale.

Ces critères ont été rendus publics dans le journal interne de la Ville et sur le Site Internet de celle-ci, toute modification donnant lieu à une nouvelle délibération du Conseil Municipal. Le choix de ces priorités repose sur les résultats d'une étude des motifs de la demande de logements sociaux réalisée pour le compte du Service municipal du logement.

L'accompagnement des nouvelles orientations municipales par l'OPH d'Aubervilliers

L'OPH d'Aubervilliers gère plus de 60% des logements sociaux implantés sur la commune. Il constitue un partenaire essentiel de la municipalité pour la mise en œuvre de la politique du logement définie par celle-ci. Les nouvelles orientations municipales ont conduit l'OPH à redéfinir ses propres orientations en matière d'attribution, notamment en modifiant le règlement intérieur de sa commission d'attribution. Ainsi, d'une part l'OPH accompagne la politique municipale du logement dans la mise en œuvre des priorités définies par la Ville pour les attributions pour les logements qui lui sont réservés. Par ailleurs, il a défini, dans le cadre de la politique d'attribution sur son contingent propre (hors réservations), une priorité forte pour les demandes de mutations internes, dans le respect des objectifs suivants :

- une réelle priorité est accordée aux demandeurs d'échanges qui souhaitent libérer un grand logement pour un plus petit, pour répondre aux difficultés liées à la pénurie de grands logements ; en revanche, le seul souhait de changer de quartier ne suffit pas à motiver une demande d'échange ;
- la possibilité d'une mutation n'est ouverte qu'après trois ans d'occupation du logement. Cette dernière règle incite à vérifier la bonne adéquation du logement aux besoins et à la composition des ménages lors de la décision d'attribution, notamment s'agissant des demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre du DALO désignés par le préfet.

Les autres critères de priorité retenus par l'office sont l'ancienneté de la demande et le relogement dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ANRU, notamment dans le parc locatif privé.

Les orientations de la politique d'attribution de l'OPH et les critères de priorité appliqués ont été rendus publics par le biais du journal des locataires de l'OPH.

Les résultats un an après l'adoption des nouvelles règles

La mise en œuvre de la procédure et des critères de priorité municipaux

- Sur les 423 demandeurs inscrits auprès du service Logement de la mairie ayant été relogés en 2008, 234 l'ont été sur le contingent de logements réservés à la Ville, les autres l'ayant été par la préfecture, le 1% ou par un bailleur sur son contingent propre.
- 242 candidatures ont été examinées au cours des 6 commissions de désignation qui se sont tenues de juillet à décembre 2008, donnant lieu à 88 dossiers proposés en commission d'attribution, soit trois candidatures examinées par logement à attribuer

sur le contingent municipal. Face à l'afflux des demandes, 122 candidatures supplémentaires, pour 44 logements à attribuer, ont été examinées dans le cadre de la procédure d'urgence prévue par la délibération du Conseil Municipal du 5 juillet 2008.

- 40% des attributions de logements réservés à la Ville d'Aubervilliers ont bénéficié à un demandeur répondant à l'un des trois critères de priorité définis par la municipalité, et 23% à des demandeurs dont la situation a été reconnue urgente par la commission de désignation : demandes de sorties d'hébergement, ménages en situation de violences conjugales ou familiales, demandeurs en situation de handicap ou reconnus en situation d'urgence médicale, demandeurs subissant un changement brutal de ressources.

La demande des personnes en situation de handicap : des réponses encore difficiles

La réponse aux besoins des demandeurs en situation de handicap pose encore difficulté. D'une part, l'ensemble des conditions d'accessibilité et d'adaptation du logement est difficile à réunir. D'autre part, le système d'attribution par filières de réservation rend la mise en adéquation entre l'offre adaptée et la demande des ménages en situation de handicap particulièrement complexe. Pour faciliter l'accès au logement de ces demandeurs, la Ville d'Aubervilliers a demandé aux bailleurs sociaux d'engager un recensement des logements adaptés. Ce travail est en cours.

6. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

- Les réservataires ont un rôle essentiel dans le processus d'attribution de logement sociaux, d'autant plus que la part des logements non réservés des bailleurs pour lesquels les règles de la commission d'attribution définies dans le règlement intérieur trouvent à s'appliquer effectivement est parfois très réduite, représentant dans certains cas à peine 10% de l'ensemble des logements à attribuer.
- L'initiative de la municipalité d'Aubervilliers offre ainsi un exemple intéressant d'une action que peut mettre en place concrètement un réservataire communal, pour garantir effectivement la transparence et l'égalité de traitement des demandeurs d'un logement social. La publication des nouvelles procédures adoptées et des premiers résultats témoignent de l'engagement de la Ville d'Aubervilliers.
- L'articulation de la procédure, conçue spécifiquement pour l'accès au logement social, aux autres mesures qui définissent les nouvelles orientations de la politique du logement de la Ville, notamment la mise en place d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale pour favoriser l'accès au parc privé et les mesures visant à renforcer la mixité sociale, constitue un autre point d'intérêt de l'action.
- Par ailleurs, la nouvelle procédure d'examen des demandeurs pour la désignation des candidats proposés pour l'attribution de logements sociaux réservés à la commune constitue un premier point d'étape concernant le volet Logement du Plan Territorial de Lutte contre les Discriminations mis en place en 2009. Le diagnostic territorial engagé en 2010 devrait conforter et développer ce volet Logement, en lien avec les autres thématiques traitées pour prévenir et lutter contre les discriminations dans la vie quotidienne : emploi, éducation, santé, accès aux droits, etc.

Les observations de la HALDE sur les conditions de réussite et ses propositions pour aller plus loin

- L'égalité de traitement des demandeurs recherchée par un réservataire communal suppose, pour garantir le caractère effectif des mesures mises en place, qu'elles soient partagées et relayées par les bailleurs sociaux partenaires, qui restent dépositaires de la décision finale des attributions. Dans le cas présent, l'OPH d'Aubervilliers, principal bailleur social partenaire de la municipalité, a adopté des mesures d'accompagnement, notamment en modifiant son règlement intérieur d'attribution, ce qui constitue un gage de cohérence de la politique d'attribution à l'échelle de la commune.
- Une expérimentation de l'anonymisation des demandes examinées, également par la commission d'attribution de l'OPH d'Aubervilliers, à l'instar de l'expérimentation de la SACVL, bailleur social lyonnais, permettrait de prolonger l'action engagée par la municipalité d'Aubervilliers sur ses logements réservés.

7. Eléments de contexte sur le logement social a Aubervilliers

(Source : Conférence annuelle du Logement et de l'Habitat à Aubervilliers, 26 novembre 2009)

Un nouveau dynamisme démographique depuis 1999, après une diminution continue depuis 1968, confortée par une modification du parc des résidences principales

- une augmentation de la population de 16,4% portant le nombre d'habitants de la commune de 63 136 à 73 506, principalement alimentée par des arrivées nouvelles de jeunes adultes (20/30 ans) et de familles ;
- une structure stable de la répartition des résidences principales selon la taille des logements, avec une forte prédominance des 3 et 4 pièces (52%) par rapport aux 1 et 2 pièces (42%), mais une offre très réduite de grands logements, avec 6% de 5 pièces et plus ;
- une réduction relative de la part des logements sociaux depuis 1999 (25% du parc des résidences principales), malgré un effectif stable (11 300), liée à une légère augmentation des propriétaires occupants, passée de 23 à 27% entre 1999 et 2006 mais qui reste nettement inférieure à la moyenne départementale de 40,9% ;
- corrélativement au dynamisme démographique observé, un taux de vacance réduit de 11,1% en 1999 à 6,2% en 2006, et une taille moyenne des ménages en progression, de 2,44 à 2,54 personnes par logement, taille toutefois inférieure à la moyenne observée dans l'agglomération (2,65).

Données sur la demande de logements sociaux

- 4361 demandeurs inscrits à Aubervilliers en 2008, dont 524 demandes de mutation au sein du parc HLM ;
- un délai d'attente anormalement long fixé à 36 mois en Seine-Saint-Denis ;
- 423 demandes satisfaites en 2008, soit à peine 10%, dont 234 sur le contingent communal, essentiellement assurées par l'OPH d'Aubervilliers (221) ;
- une demande prédominante pour des logements de 2 et 3 pièces (plus des deux tiers), qui reste importante (23,3%) pour les 4 pièces, mais qui tombe à 4,3% pour les 5 pièces et plus ;
- plus de la moitié des demandeurs (56%) ont de 30 à 49 ans, 23% ont moins de 30 ans, et 21% ont 50 ans et plus (dont 2% pour les plus de 70 ans).

Profil des relogés sur le contingent de la Ville

- des demandes de logements de plus 3 pièces difficiles à satisfaire : plus de 70% des logements attribués comptent moins de 4 pièces, 11% comptent 4 pièces, 6% comptent 5 pièces et plus ;
- 59% des relogés viennent du parc locatif privé, 36% sont hébergés et 2% sans domicile fixe ;
- 90% ont des ressources inférieures à 60% des plafonds pour l'accès à un logement social ;
- 60% des demandes datent de plus de 3 ans, dont 9% depuis plus de 10 ans.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE

- Madame Soumia Zahir : adjointe au maire chargée de la lutte contre les discriminations, Mairie d'Aubervilliers - ✉ : soumia.zahir@mairie-aubervilliers.fr ;
- Monsieur Ugo Lanternier : adjoint au maire en charge des politiques du logement - Président de l'OPH d'Aubervilliers ;
- Monsieur David Rebuffel : Responsable du Service Logement Mairie d'Aubervilliers - ☎ : 01 48 39 51 07 - ✉ : drebuffel@mairie-aubervilliers.fr.

5. LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE LOGEMENT DE SALARIES PAR CILGERE, ORGANISME RESERVATAIRE D'ACTION LOGEMENT

1. Nature de l'action

L'action présentée ici vise à identifier les particularités du rôle d'un organisme réservataire gestionnaire de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) dans le processus d'attribution de logements sociaux, à partir de l'expérience de CILGERE en Ile-de-France. Par ailleurs, la Loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009 introduit une obligation pour les organismes collecteurs d'affecter 25% des logements qui leur sont réservés à des demandeurs reconnus prioritaires pour le droit au logement opposable au bénéfice de salariés d'une entreprise privée ou de demandeurs d'emploi. Elle modifie également les règles d'attribution de logements sociaux sur plusieurs points. Cette présentation apporte également des éléments d'analyse sur l'impact de ces évolutions sur l'activité des réservataires collecteurs.

2. Contexte de l'action : présentation de CILGERE et de son activité en Ile-de-France

En 1989 trois CIL, CICAL, FIL et CILEM créent le réseau CILGERE, qui au fil des années a été rejoint par plusieurs autres collecteurs implantés dans différentes régions, ou couvrant des secteurs d'activité économique spécifiques. En 2009, CILGERE ENERGIES, CILGERE EST, CILGERE-GIPEC, CILGERE-LORRAINE, CILGERE NORD décident de fusionner. En 2010, SALF et CILIOPEE rejoignent CILGERE. Ces fusions s'inscrivent dans le regroupement des organismes collecteurs, réduisant leur nombre de 109 à 21, en application de la réforme du secteur du 1% Logement engagée par l'UESL, fédération du 1% Logement devenu Action Logement. La nouvelle organisation de CILGERE qui en résulte s'appuie sur des ancrages territoriaux forts avec 18 implantations qui couvrent l'ensemble du territoire, ce qui lui permet de proposer des services pour l'accès au logement des salariés aux 9425 entreprises adhérentes qu'il rassemble au niveau national, parmi lesquels des groupes tels que BNP Paribas, la Société Générale, le CIC, SANOFI AVENTIS, EDF-GDF-SUEZ, ARCELOR, L'OREAL, VINCI, EFFAGE, Air France, Saint-Gobain...

En Ile-de-France, 22 chargés de clientèle de gestion locative traitent chaque année quelque 16 000 demandes de logement des salariés des entreprises adhérentes. CILGERE dispose de droits de réservation de logements sociaux dans la région et notamment auprès des ESH de BATIGERE dont CILGERE est un des actionnaires de référence. Les réservations locatives de CILGERE en Ile-de-France sont principalement situées en 1^{ère} et 2^{ème} couronnes parisiennes.

3. Partenaires

- Dans le cadre de ses activités liées à la réservation et à l'attribution de logements sociaux, CILGERE, comme tout organisme réservataire, traite d'une part avec les entreprises ayant cotisé pour réserver des logements pour leurs salariés, d'autre part avec les bailleurs sociaux propriétaires des logements réservés auxquels il présente les dossiers de candidature préparés par ses services. La participation des CIL aux commissions d'attribution des bailleurs sociaux n'étant pas de droit, les représentants de CILGERE n'y sont pas souvent invités. Toutefois, progressivement CILGERE

participe aux commissions d'attribution dans les ESH dont il est actionnaire. Cette participation aux commissions d'attribution est en effet particulièrement importante pour faciliter une décision favorable concernant les demandes de ménages en difficulté, le réservataire pouvant alors présenter des éléments complémentaires au dossier.

- La mise en œuvre de la Loi MLLE instaure de nouvelles relations entre les différents réservataires :
 - d'une part, dans le cadre de la mise en place des fichiers centralisant la demande de logements sociaux dans les départements et, pour l'Ile-de-France, à l'échelle de la région ;
 - d'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation d'affecter un quart des logements réservés aux collecteurs d'Action Logement à des demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre du droit au logement opposable. Une circulaire du 23 octobre 2009 encadre précisément les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle obligation, et particulièrement les relations des collecteurs avec les services chargés de la gestion du contingent préfectoral.

4. Objectifs

L'objectif principal d'un réservataire, en l'occurrence CILGERE, est de répondre au mieux aux demandes de logement des salariés des entreprises adhérentes, tout en tenant compte des différentes exigences pour la préparation des dossiers qui seront présentés en commission d'attribution. Ainsi, dans un souci d'optimiser les attributions pour les dossiers qu'il présente, le service de gestion locative de CILGERE veille à rassembler toutes les conditions pour que ceux-ci aboutissent, en s'assurant d'une part que le dossier est complet et respecte les conditions règlementaires, d'autre part que le logement proposé corresponde aux attentes du demandeur.

5. Description de l'action

Le processus de traitement des demandes de logement des salariés

Au niveau de l'entreprise

Les salariés font leur demande de logement auprès du service des ressources humaines, qui lui remet un dossier. L'entreprise effectue un choix parmi les salariés ayant déposé une demande, selon des critères qui lui sont propres et qui relèvent d'une logique de relations de travail, le plus souvent en retenant l'ancienneté au sein de l'entreprise. Les articles L2325-27 à L2325-33 du Code du Travail définissent les conditions de création d'une commission d'information et d'aide au logement et de ses modalités d'intervention auprès des salariés. Dans les entreprises de 300 salariés et plus, cette commission, créée au sein du comité d'entreprise, aide les salariés notamment à louer un logement au titre de la PEEC. En vertu de l'article L2325-29, elle propose des critères de classement des salariés candidats à la location d'un logement, tenant compte notamment des charges de familles des candidats. Cet article définit par ailleurs une priorité pour les demandeurs en situation de handicap, en invalidité ou reconnus en incapacité. Ainsi, parmi les entreprises adhérentes de CILGERE, EDF-GDF-Suez a mis en place une grille de cotation pour effectuer un classement des quelque 1000 demandes de logements annuelles déposées par les salariés du groupe.

Au niveau de CILGERE

Lorsqu'il reçoit les dossiers ainsi priorisés par l'entreprise, le service de gestion locative de CILGERE établit son propre classement, en tenant compte de l'ancienneté de la demande et de la situation du ménage au regard du logement. Par ailleurs, afin de garantir un traitement objectif, les demandes sont traitées sur les seuls critères de recevabilité, avec anonymisation des dossiers. En pratique, la situation de handicap et le rapprochement du lieu de travail sont les critères qui contribuent le plus à hiérarchiser les demandes.

Les évolutions liées à la mise en œuvre du droit au logement opposable

L'obligation faite aux organismes collecteurs de réserver un quart de leurs logements au bénéfice des demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre du droit au logement opposable incite à recommander aux salariés d'engager toutes les démarches favorisant l'aboutissement de leur demande, d'abord en déposant une demande de logement social en vue de l'attribution du numéro unique, mais aussi en constituant un dossier de demande dans le cadre du DALO. CILGERE communique en ce sens auprès des entreprises et des salariés. Par ailleurs, en tant que lieu de dépôt et d'enregistrement pour les demandes des salariés des entreprises adhérentes, une prise en charge par le CILGERE de l'instruction de l'ensemble de ces dossiers est prévue.

Des moyens renforcés pour traiter les demandes de ménages en difficulté, notamment les demandes « DALO »

Des informations complémentaires à celles qui sont rassemblées dans un dossier de demande classique sont souvent nécessaires pour emporter la décision d'attribution en commission concernant les demandes de ménages en difficulté, d'autant plus que le réservataire ne participe pas systématiquement aux commissions pour présenter les dossiers des candidats qu'il propose. Pour faciliter une décision favorable de la commission d'attribution, CILGERE recourt ainsi aux services proposés par le Logement Urbain, une ESH du Groupe Batigère, spécialisé dans l'accompagnement des ménages les plus fragiles, pour conduire une analyse économique et sociale sur la situation des ménages concernés. Ce diagnostic permet de formuler des préconisations sur les conditions favorisant un accès sans risque pour le bailleur. Ces analyses complémentaires sont réalisées grâce au CIL-PASS Assistance, service proposé par les collecteurs aux salariés des entreprises adhérentes pour les aider à résoudre les problèmes de logement liés aux difficultés financières conjoncturelles qu'ils peuvent rencontrer. Elles permettent en outre d'obtenir la mise en place d'une mesure d'accompagnement social pour l'accès et le maintien dans le logement. CILGERE prévoit de systématiser cette démarche pour traiter les demandes des ménages reconnus prioritaires dans le cadre du DALO, ce qui nécessite toutefois des moyens financiers supplémentaires pour conduire ces analyses.

6. L'analyse de la HALDE**Les points forts relevés par la HALDE**

La qualité des services apportés par CILGERE auprès de tous les demandeurs en vue de faciliter l'attribution des logements réservés aux entreprises adhérentes mérite d'être soulignée, en particulier :

- le projet d'instruire, en tant que lieu de dépôt et d'enregistrement, les demandes de logement social ordinaires ou dans le cadre du DALO, permet d'accroître les chances des salariés demandeurs d'obtenir l'attribution d'un logement ;
- l'analyse économique et sociale pour les demandeurs en difficulté réalisée par le Logement Urbain, permet de faciliter la décision d'attribution en commission grâce d'une part aux actions ciblées préconisées par le diagnostic, d'autre part à la mobilisation d'une mesure d'accompagnement social.

CILGERE témoigne aussi d'un souci de transparence dans le traitement des demandes, notamment par :

- la neutralisation des données sensibles : anonymisation, non enregistrement dans la base informatique des données relatives à la nationalité et au département de naissance des demandeurs ;
- une sensibilité exprimée sur la recherche d'un mode de classement objectif des candidatures traitées, le cas échéant en s'appuyant sur une méthode de cotation.

Les difficultés relevées et les réponses à rechercher pour une amélioration

- Les exigences réglementaires tendent à s'accroître en matière d'attribution et peuvent se révéler particulièrement contraignantes pour faire aboutir certaines demandes. Il en est ainsi de l'obligation, introduite par la Loi MLE, de produire une ordonnance de non-conciliation ou un jugement de divorce pour les membres de couples en instance de divorce en recherche d'un logement.
- Les conditions de mise en œuvre de l'obligation d'affecter un quart des logements des réservataires collecteurs à des demandeurs reconnus prioritaires dans le cadre du DALO ne favorisent pas toujours l'objectif de mixité sociale. En effet, la recherche de réponses adaptées tenant compte de l'environnement, qui pouvait auparavant être effectuée dans le cadre des relations entretenues entre réservataires, n'est plus possible. Les effets de la mise en œuvre de ce dispositif sur la mixité sociale pourraient faire l'objet d'une évaluation.
- Parmi les motifs de refus d'attribution pour les candidats présentés par CILGERE, l'insuffisance de revenus et l'absence d'attache locale dans la commune d'implantation du logement apparaissent comme les difficultés les plus fréquemment rencontrées. Ils appellent à ce titre une vigilance particulière du point de vue des pratiques des bailleurs.
- L'absence d'articulation entre la présélection des candidats opérée par les entreprises, et celle effectuée ensuite par les acteurs du logement est une source de complexité dans le processus d'attribution. Un rapport de la Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires conduite par le CGEDD publié en juin 2010 souligne le besoin d'actualiser les priorités citées par le Code du Travail, limitées aux situations de handicap. Il suggère de saisir l'opportunité de l'obligation faite aux collecteurs de participer au relogement des ménages reconnus prioritaires dans le cadre du DALO pour faire évoluer ces priorités. Il propose dans ce sens d'introduire de nouveaux critères qui pourraient compléter ceux du Code de la Construction et de l'Habitation, notamment en introduisant la prise en compte de la contribution du salarié demandeur de logement à la vie économique locale, le rapport citant *les infirmiers, aides-soignants, serveurs de restaurants et plongeurs, caissières, employés des entreprises de nettoyage, maîtres-chiens, éboueurs, conducteurs de véhicules de*

transport, apprentis,... . La HALDE relève l'intérêt de cette analyse qui pourrait être prolongée par l'étude des articulations à instaurer entre les critères de priorité dans le Code du Travail auxquels se réfère l'entreprise, avec les critères du CCH mis en œuvre par les acteurs du logement.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

Madame Agnès Kreuter : Responsable du service locatif au CILGERE - ☎ : 01 58 28 14 50 -
✉ : agnes.kreuter@cilgere.fr.

6. LA MOBILISATION DES BAILLEURS SOCIAUX PAR LA COPEC DE L'HERAULT ET L'EXPERIMENTATION D'UN DIAGNOSTIC DES PRATIQUES D'ATTRIBUTION

1. Nature de l'action

La Commission Pour l'Égalité des Chances (COPEC) de l'Hérault mène une action depuis 2006 visant à mobiliser les acteurs sur la prévention des discriminations et le respect de l'égalité de traitement pour l'accès au logement. Cette action, qui vise dans un premier temps les bailleurs sociaux, a vocation à être poursuivie auprès des acteurs du logement privé dans le cadre du groupe Logement de la COPEC. Il s'agit ici de dégager les enseignements des actions déjà réalisées ou en cours dans le secteur du logement social, notamment sur les conditions permettant de susciter une évolution effective des pratiques.

2. Origine et contexte de l'action

Caractérisé d'une part par un faible taux de logements sociaux, ceux-ci représentant à peine plus de 10% des résidences principales, d'autre part par une forte pression démographique, le département de l'Hérault doit faire face à de fortes tensions. Celles-ci sont d'autant plus aiguës que le parc social est situé pour sa plus grande part dans les principaux centres urbains du département, Montpellier, Béziers, Sète et Agde, où le logement social représente 17 à 19% des résidences principales. Ces contraintes, propices à l'exacerbation des tensions et d'un sentiment d'opacité des procédures d'attribution, imposent une exigence de lisibilité accrue du système d'attribution. Dans ce contexte, le préfet a invité en juillet 2006 tous les bailleurs sociaux du département à s'inscrire dans une démarche d'exemplarité et à engager un travail partenarial d'observation des pratiques d'attribution. Cette invitation a marqué le début d'un programme d'actions déroulé en plusieurs volets répondant aux différents enjeux identifiés :

- un enjeu de connaissance et de compréhension des processus à l'œuvre dans le secteur du logement, notamment social ;
- un enjeu de sensibilisation et de formation de l'ensemble des acteurs concernés par l'attribution de logements sociaux : institutions, professionnels, élus, etc. ;
- un enjeu d'accompagnement des acteurs dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'actions opérationnels destinés à changer les pratiques : ingénierie de projet et apport d'expertise.

3. Partenaires et calendrier

Les partenaires

Les partenaires de l'action sont les membres associés au comité de pilotage de l'étude : le président de la COPEC, la direction régionale de l'ACSE, la DDE, les services de la préfecture, l'Union Régionale des Organismes HLM (URO Habitat), l'Office Public de l'Habitat (OPH) de Sète et l'OPH de Béziers, des élus des villes de Béziers et Sète.

Le calendrier

2006 : décision d'engager une étude-action visant à analyser les processus d'attribution au regard de l'égalité de traitement des demandeurs ; élaboration d'un cahier des charges et lancement d'un appel d'offre pour le choix d'un prestataire ;

2007 : conduite de l'étude auprès de deux bailleurs, sites expérimentaux, par le Cabinet ARGOS ;

2008 : présentation des résultats de l'étude à l'ensemble des bailleurs sociaux du département en réunion plénière du groupe Logement de la COPEC ;

2009 : élaboration, validation et diffusion d'une charte des bonnes pratiques d'attribution de logements sociaux ;

2010 : mise en place d'une formation-action au sein de l'OPH de Sète, avec pour objectif d'élaborer un plan d'action pour faire évoluer les pratiques d'attribution, à l'appui d'un nouveau règlement intérieur d'attribution.

4. Objectifs

Le travail partenarial proposé en 2006 aux bailleurs sociaux par le préfet et le président de la COPEC, en concertation avec la Direction Régionale de l'Acse et de la DDE, vise à garantir l'égalité de traitement des demandeurs de logements sociaux dans le département, et à proposer des moyens pour sa mise en œuvre opérationnelle en vue d'une évolution effective des pratiques. Les principes définis pour conduire l'action, et les objectifs poursuivis sont les suivants :

- instaurer un dialogue constructif avec les bailleurs ;
- proposer un programme d'actions opérationnel de nature à doter les bailleurs sociaux d'outils et de procédures garantissant l'égalité de traitement dans l'accès au logement social ;
- à l'appui de ces outils et procédures, garantir la transparence des attributions.

5. Description

Le programme défini avec les acteurs du logement social depuis 2006 pour répondre aux enjeux et aux objectifs identifiés dans le cadre de la COPEC a donné lieu à 3 actions principales :

1. Une étude exploratoire des processus à l'œuvre dans le logement social

L'étude, dont les objectifs ont été précisés dans un cahier des charges défini par la Direction Régionale de l'Acse et la DDE, a été confiée fin 2006 à un cabinet indépendant, ARGOS. Cette étude à visée opérationnelle, devait permettre d'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 et de garantir le principe d'égalité de traitement des demandeurs. Après une consultation directe effectuée par le Comité de pilotage de l'étude auprès des bailleurs sociaux du département, deux d'entre eux, l'OPH de Sète et l'OPH de Béziers se sont portés volontaires pour être des sites expérimentaux pour cette analyse. Un groupe de travail, constitué du président de la COPEC, de la DR de l'Acse, de la DDE, de l'URO Habitat, des représentants des deux bailleurs sociaux volontaires pour l'expérimentation et des élus des villes d'implantation de ces derniers, a ainsi été mis en place pour assurer un suivi régulier de l'étude.

Les constats mis en lumière

L'étude, conduite en 2007/2008, fait ressortir les principaux constats suivants :

- Dans le contexte de fortes tensions pesant sur le parc social dans le département, le cumul de l'origine et de faibles revenus constitue un facteur de surexposition au risque de discrimination ;
- Le système d'attribution laisse une place importante à la subjectivité pour traiter les demandes tout au long du processus, ce qui favorise les risques de discrimination ;
- Dans les deux sites de l'expérimentation, les populations immigrées, issues de l'immigration ou supposées telles sont nettement sous-représentées dans les fractions les plus attractives du parc social ;
- Ce constat, auquel s'ajoutent des délais d'attente plus longs et un moindre taux d'attribution pour les demandeurs d'origine non-européenne, met en lumière des phénomènes discriminatoires complexes et collectifs, le plus souvent involontaires et non intentionnels, liés au système d'attribution, pouvant contribuer à accentuer la concentration des ménages immigrés dans certains quartiers.

Les préconisations

L'étude fait ressortir deux enjeux principaux appelant la mise en place des actions suivantes :

Qualifier les acteurs du processus d'attribution à la non-discrimination et à la gestion de la diversité

Deux types de formation sont à envisager :

- Des actions de sensibilisation visant une large cible d'acteurs intervenant, directement ou non, dans la chaîne d'attribution de logements sociaux. A ce niveau, les objectifs sont d'apporter les éléments de compréhension des enjeux sociétaux de cohésion sociale et d'appréhension des risques juridiques et professionnels liés à la discrimination, nécessaires pour améliorer le professionnalisme des acteurs concernés.
- Des formations-actions visant à accompagner les organismes bailleurs pour concevoir et mettre en œuvre des outils et procédures nouveaux, afin de favoriser une évolution effective des pratiques pour garantir l'égalité de traitement.

Rationaliser le système d'attribution

Cet enjeu recouvre toute action ou initiative favorisant la transparence par un traitement objectif des demandes et, en conséquence, une réduction des espaces de subjectivité laissés aux acteurs aux différentes étapes du processus en l'état de la procédure : co-construction d'une charte de bonnes pratiques destinée aux bailleurs sociaux, élaboration d'un « référentiel métier » destiné aux professionnels chargés de l'attribution permettant de mieux encadrer leurs pratiques et de sécuriser l'exercice de leurs missions, encourager la mise en place d'un fichier commun de la demande dans le département. Le maintien de la pression par la puissance publique pour l'application effective de la Loi SRU pour agir sur les disparités de l'offre locative sociale, importantes dans le département, constitue par ailleurs une condition d'efficacité des actions mises en place pour garantir l'égalité de traitement.

2. L'élaboration et la promotion d'une charte de bonnes pratiques

Lors de la restitution des résultats de l'étude en 2008, les bailleurs sociaux de l'Hérault ont manifesté leur souhait de s'engager par la signature d'une charte de bonnes pratiques pour la prévention des discriminations dans le logement social. Faisant suite à l'expression de cette volonté, les membres du groupe de travail restreint de la COPEC ont proposé un projet de charte. Après validation, la charte a fait l'objet d'une signature officielle en réunion plénière du groupe Logement de la COPEC en novembre 2009.

Sur la base du contexte caractérisant le département et des constats mis en lumière par l'étude-action, et en référence aux textes légaux sur la non-discrimination ainsi qu'aux recommandations formulées par la HALDE dans sa délibération n°2009-133 du 16 mars 2009, la charte précise les objectifs et les engagements des différents partenaires.

- L'Etat s'engage à mettre œuvre les moyens d'assurer le respect des obligations créées par la Loi SRU, à accompagner la mise en œuvre des initiatives favorisant la réalisation des objectifs de la charte, à valoriser et à promouvoir la charte de bonnes pratiques et à poursuivre la mobilisation sur les discriminations dans le logement auprès des acteurs du logement locatif privé.
- L'URO Habitat s'engage à promouvoir la charte auprès de l'ensemble des bailleurs du département, notamment en référence aux engagements du Mouvement HLM affirmés lors du Congrès de 2008 pour améliorer la gestion de la demande et la transparence des attributions, et à accompagner la mise en œuvre d'initiatives concourant à la réalisation des objectifs de la charte.
- Les bailleurs sociaux de l'Hérault s'engagent à mettre en œuvre les mesures préconisées par la charte, d'une part en agissant sur les processus d'attribution dans le cadre de leurs missions d'attribution et de gestion locative, d'autre part en mobilisant leurs compétences en matière de ressources humaines pour développer les actions nécessaires à l'information et à la qualification des personnels, et à l'accompagnement au changement des pratiques.

3. La mise en place d'une formation par l'OPH de Sète

A l'issue de la restitution des résultats de l'étude auprès des membres du Conseil d'Administration de l'OPH de Sète, site d'expérimentation, ces derniers ont exprimé leur adhésion aux constats présentés et ont reconnu la nécessité de se doter d'une politique de prévention des discriminations. La volonté affirmée par le Conseil d'administration de donner une suite opérationnelle aux préconisations et recommandations de l'étude s'est ainsi concrétisée en 2009 par la décision de mettre en place une formation-action auprès des différents acteurs impliqués dans le processus d'attribution au sein de l'organisme.

Une formation en trois modules, la sensibilisation, le perfectionnement et l'accompagnement à l'élaboration d'un projet pour faire évoluer les pratiques, a été conçue et mise en place fin 2009 avec l'appui de la DR de l'Acsé pour répondre aux deux objectifs relevés dans l'étude :

- qualifier à la prévention des discriminations l'ensemble des intervenants dans le processus d'attribution de logements sociaux au sein de l'organisme : équipe de direction, membres de la commission d'attribution, salariés ;
- accompagner l'organisme dans l'élaboration et l'appropriation d'outils permettant une sécurisation et un meilleur encadrement des pratiques, à partir d'une mise à plat des pratiques en cours.

Les deux premiers modules, la sensibilisation (1 jour) et le perfectionnement (2 jours), qui visent un large public, sont assurés distinctement auprès de deux groupes, dont l'un est constitué des membres de la commission d'attribution et du Directeur général, et l'autre de professionnels, responsable et agents chargés de la gestion locative, responsables d'agences, responsable du contentieux, médiateur, responsable et agents des services techniques. L'accompagnement au projet de l'organisme pour concevoir et élaborer une nouvelle procédure interne d'attribution de logements sociaux concerne un groupe plus restreint, composé de professionnels, de membres de la commission d'attribution et du directeur

général. Il a vocation à initier le projet, dont l'aboutissement nécessite ensuite l'appui d'un prestataire expert.

6. L'analyse de la HALDE

L'expérience de l'Hérault apparaît particulièrement complète, en ce qu'elle fait appel à plusieurs types de démarches : étude-action, élaboration d'une charte de bonnes pratiques, formation-action. Les éléments clés pour la réussite de l'action reposent notamment sur :

- une mobilisation inscrite dans la durée appuyée par un portage politique fort et constant, grâce à l'implication permanente des membres du groupe de travail et le haut niveau de représentativité hiérarchique des partenaires ;
- un apport d'expertise et de moyens d'ingénierie de projet permanents ;
- la vigilance pour entretenir un climat de confiance, dans le respect des partenaires et du rythme d'avancement de chacun dans ses engagements ;
- La complémentarité des démarches proposées qui permet de maintenir une mobilisation collective dans la durée : l'engagement plus affirmé de certains bailleurs, en particulier de l'OPH de Sète, concrétisé par une mise en œuvre opérationnelle des recommandations devant conduire à une révision complète de ses procédures d'attribution, peut ainsi avoir une valeur d'exemplarité pour les autres bailleurs du département.

L'action, principalement centrée sur la prévention des discriminations à raison de l'origine, pourrait être prolongée par des actions de sensibilisation à d'autres critères de discrimination, notamment le handicap, l'âge, la situation familiale, l'orientation sexuelle, etc.

7. Quelques chiffres sur la demande locative sociale fin 2007

Source : *Observatoire de la demande locative sociale au 31 12 2007 – DDE 34*

- plus d'un million d'habitants dans l'Hérault, 4^{ème} département pour sa croissance démographique, avec un taux de croissance annuel de 1,6% (pour une moyenne nationale de 0,7%) ;
- 47 000 logements sociaux gérés par 12 bailleurs ;
- une offre de logements sociaux faible (10, 9% contre 16% à l'échelle nationale) et inégalement répartie dans le département : moins de la moitié des communes du département est dotée de logements sociaux (dans 154 communes sur 343, soit 44%), et seulement 11 communes comptent plus de 15% de logements sociaux ;
- une forte concentration de l'offre de logements sociaux (86%) dans les 4 principaux centres urbains : Sète, Béziers, Agde et Montpellier ;
- 24 000 ménages en attente d'une proposition de logement au 31 décembre 2007 ;
- 4 145 attributions effectuées en 2007 ;
- une demande concentrée dans les 4 principaux centres urbains : 60% pour Montpellier, 9% pour l'agglomération de Sète, 8% pour Béziers et 4% pour Agde ;
- un délai d'attente moyen de 11,8 mois pour une proposition de logement ; 35% des demandes en attente depuis plus d'un an et 5% des demandes en délai anormalement long, fixé à 36 mois ;
- 30% des demandeurs sont des familles monoparentales et des personnes isolées ; 40% sont âgés de moins de 35 ans et 80% ont des ressources inférieures à 60% des plafonds HLM.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE

M. Rodolphe Berneise : Chargé de mission - DRJSCS - Pôle de cohésion sociale territoriale - Mission politique de la ville, prévention et lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité des chances - ☎ : 04 99 74 25 03 - ✉ : rodolphe.berneise@lacse.fr.

7. L'EXPERIENCE D'UN FICHER PARTAGE DE LA DEMANDE DANS LES DEPARTEMENTS DES PAYS DE LA LOIRE

1. Nature de l'action

L'USH des Pays de Loire, en lien avec le CREHA Ouest, assure la coordination des fichiers mutualisant les demandes de logements sociaux, mis en place dans tous les départements de la région depuis 2001. L'expérience acquise depuis plus de 10 ans dans certains de ces départements offre un recul permettant de bien évaluer les améliorations apportées par le dispositif, notamment du point de vue de l'égalité de traitement des demandeurs.

2. Origine et contexte de l'action

Suite au souhait de la ville de Nantes de créer un lieu d'accueil unique et centralisé de la demande et un fichier unique, les bailleurs sociaux de Loire-Atlantique ont mis en place le premier fichier départemental en 1998 avec l'appui de l'USH des Pays de la Loire. Dans le cadre de la loi d'Orientation et de lutte contre les exclusions de 1998, qui a créé le numéro d'enregistrement départemental unique, le fichier de la demande de Loire-Atlantique a été agréé par le préfet comme répondant aux exigences de la loi et de son décret d'application de 2000 pour délivrer le numéro unique.

S'appuyant sur l'expérience de ce premier fichier départemental, l'USH des Pays de la Loire a ensuite proposé d'étendre la mise en place du dispositif dans les autres départements de la région et en a assuré la coordination.

Le CREHA Ouest, une association créée par les bailleurs sociaux de la région et dédiée à la gestion technique du dispositif, en assure le pilotage opérationnel ainsi que la production des données annuelles alimentant un observatoire de la demande de logements sociaux dans l'ensemble des départements de la région, tandis que l'Union des Pays de la Loire assure le suivi et le développement du dispositif dans tous ces départements : définition et respect des règles d'utilisation, adaptation aux évolutions législatives et réglementaires sur le droit au logement, etc.

L'analyse des améliorations apportées par les fichiers communs de la demande, à la lumière de l'expérience des partenaires utilisateurs des fichiers mis en place dans les Pays de la Loire présente un intérêt particulier dans le contexte d'une généralisation de ces fichiers, prévue par l'article 117 de la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de Mobilisation et d'Orientation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (Loi MLLE).

3. Partenaires et calendrier

1996 : décision des organismes de Loire-Atlantique et de l'USH des Pays de la Loire de créer un fichier unique de la demande sur le département ;

1998 : mise en place du fichier de la demande locative sociale de Loire-Atlantique ;

1998 : création du CREHA Ouest, association créée et administrée par les bailleurs sociaux adhérents de la Région ;

2000 : mise en place d'un fichier départemental dans la Sarthe ;

2001 : mise en place d'un fichier départemental dans le Maine-et-Loire, la Mayenne et la Vendée.

Sont partenaires-adhérents aux différents fichiers départementaux de la Région des Pays de Loire :

- les bailleurs sociaux ;
- des collectivités locales et des intercommunalités ;
- les services des préfetures et des DDE ;
- les organismes collecteurs du 1% Logement.

Le Conseil Général est un partenaire financier dans certains départements de la région.

4. Objectifs

L'amélioration de la qualité du service et des réponses apportées aux demandeurs constitue l'objectif central du dispositif, tout en procurant des bénéfices aux bailleurs par une optimisation des propositions de logements qui permet de réduire la vacance.

La mutualisation des différentes filières de la demande locative sociale constitue le fondement même du fichier, avec les principaux objectifs suivants :

- faciliter et simplifier les démarches du demandeur pour le dépôt et l'enregistrement de la demande à l'appui d'un formulaire unique dans le département ;
- affecter à chaque demandeur un numéro unique et mettre en commun la demande locative sociale ;
- suivre à tout moment l'état d'avancement des dossiers de demande et les demandeurs prioritaires dans le cadre des dispositifs spécifiques pour le logement des personnes défavorisées (Accords collectifs, PDALPD, DALO) et les demandes en délais anormalement longs ;
- harmoniser les pratiques et instaurer une transparence entre les utilisateurs du fichier ;
- mutualiser la connaissance de la demande afin de mieux appréhender et satisfaire les besoins en logements locatifs sociaux ;
- développer des partenariats avec l'ensemble des acteurs de l'habitat (Etat, collectivités territoriales et locales, collecteurs du 1% Logement, SEM, ...) pour participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

5. Description

L'organisation des fichiers de la demande dans les départements des Pays de la Loire répond à des principes d'organisation et de fonctionnement communs, dont l'USH des Pays de la Loire s'attache à garantir le respect.

Principes d'utilisation et fonctionnement des fichiers

- Une charte déontologique définit, dans chaque département, les principes de fonctionnement fondés sur la transparence, que chaque adhérent s'engage à respecter : enregistrement sans délai des demandes saisies dans les lieux d'enregistrement, enregistrement de la demande préalable à toute proposition de logement, propositions de logement exclusivement pour des demandes du fichier, engagement des bailleurs de ne pas proposer un autre logement lorsqu'une proposition a déjà été faite par un autre bailleur pendant les 10 jours accordés par la législation au demandeur pour accepter ou refuser le logement.
- Dans les différents départements, les bailleurs et les communes sont les principaux lieux de dépôt et d'enregistrement des demandes, celles-ci étant faites à l'appui d'un

formulaire unique propre à chaque département et, dans certains départements, d'une liste de pièces justificatives commune.

- L'association CREHA Ouest assure le pilotage opérationnel des fichiers départementaux qui sont gérés à l'appui du logiciel Imhoweb, homologué par la CNIL, dont la société SIGMA Informatique assure le développement et la maintenance depuis 1999.
- L'accès au fichier est différencié selon le type de partenaires : les bailleurs, propriétaires du fichier via l'USH des Pays de la Loire, ont accès à l'ensemble des données nominatives sur les demandes, ainsi que les services de l'Etat pour le contingent préfectoral et la liste des demandeurs en délai anormalement long ou relevant des Accords Collectifs Départementaux ; les communes ont accès aux demandes portées sur leur territoire, les collecteurs d'Action Logement aux demandes relevant de chacun d'eux et d'autres partenaires ont accès aux seules données statistiques (Conseils généraux, agences d'urbanisme....).

Un outil d'aide à la décision au service d'une amélioration de l'accès au logement social

Le fichier départemental, utilisé en réseau à l'appui de la technologie Internet, constitue un véritable outil d'aide à la décision pour les bailleurs.

Il permet un traitement complet des demandes jusqu'à l'attribution des logements, grâce aux fonctionnalités assurées par Imhoweb :

- enregistrement et gestion des demandes (modification, renouvellement, annulation) ;
- attribution du numéro unique départemental ;
- rapprochement offre / demande, soit en recherchant un demandeur dont le dossier correspond le mieux au logement à attribuer, soit en recherchant un logement adapté aux caractéristiques du demandeur, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de dispositifs spécifiques pour le logement des personnes défavorisées (Accords collectifs, PDALPD, DALO) ;
- aide à la préparation des commissions d'attribution ;
- traçabilité et historique des dossiers ;
- suivi des conventions d'objectifs et des dispositifs dédiés aux personnes défavorisées.

La mise en corrélation entre la connaissance des demandes enregistrées, accessibles à tous les bailleurs sociaux, et l'offre locative sociale disponible connue seulement de chaque bailleur social, grâce à la présence d'une interface informatique avec le fichier départemental mise en place par tous les bailleurs utilisateurs, permet de préserver l'entière souveraineté des commissions d'attribution.

Les fonctions d'observation statistique de la demande et de suivi des attributions en font aussi un outil d'aide à la décision et d'évaluation au service des politiques locales de l'habitat. La connaissance des caractéristiques de la demande permet notamment d'ajuster la programmation de l'offre de logements en fonction des besoins observés. La comparaison des attributions effectives avec la demande permet de vérifier si les objectifs de la politique d'attribution de logements sociaux sont bien respectés, notamment l'égalité de traitement des demandeurs.

6. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

La HALDE a souhaité inclure dans son analyse l'expérience des fichiers départementaux des Pays de la Loire, exemple intéressant d'un outil de gestion partagée de la demande. Le retour d'expérience après plus de 10 ans de mise en œuvre présente un intérêt supplémentaire. Les apports relevés dans cette expérience particulière sont multiples :

Du côté des acteurs, le dispositif est intéressant à plusieurs titres :

- Le principe d'un dispositif partagé suscite la mobilisation des acteurs et le développement de pratiques fondées sur la concertation et la transparence, dans le respect de la charte de déontologie ;
- En tant qu'outil d'aide à la décision, il permet de réduire le temps de vacance par une meilleure adéquation des propositions de logement aux demandes ;
- Il permet des économies de saisie de données identiques par plusieurs acteurs ;
- Les fonctions d'observation de la demande permettent également de mobiliser le dispositif comme outil d'aide à la décision dans le cadre des politiques locales de l'habitat pour une programmation de l'offre de logements sociaux adaptée aux besoins constatés localement, ainsi qu'en tant qu'outil d'évaluation de la politique d'attribution conduite sur le territoire. A ce titre, la mobilisation par l'USH des Pays de la Loire des données du fichier pour le volet logement du bilan du Plan Régional pour l'Intégration des Personnes Immigrées (PRIPI) pour la période 2005-2007 offre un exemple intéressant d'utilisation du fichier comme outil d'évaluation des politiques pour l'accès au logement social. En particulier, une évaluation des attributions à partir de la comparaison des demandes et des attributions effectives pour des Français d'origine et des non européens, a permis de vérifier le respect de l'égalité de traitement au regard de l'origine des demandeurs.

Du côté des demandeurs, les apports sont aussi importants, notamment grâce à :

- la simplification des démarches pour le dépôt et l'enregistrement de la demande : un seul dossier déposé à l'appui du formulaire unique de demande pour le département suffit pour enregistrer le numéro unique et pour prendre en compte les souhaits de localisation du demandeur ;
- une meilleure qualité de service grâce à des délais rapides de prise en compte de la demande et à une démultiplication de l'offre à proposer ;
- une meilleure garantie des droits du demandeur notamment grâce au numéro unique attribué systématiquement lors de l'enregistrement, qui permet de définir le point de départ du délai normal de traitement au-delà duquel le demandeur peut exercer le recours pour le droit au logement opposable ;
- une meilleure prise en compte des demandeurs prioritaires que le fichier permet d'identifier, notamment dans le cadre des dispositifs spécifiques dédiés aux personnes défavorisées et aux demandes en délai anormalement long.

Des propositions de la HALDE pour aller plus loin

Si les avancées permises par la mise en place d'un fichier commun de la demande sont nombreuses et incitent à encourager sa généralisation, par ailleurs prévue par la Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion, plusieurs limites soulignées par les acteurs rencontrés, invitent à formuler des propositions pour aller plus loin.

La HALDE encourage en particulier toutes les actions visant à placer le demandeur davantage au cœur du processus d'attribution, notamment :

- la réflexion engagée par l'USH des Pays de la Loire pour instaurer un dispositif d'alerte systématique sur les demandes en délai anormalement long, afin que toute demande éligible soit effectivement examinée en vue, le cas échéant, d'une proposition de logement. En effet, en l'état actuel du dispositif, des demandes peuvent rester sans aucune proposition, faute d'avoir fait l'objet d'un tel examen. L'expérimentation d'un dispositif interne pour les demandes en délai dépassé par le Toit Angevin peut offrir un exemple d'action à développer (Voir l'action présentant cette expérimentation).
- la poursuite des évolutions visant à faciliter les démarches du demandeur, notamment par la saisine en ligne du dossier de demande ;
- la prise en compte des besoins spécifiques des personnes handicapées par la mise en place en 2009 d'un formulaire de demande dédié.

La HALDE souligne également que la mutualisation de l'offre permettrait de démultiplier les réponses apportées au demandeur et d'évoluer vers un système mettant davantage le demandeur en position d'acteur, à l'instar de dispositifs développés aux Pays-Bas et au Royaume-Uni où le demandeur est invité à indiquer ses choix à partir d'une base de données de l'offre, des règles et des critères d'attribution rendus publics.

Quelques chiffres

Etaient recensés dans les cinq départements des Pays de la Loire au 1^{er} janvier 2009 :

- 208 lieux d'enregistrement, dont 108 assurés par des bailleurs sociaux ;
- 995 utilisateurs déclarés, dont 740 au sein de bailleurs sociaux ;
- 70 190 demandes en cours, réparties entre 25 990 demandes de mutations au sein du parc social (37% de l'ensemble) et 44 200 demandes hors locataires HLM.

Les indicateurs de l'activité en 2008 étaient les suivants :

- 57 910 demandes nouvelles étaient créées, réparties entre 16 610 pour des demandes de mutations internes au parc social (29%) et 41 300 demandes externes, hors locataires HLM ;
- 54 860 propositions de logement effectuées ;
- 28 400 refus de proposition par les demandeurs, soit 51,8% ;
- 26 020 demandes satisfaites, soit 47,4% des propositions effectuées.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

- Madame Mireille Evenot, Directrice de l'USH des Pays de la Loire - ☎ : 02 40 94 87 59 - ✉ : mevenot@ush-pl.org ;
- Madame Myriam Plomb-Foulgoc, Directrice adjointe de l'USH des Pays de la Loire - ☎ : 02 40 94 87 59 - ✉ : mplomb@ush-pl.org.

8. UN DISPOSITIF INTERNE « DALO » MIS EN PLACE PAR LE TOIT ANGEVIN POUR PRENDRE EN COMPTE TOUTES LES DEMANDES

1. Nature de l'action

L'expérimentation porte sur un dispositif interne créé en 2008 à l'initiative du bailleur pour proposer un logement en priorité aux demandeurs ayant déposé un dossier auprès du Toit Angevin, n'ayant reçu aucune proposition de logement dans le « délai normal », fixé par arrêté préfectoral à 24 mois à Angers Loire Métropole et à 18 mois dans le reste du département. A partir du 1^{er} janvier 2012, ces demandeurs seront en effet susceptibles d'exercer un recours contentieux pour le droit au logement opposable s'ils n'ont pas reçu de proposition de logement, après avoir été reconnus prioritaires par la commission départementale de médiation. Il s'agit pour le bailleur de mieux prendre en compte l'ancienneté de la demande dans l'attribution, et également de mieux identifier les difficultés révélées par l'analyse des caractéristiques des demandeurs en délai dépassé.

2. Origine et contexte de l'expérimentation

Présentation de l'organisme

Le Toit Angevin, l'un des 13 bailleurs sociaux du département de Maine et Loire, est une Entreprise Sociale de l'Habitat créée en 1949 dont le Collecteur du 1% Logement, « Mieux se loger », est l'actionnaire principal. Ce bailleur gère plus de 7000 logements sociaux, principalement localisés dans l'agglomération angevine (92%), et loge 16 200 locataires. Les demandes sont enregistrées dans le fichier commun de la demande, en fonctionnement dans le département depuis 2001. Les demandeurs peuvent ainsi déposer un dossier dans l'un des 66 points de saisie du département, à l'appui d'un formulaire unique pour l'ensemble des bailleurs et des réservataires du Maine et Loire. Les demandes de logement dont le bailleur est saisi sont ensuite traitées par territoire pour le patrimoine situé sur la Ville d'Angers et pour le reste du département. Une commission d'attribution se réunit deux fois par mois pour chaque territoire, pour définir l'ordre de priorité des dossiers qui lui sont présentés. Les dossiers sont sélectionnés en amont par les chargés de clientèle en tenant compte :

- des dispositifs spécifiques pour les personnes en difficulté : Accord Collectif Départemental, Conférence Intercommunale du Bassin d'Habitat d'Angers, DALO ;
- des réservataires : principalement les contingents communaux et du collecteur 1%, le contingent préfectoral n'étant pas actif en Maine et Loire à l'initiative de la Préfecture à l'exception des réservations propres au logement des fonctionnaires.
- des critères légaux et des priorités internes à l'organisme, tels que les situations de handicap, l'urgence sociale de la demande ou son ancienneté.

1110 logements ont été attribués en 2009, dont 33% portent sur des logements réservés au titre du 1% Logement.

Le contexte de l'expérimentation

Le fichier commun de la demande comporte de nombreux effets positifs pour le demandeur, par une facilitation des démarches et par une optimisation de l'offre à proposer, mais laisse certaines difficultés sans réponse. En particulier, en l'absence d'une gestion collective, le

dispositif ne prévoit aucun contrôle pour vérifier que toutes les demandes ont bien fait l'objet d'au moins une proposition de logement. La mise en place du DALO a suscité une meilleure prise en compte des demandeurs prioritaires ou en délai dépassé, mais les démarches visant à instaurer une gestion plus collective de ces demandes demeurent encore peu coordonnées. Dans ce contexte, le Toit Angevin a décidé en 2008 de mettre en place un dispositif interne dédié au traitement prioritaire des demandes en délai anormalement long déposées auprès du bailleur.

3. Partenaires et calendrier

La décision d'expérimenter un tel dispositif relève d'une initiative propre au Toit Angevin. Initié dès le premier trimestre 2008, après information du Conseil d'administration, le dispositif a été expérimenté à partir d'une liste de demandeurs en délai anormalement long arrêtée au 1^{er} avril 2008.

Une analyse des résultats obtenus au 1^{er} septembre 2008 et complétée fin 2009 à l'issue des démarches effectuées auprès de ces demandeurs pour une proposition de logement, a permis de dégager les premiers enseignements sur la mise en œuvre du dispositif.

4. Objectifs

L'expérimentation du Toit Angevin s'inscrit dans une démarche préventive, en amont d'éventuels recours « DALO » que les demandeurs en délai anormalement long pourront exercer à titre contentieux en 2012. Jusqu'à la Loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable, l'ancienneté était en effet peu prise en compte dans le système d'attribution. Ainsi, même dans les départements dotés d'un fichier commun permettant d'identifier les demandes en délai anormalement long, en l'absence de dispositif de contrôle, des demandes peuvent rester sans aucune proposition de logement, particulièrement les plus anciennes, car la tendance est de considérer qu'elles ne sont plus actives. L'ouverture du recours créé par la Loi DALO pour les demandes en délai anormalement long incite à faire évoluer les pratiques d'attribution dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'ancienneté.

La démarche engagée par le Toit Angevin avec la mise en place d'un dispositif interne DALO a pour objectif non seulement de prendre en compte les demandes les plus anciennes en proposant un logement en priorité aux demandeurs concernés, mais aussi de mieux connaître ces derniers, afin d'identifier les raisons à l'origine de difficultés particulières qu'ils peuvent rencontrer pour l'accès à un logement. Il s'agit en particulier de mettre en lumière en quoi une prise en compte de l'ancienneté contribue à mieux assurer l'égalité de traitement des demandeurs et d'analyser ce que révèlent ces demandes sur la situation des ménages concernés, afin d'en tirer les enseignements et d'ajuster les réponses qui peuvent leur être apportées.

5. Description

Une liste des demandeurs répondant aux conditions définies pour bénéficier du dispositif a été arrêtée au 1^{er} avril 2008. Au cours des mois suivants, des démarches ont été engagées auprès des demandeurs concernés pour leur proposer un logement en priorité. A l'issue de ces

démarches, les résultats obtenus au 1^{er} septembre 2008 et complétés en décembre 2009 ont été analysés pour en dégager les enseignements.

Les conditions définies par le Toit Angevin pour bénéficier du dispositif interne DALO

Sont concernés par le dispositif les demandeurs remplissant les trois conditions suivantes :

- être au 1^{er} avril 2008 un demandeur en délai anormalement long ;
- avoir effectué la demande auprès du Toit Angevin ;
- n'avoir reçu aucune proposition de logement par un organisme HLM.

218 demandeurs répondant à ces conditions ont ainsi fait l'objet d'une recherche de contact par le bailleur pour une proposition de logement.

Les résultats au 31 décembre 2009

A l'issue des démarches du bailleur, sur les 218 demandes de la liste :

- 34 demandeurs ont accepté la proposition qui leur a été faite ;
- 20 ont refusé une proposition ferme ;
- 116 sont sortis du dispositif, les demandeurs ayant trouvé une réponse par ailleurs ou n'ayant pas renouvelé leur demande ;
- 48 demandeurs restaient en attente d'une solution à l'issue de la démarche.

Les 48 demandeurs restés en attente de solution ont été comparés aux autres bénéficiaires du dispositif, ceux qui avaient trouvé une réponse par eux-mêmes et ceux qui ont accepté le logement qui leur a été proposé, afin de mieux identifier et comprendre les difficultés faisant obstacle à l'aboutissement de la démarche. Cette comparaison a fait ressortir des différences distinguant les 48 demandeurs restés en attente d'une réponse des autres bénéficiaires du dispositif.

- Le facteur économique apparaît ainsi prépondérant pour expliquer les difficultés rencontrées. Il influe positivement en favorisant l'accès à un logement lorsque le demandeur bénéficie d'un emploi stable, notamment pour les salariés en CDI fortement sous-représentés parmi les 48 demandeurs concernés (-18 points), ou négativement lorsque les ressources sont inférieures à 60% des plafonds pour l'accès à un logement social (+8 points parmi les 48 demandeurs concernés) et pour les chômeurs (+11 points).
- La situation familiale et la composition du ménage influent également : + 12 points pour les personnes isolées ; + 3 points pour les familles ayant 3 enfants et plus et + 4 points pour les demandeurs d'un T5 ou plus.
- La situation de retraité, des conditions précaires de logement ou un nom à consonance étrangère apparaissent sans influence significative dans l'explication des difficultés rencontrées.

Par ailleurs, l'expérimentation a permis de relever des freins spécifiques à ces demandeurs pour faire aboutir la proposition de logement :

- la difficulté à être joints par téléphone ;
- la présence d'un tiers responsable, tuteur ou curateur ;
- l'insuffisance manifeste de revenus.

6. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

- Cette expérimentation témoigne de la volonté du bailleur d'améliorer la qualité de service et des réponses apportées aux demandeurs, complétant des actions déjà engagées dans le cadre de la certification Qualibail, notamment concernant les délais d'enregistrement de la demande ou encore l'entretien découverte en complément du dossier administratif. Le Toit Angevin a par ailleurs mis en place une démarche d'évaluation en Responsabilité Sociétale et Environnementale (RSE) et signé une Charte diversité en avril 2008.
- Elle permet d'analyser le rôle de l'ancienneté comme élément d'objectivation des procédures d'attribution pour une meilleure égalité de traitement des demandeurs, dans le contexte particulier de l'ouverture du recours contentieux « DALO » aux demandeurs en délai dépassé à partir de 2012. Le délai d'attente d'une proposition de logement constitue en effet un indicateur d'inégalités de traitement entre différentes catégories de demandeurs, mis en lumière par plusieurs rapports et études sur la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement social (notamment l'Avis du Haut Conseil à l'Intégration de décembre 2007 sur « Le logement des personnes immigrées »).
- Un autre intérêt de la démarche réside dans l'analyse des demandes n'ayant pu être satisfaites dans le cadre du dispositif mis en place, notamment pour identifier les raisons pouvant expliquer des difficultés particulières pour l'accès à un logement rencontrées par les ménages concernés, à partir de la comparaison des caractéristiques de ces demandeurs avec celles des autres bénéficiaires du dispositif. Dans le cas présent, l'analyse fait ressortir le poids prépondérant de la situation économique du ménage et, dans une moindre mesure, de la situation familiale ou de la composition du ménage ; en revanche, l'origine, indiquée par la consonance du patronyme, n'influe pas significativement sur les difficultés rencontrées.
- Une connaissance précise de ces difficultés permet au bailleur d'engager une réflexion sur une évolution de ses pratiques permettant de mieux les prendre en compte dans les réponses apportées à ces demandeurs.

Des propositions de la HALDE pour aller plus loin

- Les résultats obtenus en 2008 et 2009 dans la mise en œuvre du dispositif, sont à confirmer par ceux de 2010, notamment pour vérifier la continuité des tendances observées afin d'en tirer les conséquences sur les moyens à mettre en place pour mieux répondre aux difficultés identifiées.
- Par ailleurs, la méthode elle-même pourrait être consolidée, notamment concernant les conditions d'utilisation de la consonance du patronyme retenue pour mesurer l'effet de l'origine sur les difficultés rencontrées par les demandeurs.
- Les enseignements tirés de l'expérimentation engagée à l'échelle d'un bailleur pourraient par ailleurs inciter à sa démultiplication par d'autres bailleurs du département, dans la perspective d'un dispositif de contrôle collectif à l'ensemble des adhérents au fichier commun de la demande, ce dernier permettant d'identifier les demandeurs en délai anormalement long.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE

- M. Eric Lamoulen, Directeur général du Toit Angevin - ☎ : 02 41 79 62 49 - ✉ : elamoulen@letoitangevin.com ;
- M. Pascal Boucher, chargé de l'action sociale, le Toit Angevin - ☎ : 02 41 79 62 47 - ✉ : pboucher@letoitangevin.com.

9. UN EXEMPLE DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE FONDE SUR UN CLASSEMENT PAR PRIORITES MIS EN PLACE PAR SARTHE HABITAT

1. Nature de l'action

Sarthe Habitat a mis en place une procédure d'attribution fondée sur un examen systématique de toutes les demandes qui sont classées par rang de priorité, puis présentées en commissions d'attribution. Il s'agit de montrer l'intérêt de ce dispositif pour assurer l'égalité de traitement des demandeurs et garantir l'objectivité des choix des candidats retenus.

2. Origine et contexte de l'action

Cet Office Public de l'Habitat (OPH) départemental, créé en 1949, gère 14 000 logements implantés dans 180 communes du département. Cette forte dispersion géographique du patrimoine a conduit à mettre en place une organisation décentralisée reposant sur 6 agences assurant la gestion de 2200 à 2600 logements, et 4 bureaux de proximité. La gestion de la demande et des attributions est ainsi assurée par les agences locales. Un professionnel est chargé de veiller à la cohérence des pratiques d'un site à l'autre, notamment par l'établissement de procédures écrites.

Comme dans les autres départements des Pays de la Loire, la Sarthe est dotée d'un fichier commun de la demande, mis en place en 2001.

Par ailleurs, le préfet et la plupart des communes ont délégué la gestion de leurs contingents de réservation à l'office depuis 1989. Cette particularité permet au bailleur d'avoir la maîtrise des attributions sur près de 90% des logements qu'il gère, en-dehors des logements réservés au titre du 1% Logement, par des entreprises ou encore pour des populations spécifiques, et permet de traiter la plupart des demandes selon des règles homogènes.

Des commissions d'examen chargées d'étudier l'ensemble des demandes et décider collectivement de leur degré de priorité ont été mises en place dans les années 90.

Les difficultés posées par ces commissions dans le cadre règlementaire des attributions ont conduit le bailleur à réviser sa procédure d'attribution en 2008, donnant lieu à une nouvelle organisation visant à concilier le maintien des commissions d'examen et les contraintes liées à la dispersion géographique du patrimoine du bailleur.

Près de 2100 logements ont été effectivement attribués par Sarthe Habitat en 2008, avec un délai moyen d'attente de 4,4 mois pour les demandeurs hors HLM et de 9,4 mois pour les demandeurs déjà logés dans le parc social, le délai anormalement long étant fixé à 12 mois dans le département. Ces attributions interviennent dans un marché du logement peu tendu, caractérisé par un nombre élevé des demandes de mutation au sein du parc social, ces demandes représentant 44% de l'ensemble (contre 37% pour l'ensemble des départements des Pays de la Loire).

3. Partenaires et calendrier

Les difficultés posées par les commissions d'examen ont conduit Sarthe Habitat à réorganiser sa procédure d'attribution pour la mettre en conformité avec les règles définies par le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Validée par le Conseil d'Administration de l'organisme, elle est mise en œuvre depuis 2008.

4. Objectifs

L'objectif principal de la nouvelle procédure est d'assurer une organisation conforme au cadre réglementaire des attributions, permettant de concilier d'une part le maintien des commissions d'examen qui favorisent la transparence des décisions et l'égalité de traitement des demandeurs, notamment grâce à l'examen exhaustif des demandes et à une délibération concertée et collective sur l'affectation des priorités, d'autre part les contraintes liées à la dispersion géographique du patrimoine.

5. Description

Les demandes, enregistrées dans le fichier commun dans un délai de 8 jours à compter de leur dépôt, sont ensuite traitées par plusieurs types de commissions selon le processus suivant :

- **l'affectation d'un code de priorité ou classement par les commissions d'examen des demandes** : une commission d'examen se réunit une fois par mois dans chacun des 8 sites d'implantation de l'OPH pour examiner l'ensemble des demandes et délibérer sur leur degré de priorité en vue d'affecter à chaque demande la codification de P1 à P9 définissant son code de priorité ou classement, selon les règles établies dans le règlement intérieur. La décision sur le classement est prise à la majorité des membres présents. Ces commissions d'examen présentent un caractère facultatif au regard de la réglementation du CCH sur l'attribution de logements sociaux. Toutefois, Sarthe Habitat s'est attaché à en préserver le maintien car elles contribuent à garantir la transparence des décisions et l'égalité de traitement des demandeurs.
- **Les codes de priorités ou classement : neuf codes de priorité ou de classement** sont définis dans le règlement intérieur :
 - **codes de priorités** : demandes urgentes (P1), prioritaires (P2), normales (P3),
 - **codes de classement** : conditionnelles (P4), en attente d'annulation (P5), en dépassement de plafonds (P6), ajournées (P7) ou irrecevables temporairement (P9). Les situations correspondant à ces codes sont précisées dans le règlement intérieur.
- **La décision des attributions nominatives en commission d'attribution** : les membres des commissions d'attribution situées dans les 8 sites d'implantation sont invités à se connecter, via leur site, à l'outil informatique leur permettant de valider les dossiers de leur choix parmi les 3 candidatures proposées, lesquelles ont été définies par les chargés de clientèle en fonction des niveaux de priorité préalablement validés en commission d'examen de demandes. Les membres de la CAL doivent se prononcer pour chaque candidature proposée par une acceptation ou un refus ou encore par une abstention. Un classement de 1 à 3 est préalablement défini pour déterminer l'ordre selon lequel le chargé de clientèle devra proposer le logement à attribuer aux candidats présentés. La candidature retenue est celle qui aura obtenu le plus de choix 1 parmi les votes exprimés. Depuis janvier 2010, Sarthe-Habitat a prévu la mise en place d'une 2ème commission d'attribution dématérialisée hebdomadaire, ceci afin de procéder à la relocation dès la connaissance des départs de logements, mais également dans le but de faire face à la concurrence et limiter ainsi la vacance de logement étant donné le marché détendu sur le territoire.

- **Les situations spécifiques traitées par une commission centralisée** : composée d'administrateurs de Sarthe Habitat, cette commission se réunit trimestriellement pour examiner les bilans statistiques et se prononcer sur les situations spécifiques, notamment pour valider les déclarations d'irrecevabilité de certaines demandes ou encore valider une décision de relogement en habitat adapté.

6. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

Sarthe Habitat a mis à profit l'expérience des commissions d'examen créées dans les années 90 pour concevoir un dispositif conforme aux exigences règlementaires qui permet de concilier l'objectif d'égalité de traitement et les contraintes liées à la dispersion géographique, notamment grâce :

- à l'harmonisation des pratiques au sein des différentes commissions ;
- à l'examen de toutes les demandes, classées par rang de priorité décidé en concertation à l'appui d'une grille de priorités clairement définie ;
- à la formalisation des différentes étapes du processus d'attribution traitées par des commissions distinctes, qui favorise l'objectivité des choix des candidats retenus en réduisant les espaces d'appréciation subjective lors de l'instruction ou en commission d'attribution ;
- aux actions engagées par le bailleur visant à compléter la procédure d'attribution de droit commun par une meilleure prise en compte de la diversité des demandes et de la spécificité des besoins de certaines catégories de demandeurs : jeunes, personnes handicapées, ménages défavorisés et demandeurs reconnus prioritaires et urgents dans le cadre du DALO, etc. ;
- à la sensibilisation des chargés de clientèle, qui procèdent à la sélection des candidats proposés aux commissions d'attribution, aux enjeux d'égalité de traitement, grâce à des formations régulières.

Les observations de la HALDE sur certains points particuliers

Le dispositif mis en place par Sarthe Habitat présente de réelles garanties pour l'égalité de traitement des demandeurs mais se révèle complexe dans sa mise en œuvre. La réponse apportée pour concilier l'objectif d'égalité de traitement des demandeurs et les contraintes de dispersion géographique des logements que peuvent rencontrer des bailleurs, notamment en secteur rural, en fait un exemple intéressant dont peuvent s'inspirer les bailleurs intervenant en secteur peu tendu. Il apparaît en revanche peu adapté à des contextes de marché du logement tendu où la pression de la demande, trop forte pour un examen exhaustif, nécessite de recourir à des méthodes de sélection automatisées.

Quelques chiffres

Etaient recensés dans la Sarthe au 1^{er} janvier 2009 :

- 28 lieux d'enregistrement et 141 utilisateurs déclarés ;
- 8 360 demandes en cours, réparties entre 4 640 demandes hors locataires HLM et 3 720 demandes de mutations au sein du parc social (44% de l'ensemble) ;
- 13 280 propositions de logement effectuées ;
- 5 217 demandes satisfaites, soit 40% des propositions effectuées.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

- Madame Dany Jouy, Directeur général de Sarthe Habitat - ☎ : 02 43 43 72 52 - ✉ : jany.jouy@sarthe-habitat.fr ;
- Madame Laurence Lecourt, Directeur clientèle locative, Sarthe Habitat - ✉ : laurence.lecourt@sarthe-habitat.fr.

10. LA PRISE EN COMPTE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LE LOGEMENT PAR LES ACTEURS DU GRAND LYON

1. Nature de l'action

Il s'agit ici de présenter l'impact de la mobilisation d'acteurs locaux pour rendre effective la prévention et la lutte contre les discriminations dans le domaine du logement, à la lumière de l'expérience du Grand Lyon.

2. Origine et contexte de la mise en œuvre

L'existence d'une culture partenariale forte parmi les acteurs lyonnais, tant dans le domaine de l'habitat que dans celui des droits de l'Homme, et la mobilisation dès le début des années 2000 de collectivités locales influentes telles que la Ville de Lyon et la commune de Villeurbanne, aux côtés de l'agglomération, sur la prévention et la lutte contre les discriminations, ont contribué à une véritable prise en compte de cette thématique dans le domaine du logement.

Ainsi, les travaux et réflexions conduits sur l'emploi, le logement et l'éducation par des personnalités représentatives de la diversité sociale et culturelle dans l'agglomération, réunies dans le Groupe d'Initiatives pour l'intégration dans la Ville (GIPIV) créé en 2001 par la Ville de Lyon, ont donné lieu à deux rapports sur les discriminations dans l'accès au logement. En 2006, le deuxième rapport a formulé la proposition d'un portage politique des actions de lutte contre les discriminations dans le logement par l'agglomération du Grand Lyon, considérée comme la bonne échelle d'intervention, notamment pour prendre en compte les équilibres sociaux sur le territoire. Ainsi, la lutte contre les discriminations est inscrite dans le Programme Local de l'Habitat (PLH) en 2007 et le Groupe Technique d'Agglomération de lutte contre les Discriminations au logement (GTAD), chargé de mettre en œuvre les actions définies par le PLH, succède en 2006 au groupe Logement du GIPIV. Le GTAD réunit des acteurs du logement privé et du logement social, des acteurs institutionnels, des communes, des associations et bénéficie d'une légitimité institutionnelle pour porter la lutte contre les discriminations dans le logement : il est reconnu par l'Etat et ses partenaires comme le volet Logement de la COPEC ; il constitue l'un des outils du CUCS concernant le volet Logement. L'animation du GTAD par le Grand Lyon constitue le volet Logement d'une action plus large portée par l'agglomération en matière de lutte contre les discriminations, comportant également un volet Accès à l'emploi et un volet Ressources Humaines, interne à l'agglomération en tant qu'employeur, dans le cadre d'un Accord AVERROES signé en 2007.

3. Partenaires

Les acteurs réunis au sein du GTAD sont les suivants :

- le Grand Lyon, dont la Mission Habitat est chargée d'animer les travaux du GTAD ;
- au titre des acteurs institutionnels : la DDE, l'ACSé, la Préfecture ;
- au titre des acteurs du logement social : ABC HLM, les organismes d'HLM ;
- au titre des acteurs du logement privé : La CNAB, la FNAIM et l'UNPI ;
- au titre des communes : la Ville de Lyon, Mission Habitat et Mission Egalité, et la Ville de Villeurbanne, Mission Egalité ;

- au titre des associations : des associations d'insertion par le logement ou de lutte contre les discriminations, notamment l'AVDL, l'ALPIL et le Collectif Logement du Rhône.

La composition du GTAD n'est pas fermée et le groupe reste ouvert notamment à d'autres acteurs du logement privé, à d'autres communes, d'autres acteurs opérationnels ou porteurs d'initiatives de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement.

L'Etat, le Conseil régional, le Grand Lyon, la Ville de Lyon, d'autres communes volontaires et l'Europe participent au financement des actions de lutte contre les discriminations dans le logement inscrites dans le PLH.

4. Objectifs

La prise en compte des enjeux d'accès au logement social, des mobilités résidentielles et des ségrégations spatiales par le PLH en font un levier pour une meilleure efficacité des actions contre toutes formes de discriminations. Pour cette raison, les acteurs locaux ont décidé d'inscrire la lutte contre les discriminations dans le PLH, avec pour objectifs de construire une culture, des références et des pratiques communes entre les acteurs impliqués : politiques, gestionnaires, professionnels de l'immobilier, travailleurs sociaux, associatifs.

Le GTAD constitue un lieu privilégié d'échanges et de mutualisation des savoirs et des pratiques en vue d'identifier, impulser, valoriser et coordonner dans la durée une démarche de prévention et de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement, à partir d'actions existantes qui peuvent être portées par différents acteurs, notamment :

- la Préfecture : dans le cadre de la COPEC pour la lutte contre les discriminations, et du PDALPD pour le logement des personnes défavorisées ;
- l'agglomération au titre des actions de lutte contre les discriminations liées au logement inscrites dans le PLH ;
- des acteurs privés, publics, associatifs ou des collectivités locales intervenant dans l'agglomération : GIPIV volet Logement, Association AVDL à Villeurbanne, SIAL, etc. La Ville de Lyon et la Ville de Villeurbanne, chacune dotée d'une mission Egalité et partenaires du GTAD, ont développé des actions de lutte contre les discriminations dans le logement sur leur territoire, notamment à l'appui d'un plan territorial de lutte contre les discriminations.

5. Calendrier

2006 : Création du GTAD et définition d'un programme d'actions ;

2007 : Inscription de la Lutte contre les discriminations dans le PLH ;

2006-2009 : Mise en œuvre des actions du programme défini pour le GTAD ; dernière réunion du GTAD en juin 2009 pour les municipalités ayant un CUCS.

6. Description

Les travaux du GTAD

La coordination des travaux du GTAD est à ce jour assurée par la Mission Habitat du Grand Lyon ; elle conduit à ce titre des actions visant à mobiliser les acteurs locaux et à leur proposer des formations. Un programme de travail en quatre axes a été défini, reprenant les orientations inscrites dans le PLH :

- une formation sur la lutte contre les discriminations assurée par un juriste expert, avec l'appui de la Mission Egalité de la Ville de Lyon ;
- un guide méthodologique « *Les discriminations dans l'accès au logement* » publié en octobre 2007, réalisé avec l'appui scientifique d'un chercheur expert de l'Habitat, René Ballain ;
- une formation / action dédiée aux acteurs de l'attribution de logements, comportant un volet juridique et un volet « procédures et systèmes dans les attributions de logements » ;
- la publication d'une lettre du GTAD, visant à informer d'une part sur l'actualité juridique en matière de lutte contre les discriminations et à sensibiliser les acteurs de l'agglomération sur leurs responsabilités institutionnelles ou pénales, d'autre part sur des initiatives et des contacts, en vue de faciliter la mutualisation et la mise en réseau des acteurs.

La mise en place d'un fichier commun de la demande

Le rapport « Les discriminations dans l'accès au logement » rédigé par René Ballain et Anne-Claire Vaucher, confortant les résultats d'une précédente étude, « Nouveaux enjeux des politiques de peuplement et d'attribution des logements sociaux dans l'agglomération lyonnaise », réalisée en 2006 pour le Grand Lyon¹⁰⁸, souligne la nécessité de refonder le dispositif d'accès au logement social et du traitement de la demande. Il a ainsi contribué, par l'éclairage apporté sur le dispositif d'accès au logement social dans le Grand Lyon, à faire valider en 2007 le projet de fichier commun de la demande, co-piloté par l'Etat et le Grand-Lyon. Dans le Grand Lyon, la mutualisation des filières de demande réalisée par le fichier commun s'appuiera d'abord sur l'adhésion des principaux réservataires publics intervenant sur l'agglomération (contingents du préfet, du Grand Lyon, du Conseil Général et de la Ville de Lyon), qui sont à l'initiative du projet. Les bailleurs, les organismes collecteurs d'Action Logement (ex 1% Logement) et les associations pourront participer au dispositif par adhésion volontaire.

Un accord collectif intercommunal, qui doit être prochainement engagé, définira les priorités d'attribution, en distinguant les demandes externes des demandes de mutation internes au parc social. Cet accord constituera le document cadre opposable aux adhérents utilisateurs du fichier.

Un chef de projet est chargé du suivi de la mise en place de ce dispositif depuis 2008 au sein du Grand Lyon.

7. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

- L'expérience lyonnaise offre un exemple intéressant de mobilisation des acteurs locaux ayant conduit à une véritable prise en compte de la lutte contre les discriminations dans les politiques locales de l'habitat. Son inscription dans le PLH témoigne de la forte volonté de ces acteurs de porter cette thématique ; elle permet par ailleurs d'assurer sa prise en compte dans la durée, condition de réussite pour engager une évolution des pratiques et des comportements en la matière.

¹⁰⁸ Par les cabinets de consultants OSL et LCI.

- Les actions engagées dans le cadre du GTAD, notamment les formations conduites, ont contribué à construire une culture commune des partenaires du territoire sur les discriminations.
- L'approche de la thématique prioritairement dans le registre du droit a favorisé une prise de conscience des enjeux attachés à la lutte contre les discriminations, mais aussi des risques juridiques, sans culpabilisation ni moralisation.
- Les réflexions conduites dans un cadre concerté, d'abord celui du GIPIV relayé ensuite par le GTAD, ont permis d'identifier les enjeux prioritaires et les facteurs permettant de progresser sur le terrain de l'égalité des chances pour l'accès à un logement social, à savoir agir avec le même niveau d'engagement sur deux leviers complémentaires : la prise en charge des équilibres sociaux dans les territoires de l'agglomération en veillant à la répartition de l'offre d'une part, la refondation du dispositif d'accès et de traitement de la demande d'autre part. Ces travaux ont ainsi permis de définir des orientations pour l'action opérationnelle¹⁰⁹ qui se concrétisent notamment par la mise en place du fichier commun de la demande.

Des propositions pour aller plus loin, encouragées par la HALDE

- Renforcer le volet « formation », en créant une véritable capacité à répondre aux besoins des acteurs concernés à tous les niveaux (professionnels ou élus), et pour les différents métiers concernés (professionnels du logement privé et du logement social, travailleurs sociaux, acteurs associatifs, etc.). Dans ce cadre, assurer les formations inscrites dans le programme de travail du GTAD visant à professionnaliser et outiller les acteurs impliqués aux différents niveaux du processus d'attribution de logements sociaux, notamment avec l'appui du CNFPT. La HALDE pourrait apporter son expertise pour venir en appui aux actions d'ingénierie de formation, notamment sur les contenus et définitions des discriminations dans le logement à l'appui d'exemples tirés des réclamations traitées.
- Développer l'observation et la connaissance des besoins de logements, à l'appui notamment des dispositifs existants tels que l'Observatoire de la Demande de Logements Sociaux (ODELOS) qui sera renforcé avec la mise en place du fichier commun de la demande.

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE

- Pierre Suchet, Directeur du Service Stratégie, Direction de Habitat, développement solidaire et urbain, Grand Lyon - ☎ : 04 78 63 45 10 - ✉ : psuchet@grandlyon.org ;
- Lotfi Debbeche, chargé de mission, Service Stratégie, Direction de Habitat, développement solidaire et urbain, Grand Lyon - ☎ : 04 78 63 48 77 - ✉ : ldebbeche@grandlyon.org.

¹⁰⁹ La contribution du Conseil de développement du Grand Lyon pour le débat « Penser et mettre en œuvre la mixité sociale comme outil de vivre ensemble » organisé en avril 2010 dans le cadre de la concertation sur l'élaboration du SCOT s'inscrit également dans cette dynamique.

11. L'EXPERIMENTATION D'UNE METHODE D'ATTRIBUTION SANS DISCRIMINATION PAR LA SOCIETE ANONYME DE CONSTRUCTION DE LA VILLE DE LYON (SACVL)

1. Nature de l'action

L'expérimentation porte sur la mise en place d'une méthode pour agir en prévention des discriminations dans le processus d'attribution de logements par un bailleur social grâce à des procédures permettant d'objectiver la sélection des candidats. Elle s'inscrit dans le cadre d'une recherche-action réalisée avec l'appui méthodologique d'ISM CORUM, consultant sur les relations interculturelles et la lutte contre les discriminations.

2. Origine et contexte de la mise en œuvre

La SACVL gère 8000 logements, presque tous situés sur la Ville de Lyon, dont 35% sont conventionnés et à ce titre soumis à la réglementation des organismes HLM pour l'attribution. Près de 3000 logements, soit plus d'un tiers du parc du bailleur, font l'objet d'une réservation par le préfet, des organismes collecteurs du 1% Logement ou des collectivités locales. En particulier, les logements réservés au profit de la Ville de Lyon, réservataire important auprès de la SACVL, ont augmenté depuis 2004 pour faire face aux besoins créés par les opérations de rénovation urbaine.

La SACVL s'est engagée en 2006 dans une démarche de recherche-action proposée par ISM Corum, expert dans le domaine des discriminations, visant à diagnostiquer ses procédures d'attribution du point de vue d'éventuelles discriminations qui pourraient être liées à l'origine des candidats, identifiées à partir de la consonance du prénom des demandeurs. La démarche proposée par ISM CORUM a été validée par le Conseil d'Administration de la SACVL en 2006, après obtention des autorisations de la CNIL. La Direction régionale de l'ACSE a été associée à la démarche lors de son lancement en 2006. La HALDE a soutenu l'action qui constitue l'un des 45 projets sélectionnés dans le cadre de l'Année européenne de l'égalité des chances en 2007. Elle a apporté son expertise lors de la définition de la méthodologie à mettre en place.

3. Partenaires

- **La Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon (SACVL)**, bailleur social lyonnais adhérent à la Fédération des Entreprises publiques locales (anciennement sociétés d'économie mixte) ;
- **ISM CORUM**, Association intervenant dans le champ des relations interculturelles, de la prévention et la lutte contre les discriminations pour des collectivités locales, des bailleurs, des entreprises et des associations ;
- **L'ACSE** ;
- **La HALDE**.

4. Objectifs

L'étude-action propose une méthodologie complète visant à la fois à progresser dans la connaissance des processus discriminatoires dans l'accès au logement social, et à agir au plan opérationnel à l'appui d'outils et de méthodes définis à l'appui du diagnostic réalisé en amont

en vue d'assurer un traitement de la demande garantissant l'objectivité des choix des candidats retenus.

5. Calendrier

L'étude-action s'est déroulée sur plus de 3 ans selon le phasage suivant :

2006 : démarrage ;

2007 : mise au point de la méthodologie validée par le comité de pilotage ;

2008 : mise en situation et test des actions proposées pour améliorer les pratiques ;

2009 : évaluation finale des résultats de l'ensemble des actions par rapport aux objectifs recherchés.

6. Description

Sur la base des objectifs définis, l'étude-action s'est déroulée en **trois phases principales au cours desquelles ont été produits** :

- **Un diagnostic réalisé par ISM CORUM pour identifier les processus discriminatoires** à partir :
 - d'analyses quantitatives des données recueillies auprès du bailleur permettant de mesurer d'éventuels écarts entre différents groupes de locataires occupants et de demandeurs, en distinguant les personnes « potentiellement discriminées » à raison de l'origine « extra-européenne » évoquée par la consonance de leur prénom, et les « potentiellement non discriminés » ;
 - d'une analyse qualitative des différentes séquences du processus d'attribution.
- **Des méthodes et des outils permettant d'assurer un traitement de la demande garantissant l'objectivité des choix effectués**, sur la base des résultats du diagnostic validés par le bailleur. Ont ainsi été mis en place :
 - **une procédure de traitement** des dossiers présentés en commission d'attribution par les professionnels chargés de les instruire, à l'aide d'une méthode de classement automatisé à partir d'une grille de cotation par points appliqués aux différents critères retenus pour l'attribution, tenant compte des priorités définies par la loi (article L.441-1 du CCH), applicables aux logements conventionnés. Une grille de cotation distincte est appliquée à chacun des trois segments du parc définis dans le cadre de l'analyse : parc conventionné, parc non conventionné attractif et parc non conventionné très attractif ;
 - **un logiciel conçu par le bailleur** dans le cadre de l'expérimentation pour traiter la demande selon les nouvelles procédures intégrant le classement par points selon la grille de cotation établie pour chacun des trois segments du parc, depuis le dépôt du dossier jusqu'à sa présentation en commission d'attribution ;
 - **une procédure d'anonymisation des candidatures examinées en commission d'attribution**, testée pendant 6 mois, en vue d'une comparaison des résultats obtenus après anonymisation avec les attributions prononcées sans anonymisation pour les 6 mois précédents.

- **Une évaluation des résultats obtenus après une période de test de la méthode et des outils**, en comparant à chaque étape du processus les personnes « potentiellement discriminées » à raison de l'origine avec les personnes « potentiellement non discriminées », afin de vérifier la pertinence des outils au regard de la prévention des discriminations.

Les résultats obtenus à l'issue de la période de test

Un an après leur mise en œuvre, une évaluation réalisée par ISM CORUM en 2009 a permis de mesurer les apports de la méthodologie retenue par le bailleur pour concevoir les nouveaux cadres et outils visant à assurer l'égalité de traitement des demandeurs au regard du critère de l'origine.

- **La méthode d'évaluation**

L'évaluation vise à mesurer, à chaque étape du processus d'attribution et pour chacun des trois segments distingués au sein du parc du bailleur, d'éventuels écarts entre les deux groupes constitués pour l'analyse, les « potentiellement discriminés » à raison de l'origine et les « potentiellement non discriminés », construits à partir de la consonance du nom ou du prénom comme suit :

1. **le groupe des demandeurs d'origine extra-européenne**, « potentiellement discriminés », constitué à partir des demandeurs dont le prénom évoquait une « origine extra-européenne », principalement maghrébine ou noire africaine ;
2. **le groupe des demandeurs d'origine européenne**, « potentiellement non discriminés », constitué à partir des demandeurs dont le prénom est à consonance européenne.

Tous les traitements de données sont effectués avec les autorisations requises de la CNIL sur la base d'un dossier méthodologique élaboré par ISM CORUM.

Des écarts éventuels sont étudiés pour les différents segments du parc aux étapes suivantes :

1. Résultats de la cotation par points appliquée aux demandes enregistrées ;
2. Rapprochement de la demande avec un logement à attribuer ;
3. Proposition du logement ;
4. Réponse du demandeur ;
5. Présentation de la demande pour examen ;
6. Attribution.

- **Les résultats en juin 2009**

- dans le parc conventionné, soumis aux règles légales d'attribution des logements sociaux, les écarts observés sont la plupart du temps peu significatifs entre les deux groupes pour les cinq premières étapes ; ils sont en revanche plus nets pour le parc non conventionné très attractif ;
- concernant les logements réservés, on observe une diminution sensible des demandeurs évoquant une origine extra-européenne en 2007-2008, par rapport à la

période 2004-2006 ; en revanche, peu d'écarts selon l'origine sont relevés au cours du traitement des demandes émanant des réservataires ;

- la mise en œuvre de l'anonymisation des dossiers examinés en commission d'attribution révèle un impact fort de l'opération en tant que telle. En effet, la comparaison entre une période d'attributions prononcées avec anonymisation des dossiers et une période d'attributions sans anonymisation montre une nette augmentation des attributions prononcées en faveur de demandeurs évoquant une « origine extra-européenne », passées de 43% avant mise en œuvre de l'anonymisation, à 59% après.

7. L'analyse de la HALDE

Les points forts relevés par la HALDE

- Les résultats obtenus permettent de valider la pertinence de la méthode et des outils mis en place pour agir en prévention des discriminations à raison de l'origine.
- En particulier, le maillage de l'ensemble des séquences qu'elle assure constitue une condition indispensable pour analyser les effets conjugués et cumulatifs des pratiques mises en œuvre sur les résultats obtenus. Ainsi, les effets de l'anonymisation des dossiers présentés en commission d'attribution, mise en œuvre dans cette expérimentation, n'ont de signification que parce que les outils et méthodes permettant d'objectiver ont été mis en place aux étapes précédentes.
- La méthode constitue un levier efficace d'accompagnement au changement des pratiques dans la mesure où il permet d'identifier précisément les zones de risques de différences de traitement et de mettre en place les actions pour les corriger.
- Elle permet de valoriser la prise en compte d'une action visant à lutter contre les discriminations comme facteur d'amélioration de la performance de la gestion locative. En effet, si la méthode est exigeante, elle procure aussi des gains, notamment par une réduction des taux et des délais de vacance des logements grâce à un meilleur ajustement entre l'offre et la demande. En outre, elle sécurise les acteurs responsables des attributions grâce à l'objectivation des critères de choix validés par les instances dirigeantes du bailleur et, en conséquence opposables à tous, aux demandeurs comme aux partenaires, notamment aux réservataires.
- Elle apporte également aux professionnels un plus grand confort dans l'accomplissement de leurs missions, grâce à la sécurisation de leurs pratiques ;
- L'association étroite à l'expérimentation des professionnels et des membres des instances dirigeantes de l'organisme a contribué à une forte adhésion à la démarche et à une bonne appropriation des nouvelles pratiques. Les méthodes et outils nouveaux ont par ailleurs été conçus et réalisés par le bailleur, à l'appui d'une « démarche qualité » engagée sur les processus de travail du bailleur ;
- Enfin, la SACVL a pris l'engagement de conventionner 15 à 25% des logements dans chacun des nouveaux programmes de construction en vue de mieux assurer l'objectif de mixité sociale.

Des propositions pour aller plus loin

- Pour assurer une bonne lisibilité du dispositif auprès des demandeurs, il convient de veiller à :
 - mettre en cohérence l'action avec d'autres actions engagées à l'échelle du Grand Lyon, notamment la mise en place du futur fichier partagé de la demande et l'harmonisation avec des méthodes de classement par cotation pouvant être mises en œuvre par d'autres bailleurs sur le territoire ;
 - formaliser les règles de priorité définies dans le cadre de l'expérimentation, validées par les instances dirigeantes du bailleur, dans un document d'information dédié aux demandeurs ;
 - étendre l'application de la méthode de classement par cotation aux demandes présentées par les réservataires.
- La SACVL présente la particularité intéressante de disposer à la fois d'un parc social conventionné et d'un parc à loyer non réglementé. L'expérimentation mise en place sur ce dernier volet peut offrir un exemple méthodologique pour tout bailleur ou gestionnaire de parc immobilier, social ou privé. En particulier, la SACVL prévoyait en juin 2009 d'engager une analyse visant à objectiver les critères d'appréciation de la solvabilité des demandeurs : revenus, taux d'effort, « reste à vivre ». Les enseignements d'une telle analyse permettraient d'apporter des éclairages sur un point central des pratiques d'attribution d'un logement, pour le parc social comme pour le parc privé.

Quelques chiffres

- 30% des occupants du parc de la SACVL sont des ménages « potentiellement discriminés » au regard de la consonance de leur prénom ;
- environ 3000 demandes / an sont déposées et enregistrées auprès du bailleur ;
- 800 logements / an sont proposés dont :
 - 1 sur 10 porte sur une demande de mutation interne ;
 - 50% émanent de façon constante au cours de la période 2004-2008 d'un demandeur d'origine non européenne, « potentiellement discriminé » au regard de son prénom ;
 - Trois quarts des demandes ont moins de 6 mois d'ancienneté (à comparer avec plus de 20% des demandes datant de plus d'un an dans le département (Source ODELOS, 2006) ;
- le délai d'attente observé entre 2004 et 2006 pour une proposition de logement est de 58 jours en moyenne pour les demandeurs « potentiellement non discriminés » contre 78 jours pour les « potentiellement discriminés ».

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

- M. Jérôme Coyras : Directeur adjoint de la SACVL, ☎ : 04 72 77 34 13 ✉ : direction.generale@sacvl.fr ;
- Mme Annie Maguer : Directrice des études à ISM CORUM, ☎ : 04 72 84 78 90 ✉ : annie.maguer@ismcorum.org.

12. LA MOBILISATION DES BAILLEURS SOCIAUX DE LA LOIRE POUR PREVENIR ET LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL

1. Nature de l'action

Les bailleurs sociaux de la Loire, regroupés au sein de l'Association des Maîtres d'Ouvrage Sociaux de la Loire (AMOS 42), ont signé fin 2008 une charte de prévention des discriminations et d'égalité des chances dans le logement social avec d'autres partenaires locaux. Dans ce cadre, un plan d'action a été défini et mis en œuvre par AMOS 42.

2. Origine et contexte de l'action

L'ensemble des acteurs du logement du département ont été mobilisés par le préfet dans le cadre de la Commission pour la Promotion de l'Égalité des Chances et de la Citoyenneté (COPEC) mise en place dans le département fin 2006. Une première charte, signée par les bailleurs privés a ensuite été suivie d'une charte signée fin 2008 par les bailleurs sociaux, auxquels se sont associés des partenaires locaux également engagés en faveur de l'égalité de traitement dans l'accès au logement social et pour prévenir les discriminations (Etat, Conseil Général, Association des maires du département et CAF). Les bailleurs sociaux ont concrétisé les engagements inscrits dans cette charte par la mise en œuvre d'un plan d'action en 2009-2010. Les résultats en ont été restitués fin mai 2010 auprès de l'ensemble des participants à l'action et aux membres de la COPEC.

3. Partenaires et calendrier

- Signature fin novembre 2008 d'une Charte de prévention des discriminations et d'égalité des chances dans le logement social par les bailleurs sociaux de la Loire ;
- Elaboration d'un formulaire de demande unique de demande de logement social mise en service par l'ensemble des bailleurs au 1^{er} janvier 2009 et d'une plaquette d'information destinée aux demandeurs ;
- Mise en place en 2009 d'une formation-action sur la prévention et la lutte contre les discriminations dans le logement, co-financée par l'ACSé, comportant trois types d'actions :
 - une action de sensibilisation et d'acquisition des connaissances visant un public large ;
 - une action centrée sur les pratiques des acteurs ayant participé à la première étape ;
 - la formulation de préconisations et l'élaboration d'outils pour mieux sécuriser les pratiques des bailleurs ;
- Restitution de l'ensemble des travaux auprès des participants à la formation et des membres de la COPEC fin mai 2010 ;
- Un comité de pilotage réunissant des membres de la COPEC, l'ACSé, un expert de l'USH et l'association des bailleurs sociaux de la Loire, AMOS 42, a assuré le suivi de l'action.

4. Objectifs

La démarche repose sur une forte mobilisation inter-organismes pour favoriser l'appropriation par les bailleurs sociaux des cadres d'action pour garantir l'égalité de traitement et prévenir les discriminations dans l'accès au logement social. L'objectif était de dégager un diagnostic partagé sur l'identification des zones de risques de pratiques discriminatoires pour les bailleurs et de renforcer leur professionnalisme. L'approche retenue pour la formation-action auprès des bailleurs a ainsi privilégié la capacité à traiter au plan juridique toutes les situations visées par un critère de discrimination, afin d'éviter tout registre moralisateur et /ou culpabilisateur. Dans cet esprit, les réponses opérationnelles élaborées dans le cadre de l'action sont proposées aux bailleurs selon le mode d'une « boîte à outils » plutôt que d'un référentiel, afin de répondre à la diversité des situations locales ; chaque bailleur est ainsi invité à s'approprier ces outils, dont il lui appartient de définir les modalités de mise en œuvre les mieux adaptées à son organisation particulière.

5. Description de l'action

La démarche, conduite sur deux années, comporte plusieurs actions :

- L'élaboration d'outils communs au service des demandeurs par la mise en place d'un formulaire unique de demande de logement social, et la réalisation d'une plaquette d'information des demandeurs d'un logement social. Cette action constitue une première étape pour la mise en place d'un fichier partagé de la demande de logements sociaux dans le département et anticipe les dispositions de la loi MLLÉ en faveur de l'instauration d'un formulaire unique. A partir d'échanges et de confrontations des différentes procédures mises en œuvre par les bailleurs, cette étape a permis de dégager un socle commun permettant d'harmoniser les pratiques. Ce travail de mise à plat des procédures a ainsi facilité la mise en place d'un questionnaire des pratiques.
- Une formation-action d'une durée d'un an, conduite avec l'appui d'un cabinet spécialisé sur la thématique des discriminations (Altidem), s'est déroulée en trois temps pour respecter le temps nécessaire à l'appropriation des concepts nouveaux mobilisés par la thématique des discriminations :
 - Une première étape d'acquisition des connaissances, sous la forme de 5 journées de sensibilisation assurées en mai et juin 2009, visait un public large composé de professionnels des organismes bailleurs, de membres des commissions d'attribution, et de membres de la COPEC.
 - Une étape centrée sur l'analyse des pratiques, visait à confronter les pratiques aux connaissances acquises au cours de la première étape. Ainsi, seuls les bailleurs ayant participé à la première étape étaient concernés. Un questionnaire anonyme mis en ligne sur un serveur internet dédié leur a été adressé. Les résultats des réponses ont permis d'identifier les principaux besoins de sécurisation dans le processus d'attribution et l'origine des risques de discrimination a pu clarifiée.
 - Une étape consacrée à la formulation de préconisations visait à élaborer des réponses opérationnelles destinées aux bailleurs. Ce travail a été mené par un groupe restreint composé des membres de l'encadrement des différents organismes bailleurs et d'experts techniques. 5 thèmes principaux ont été traités : l'accueil des demandeurs, la gestion des fichiers, le rapprochement entre l'offre et la demande au stade d'une présélection, l'entretien préalable et la décision en commission d'attribution. Elle a donné lieu à l'élaboration d'une « boîte à outils » à la disposition des bailleurs.

- Les participants à l'action ont été informés sur son avancement grâce à trois Lettres diffusées pendant son déroulement.
- Une réunion de restitution de l'ensemble des travaux auprès des participants et des membres de la COPEC a été organisée fin mai 2010.

6. L'analyse de la HALDE

- La forte implication de l'association départementale des bailleurs sociaux de la Loire (AMOS 42) dans la conduite de l'action a permis de relayer l'impulsion engagée par la COPEC auprès des bailleurs sociaux. L'action mise en œuvre montre l'importance du choix des modalités retenues pour favoriser un questionnement des acteurs sur leurs pratiques et sur les risques potentiels de rupture d'égalité de traitement. Ainsi, l'attention particulière portée au rythme de progression des différentes actions et la volonté de privilégier une approche juridique et centrée sur le renforcement du professionnalisme des bailleurs ont permis d'aboutir à des résultats concrets par l'élaboration d'outils opérationnels.
- Les premières actions collectives mises en œuvre à une échelle inter-organisme (élaboration d'un formulaire unique de demande, plaquette d'information, mise en place d'un fichier commun de la demande) ont facilité la démarche de questionnement des pratiques et de leur confrontation aux concepts et aux cadres juridiques présentés lors des journées de sensibilisation.
- Le passage de relais entre cette démarche collective et l'appropriation individuelle par chaque organisme bailleur des outils élaborés dans le cadre de l'action constitue l'un des principaux enjeux pour l'avenir.
- La mobilisation des autres acteurs qui participent à la chaîne de l'attribution, notamment les collectivités locales, est une autre condition de réussite de l'action dans la durée.

7. Eléments de contexte sur le logement social dans le département de la Loire

(Sources : Plan départemental d'Actions pour le logement des personnes défavorisées « Un logement pour tous » 2008-2013 et entretien avec les acteurs rencontrés par la HALDE)

Si le marché de l'habitat est relativement détendu dans le département de la Loire, avec un niveau des loyers dans le parc privé proche des loyers du parc social, des évolutions récentes présentent néanmoins des signes de tensions croissantes. Ainsi, la vacance importante observée dans les années 90 tant dans le parc privé que dans le parc social diminue depuis quelques années, notamment dans le parc social (5% en 2005). Ces tensions sont accrues par les besoins de rénovation du parc, importants dans le département. L'inégale répartition du parc social, qui représente 18% des résidences principales, constitue une autre difficulté. Principalement concentré dans le sud du département avec 74% des logements sociaux situés dans l'arrondissement de Saint-Etienne, le parc social est en revanche fortement sous-représenté ailleurs. 15 000 demandes de logement social sont enregistrées chaque année, dont 40% pour des demandes de mutations internes au parc social. L'accroissement des situations de pauvreté, avec 30% des nouveaux locataires HLM dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté, y est en outre plus fort qu'à l'échelle de la région.

Depuis la mise en œuvre du Droit au Logement Opposable, le nombre de recours enregistrés dans le département est faible, avec une centaine de recours déposés en 2008, puis une cinquantaine en 2009. En effet, les situations concernées par un tel recours sont traitées en amont, par la recherche de solutions dans les cinq Commissions de Logement Territoriales en place dans le département dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et du Fonds de Solidarité Logement (FSL).

Contacts – Personnes rencontrées par la HALDE :

- Madame Isabelle Labbé-Laurent : chargée de mission ARRA-AMOS 42 - ☎ : 04 77 42 34 16 - ✉ : i.labbe-laurent@arra-habitat.org ;
- Monsieur Etienne Fabris : USH - Direction de l'Action Professionnelle - Lyon - ☎ : 04 78 77 01 77 - ✉ : etienne.fabris@union-habitat.org ;
- Monsieur Jean-Luc Triollet : Président d'AMOS 42 et Directeur Général de Métropole Habitat Saint-Etienne - ☎ : 04 77 42 85 10 - ✉ : jean-luc.triollet@metropolehabitat.fr ;
- Monsieur Laurent Gagnaire : Directeur Général de Loire Habitat - ☎ : 04 77 42 34 61 - ✉ : l.gagnaire@loirehabitat.fr.

ANNEXES

- Annexe 1 : Ressources documentaires
- Annexe 2 : Deux exemples de grilles de cotation utilisées dans le cadre des actions analysées par la HALDE
- Annexe 3 : Délibération de la HALDE 2009-133 pour une mixité sociale sans discrimination dans le logement social, 16 mars 2009 ;
- Annexe 4 : Fiche méthodologique pour le recueil des pratiques;
- Annexe 5 : Le questionnaire « bailleurs » ;
- Annexe 6 : Le questionnaire « Intercommunalité ».

ANNEXE 1 : PRINCIPALES RESSOURCES DOCUMENTAIRES UTILISEES POUR L'ANALYSE

I. Analyses de portée générale concernant l'attribution de logements sociaux et la prévention et la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement

- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), *Logement social : du numéro unique à la demande unique*, Août 2008 ;
- CGEDD, *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, février 2010 ;
- Conseil Général des Ponts et Chaussées et Inspection Générale de l'Administration, *Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux*, Juin 2006 ;
- Conseil National de l'Habitat, Cavallier, Georges, *Discriminations dans l'accès au logement*, mars 2005 ;
- Comité de suivi DALO, *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable*, 1^{er} rapport, octobre 2007 ;
- Comité de suivi DALO, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement*, 2^{ème} rapport, octobre 2008 ;
- Comité de suivi DALO, *L'an II du DALO, Priorité à la bataille de l'offre*, 3^{ème} rapport, octobre 2009 ;
- Comité de suivi DALO, *L'Etat ne peut pas rester hors la loi*, 4^{ème} rapport, décembre 2010 ;
- Communities and local Government, *Allocation of Accommodation : Choice Based Lettings, Code of guidance for Local Housing Authorities*, August 2008 ;
- Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, Rapport annuel, juin 2009 ;
- Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), *Evaluation relative à la mise en œuvre du chapitre 1^{er} de la loi instituant le droit au logement opposable*, juillet 2010 ;
- Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat et Vigéo, *Recueil de bonnes pratiques sur les enjeux de Responsabilité Sociale de l'Entreprise dans 6 ESH*, janvier 2010 ;
- Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat et Vigéo, *Recueil de bonnes pratiques en matière de prévention des discriminations dans l'attribution des logements*, janvier 2010 ;
- Groupe d'Etude et de Lutte contre les discriminations (GELD), *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, note rédigée par Patrick Simon et Thomas Kirszbaum, T.,3, 2001 ;
- Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE), *Recommandations pour la diversité sociale dans l'habitat, Conférence de consensus sur la diversité dans l'habitat*, rapport du jury, 23 octobre 2007 ;
- HALDE, *Les discriminations dans l'emploi, le logement et l'éducation : bilan de l'année européenne*, décembre 2007 ;
- Haut Conseil à l'Immigration (HCI), *Le logement des personnes immigrées*, Avis, décembre 2007 ;
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), *Face à la crise : une obligation de résultat*, 11^{ème} rapport, décembre 2005 ;
- HCLPD, *Dérouler les implications du droit au logement opposable*, 13^{ème} rapport, mars 2008 ;

- Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS), Rapports annuels 2004 à 2008 ;
- Mission parlementaire auprès du Premier Ministre - Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées, *L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, Etienne Pinte, septembre 2008 ;
- Union Social de l'Habitat (USH), *Avis sur l'attribution de logements sociaux et la mixité sociale*, Nicole Questiaux, Simone Veil et Paul Bouchet, 2001 ;
- USH, *Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels*, Cahier n°129, juillet 2009 ;
- USH et la Fédération des EPL, en partenariat avec la HALDE, *Elaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements sociaux*, Cahier n°134, août 2010.

Ouvrages, études et articles

- Confédération du Logement et du Cadre de Vie (CLCV), *Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements*, mai 2009 ;
- FORS Recherche Sociale, *Les attributions de logements sociaux*, Revue Recherche Sociale, 189, Hiver 2009 ;
- Houard, Noémie, *Les contradictions du logement social et mixité : les contradictions du logement social*, Harmattan (L'), mai 2009 ;
- Kirszbaum, Thomas, *Mixité sociale dans l'Habitat*, *Revue de littérature dans une perspective comparative*, La Documentation française, Collection Etudes et recherche, décembre 2008 ;
- Simon, Patrick, *Le logement social en France et la gestion des « populations à risques »*, Hommes et Migrations, 1246, novembre-décembre 2003 ;
- Tissot, Sylvie, *Logement social, une discrimination en douce*, Revue Plein Droit, avril 2006 ;
- Tissot, Sylvie, *Une discrimination informelle ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM*, Actes de la recherche en sciences sociales, 159, septembre 2005

Sur le logement social et les discriminations en Europe

- CECODHAS, *Rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 Etats membres de l'UE*, 2007 ;
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en Belgique, *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la « mixité sociale »*, Bruxelles, juin 2010 ;
- Cellule de Recherche Interdisciplinaires des Droits de l'Homme (CRIDHO), *Le droit au logement dans l'Union européenne*, Université catholique de Louvain, Olivier De Schutter et Nathalie Boccadoro, 2005 ;
- Ghékière, Laurent, *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, in *Politiques du logement : questions sociales*, CNAF, Recherches et prévisions, décembre 2008 ;
- Graeffly, Romain, *Logement social et politique de non-discrimination en Europe*, Questions contemporaines, Harmattan (L'), février 2002 ;
- USH, Ghékière, Laurent, Toussaint, Virginie, *Politiques d'attribution comparées*, mars 2009 ;

- USH, *Améliorer la transparence et la gestion des attributions : les enseignements des expériences européennes*, Journée professionnelle, 31 mars 2009.

II. Documents concernant les territoires étudiés : Rapports, études, documents de travail, documents à visée opérationnelle

Grand Lyon

1. Agglomération

Rapports et études

- Ballain, René, Vaucher, Anne-Claire, *Les Discriminations dans l'accès au logement*, Rapport final du Groupe Technique d'Agglomération GTAD, Grand Lyon, octobre 2007 ;
- OSL et LCI, *Les nouveaux enjeux des politiques de peuplement et d'attribution des logements dans l'agglomération lyonnaise*, Grand Lyon, février 2006 ;
- Service habitat ville, DDE, *Observatoire de la demande en logement social dans le Rhône*, septembre 2008.

Documents de travail, documents et outils à vocation opérationnelle

- GTAD : Relevé de décision du 11 juillet 2006, compte-rendu du 18 janvier 2008, compte-rendu d'une réunion sur la Lutte contre les discriminations du 11 mai 2009 avec les maires en CUCS
- Grand Lyon, Mission Habitat à la Délégation Générale au Développement Urbain, *Bilan du PLH 2001/ 2007* ;
- PLH, *fiche n°36, Lutter contre les discriminations dans l'accès au logement*, 10 janvier 2007 ;
- Conseil de développement du Grand Lyon, *Penser et mettre en œuvre la mixité sociale comme outil du vivre ensemble*, Contribution, avril 2010.

2. Expérimentation de la SACVL

- ISM CORUM, Foroni, Fabrice, *Evaluation statistique des attributions de logements effectuées par la SACVL*, juin 2009 ;
- ISM CORUM, Becdelièvre, Catherine, Foroni, Fabrice, Maguer, Annie, *Objectiver les procédures d'accès au logement et de mobilité dans un parc immobilier*, Expérimentation menée avec la SACVL 2007-2008 (Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon), juillet 2008 ;
- ISM CORUM, Becdelièvre, Catherine, Maguer, Annie, *Annexe 1, Propositions, Les discriminations dans le logement : état des lieux et diagnostic d'impact sur les procédures d'accès au logement et de mobilité dans le parc*, octobre 2006 ;
- ISM CORUM, Becdelièvre, Catherine, *Annexe 2, Observation de trois commissions mensuelles (mai, juin, juillet 2007), 2008* ;
- ISM CORUM, Foroni, Fabrice, *Annexe 3, Analyse statistique des fichiers de la SACVL : répartition des locataires à l'intérieur du parc de logement et sélection des demandes de logements*, 2008.

Hérault***Travaux réalisés dans le cadre du groupe logement de la COPEC***

- ARGOS Développement local, *Mission d'études sur la promotion de l'égalité de traitement dans le logement social*, DDE Hérault et ACSE, juillet 2007 ;
- COPEC, *Charte de bonnes pratiques en matière de prévention des discriminations dans l'accès au logement social*, 2009.

Haute-Normandie***Travaux réalisés dans le cadre du volet Logement du programme européen de Lutte contre les discriminations LUCIDE***

- Groupe de travail piloté par l'USH Haute Normandie, Projet européen Lucide, *Obtenir un logement social dans l'agglomération d'Elbeuf, les démarches à suivre, vos droits*, novembre 2008
- Groupe de travail d'Eure Habitat en lien avec l'USH Haute-Normandie et accompagné par Acadie-Reflex, Commission d'attribution, *Charte de bonnes pratiques pour lutter contre les discriminations dans l'accès au logement*, novembre 2008
- ACADIE, *Les discriminations dans l'accès à l'habitat : quels enjeux et quelles solutions pour les professionnels du logement ?*, programme de formation mis en œuvre dans le cadre du programme européen Projet européen Lucide.

Etudes générales sur le logement et les attributions en Haute-Normandie

- CRH, DRE, *Situation du logement dans le territoire de la Haute Normandie*, Rapport d'activité du comité régional de l'habitat, 2008 ;
- USH Haute Normandie, *Synthèses territoriales de l'observatoire de la demande et des attributions au 1^{er} janvier 2008*, 2008.

Pays de Loire***Travaux de l'USH pays de Loire***

- CREHA Ouest, *Fichier de la demande locative sociale, Profil de la demande locative du 1^{er} janvier 2009 et de la demande satisfaite en 2008*, pour les départements de la Sarthe, Loire-Atlantique et Maine et Loire ;
- USH des Pays de la Loire, *Eléments recueillis pour le volet logement du bilan du PRIPI 2005-2007 en région Pays de Loire, Observations USH des Pays de Loire*, mai 2008.

Rennes Métropole

- Rennes Métropole, Bilan PLH, 2005 ;
- PLH de Rennes Métropole 2005-2012 ;
- Rennes Métropole, *La Commission Locale de l'Habitat / Dispositifs de solidarités liés au logement*, Bilan, 2008.

ANNEXE 2 : EXEMPLES DE GRILLES DE COTATION UTILISEES PAR LES BAILLEURS RENCONTRES

- Grille de cotation utilisée par les bailleurs à Rennes Métropole
- Grille de cotation utilisée par la SACVL à Lyon

Systeme de pondération de la demande de droit commun utilisé à Rennes Métropole

	Critère	Pondération
Critères communs 70%	Absence de logement ou besoin urgent de logement Motif de la demande : congé reçu Statut du logement actuel correspondant : En AIVS, Hôpital ou Service de suite, en établissement CHRS, Hébergements sociaux temporaires, Maisons de retraite, sous-locataires d'associations sociales	9 points
	Charge résiduelle Charge comprise entre 30 et 35% Charge supérieure ou égale à 35%	4 points 6 points
	Précarité CDD de moins d'un an, en intérim, chômeur indemnisé et API En insertion, RMI (RSA), chômeur non indemnisé	4 points 8 points
	Conditions de ressources Ressources inférieures ou égales à 40% Ressources comprises entre 40 et 60%	6 points 0 points
	Ancienneté De 1 à 12 mois De 13 à 24 mois Au 25 ^{ème} mois Délai dépassé Au-delà du délai dépassé	1 point par mois 1 point par mois 30 points 35 points Point de la demande au délai dépassé + 1 point par mois d'ancienneté acquise
	Critères communaux 30%	Eloignement Domicile-Travail Niveau 1 Niveau 2 Niveau 3
Lien avec la commune Niveau 1 Niveau 2 Niveau 3		2 points 5 points 10 points
Rapport social Niveau 1 Niveau 2 Niveau 3		2 points 5 points 10 points

Le classement automatisé de la demande

Il est réalisé en fonction de la cotation établie selon les modalités présentées ci-dessus et appliquée par un logiciel à partir de la demande enregistrée dans le fichier partagé. Les règles et les outils mis en place pour les appliquer permettent de réaliser une sélection techniquement rigoureuse de la demande, en fonction de l'offre disponible. Ce système conduit toutefois à présenter les candidats un par un en CAL, contrairement à la règle récemment instituée par la Loi du 5 mars 2007 selon laquelle 3 candidatures doivent être présentées pour un logement. Cette contradiction inhérente au système appliqué à Rennes, assumée par les responsables Habitat de l'agglomération, fait l'objet de débats avec la MIILOS.

Systeme de pondération de la demande de droit commun utilisé par la SACVL

Critère	Score selon le type de parc (Standing*)		
	CO	L1	L2
Baisse revenus / perte d'emploi	1	1	0
Commission de surendettement	1	1	0
Hébergé	1	1	0
Rapprochement du lieu de travail	1	1	0
Regroupement familial	1	1	0
Séparation/veuvage	1	1	0
Sous-occupation (logement trop grand)	1	1	0
Sur-occupation (logement trop petit)	1	1	0
Congé pour vente / renouvellement urbain	1	1	1
Logement actuel inadapté à personne à mobilité réduite	3	1	1
Insalubrité du logement actuel	20	20	1
Logement accessible handicapés	40	40	1
Sans domicile	100	100	100
Urgence	100	100	100
Priorisation par le responsable de service	0	100	100
Relogement	150	150	150

* **CO : logement conventionné**

L1 : logement non conventionné attractif

L2 : logement conventionné très attractif

ANNEXE 3 : DELIBERATION N°2009-133 POUR UNE MIXITE SOCIALE SANS DISCRIMINATION, 16 MARS 2009

Le Collège

Vu la loi n°2004 – 1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Vu le décret n°2005 – 215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Sur proposition du Président,

Décide :

I. Constats

La situation préoccupante que connaît la France depuis de nombreuses années dans le domaine du logement pénalise particulièrement les ménages les plus vulnérables pour l'accès à un logement décent adapté à leurs besoins et à leurs ressources. Dans ce contexte de fortes tensions, ces ménages sont aussi les plus exposés aux discriminations.

A ce titre, le logement constitue l'un des trois domaines d'action prioritaires de la haute autorité, qui a formulé des recommandations et des préconisations en deux occasions principales :

- Lors de la présentation au Gouvernement en octobre 2007 des recommandations du jury à l'issue des travaux conduits dans le cadre de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat du 19 juin 2007.
- Lors de la clôture de l'année européenne de l'égalité des chances en décembre 2007.

Ces recommandations et propositions concernent aussi bien le secteur du logement social que le logement privé. Elles visent à agir sur l'ensemble du logement en vue d'assurer aussi bien l'égal traitement de tous dans l'accès à un logement adapté aux besoins des habitants que les conditions de vie dans les quartiers en difficulté.

Dans sa résolution du 2 juillet 2008, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe a pour sa part prononcé la non-conformité de la politique du logement conduite par l'Etat français au regard des objectifs de droit au logement définis à l'article 31 de la Charte sociale européenne. Il retient à l'appui de sa décision la nécessité d'accroître l'effort consacré au logement dans toutes ses composantes face à l'ampleur des besoins non satisfaits.

Concernant le logement social, le CEDS souligne deux difficultés principales :

- L'insuffisance de l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes ;
- Le dysfonctionnement du système d'attribution des logements sociaux, ainsi que des voies de recours relatives aux décisions des commissions d'attribution.

Il relève sur ce point, à l'appui de son analyse, les effets négatifs de la notion de mixité sociale dans les pratiques d'attribution, constatant que :

- *« le concept de mixité sociale, tel que prévu par la loi de 1998 d'orientation de lutte contre l'exclusion qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social.*
- *la principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique. »*

Les usages négatifs de la notion de mixité sociale dans les pratiques d'attribution de logements sociaux prennent en particulier la forme de politiques dites de « peuplement » fondées sur la définition de seuils de tolérance visant à limiter l'accès au logement social de « catégories de population à risques ».

Une décision pénale récente a rappelé le caractère discriminatoire des pratiques d'attribution d'un bailleur social fondées sur un « plan stratégique de peuplement » prenant en compte l'origine ethnique, réelle ou supposée, des demandeurs, et a logiquement condamné ledit bailleur pour discrimination raciale (Tribunal correctionnel de Saint Etienne du 3 février 2009, office HLM de Saint Etienne).

S'appuyant sur les observations du rapport établi par la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) en 2005, le Tribunal souligne que l'objectif de mixité sociale ne saurait être invoqué pour limiter l'accès de certains demandeurs à une fraction du parc social en raison de leur origine, réelle ou supposée.

II. Les principes devant guider la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat

Prenant acte de ces constats, la haute autorité estime nécessaire de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés pour apporter des réponses à la hauteur des besoins dans le secteur du logement.

Dans la continuité des recommandations qu'elle a déjà formulées sur le logement, en particulier dans le secteur du logement social, à savoir :

- l'amélioration des procédures d'attribution des logements sociaux et de la gestion du parc ;
- la mise en place de procédures transparentes et harmonisées de sélection et de traitement de la demande ;
- le cadrage des enquêtes sociales ;
- l'objectivation des éléments pris en compte pour l'attribution des logements sociaux ;

- le respect des souhaits et préférences des candidats locataires ;
la haute autorité rappelle **les principes qui doivent guider la compréhension et la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale inscrit dans les textes applicables en matière d'habitat :**

II. 1 - L'obligation d'atteindre au minimum 20% de logements sociaux pour les communes de plus de 3500 habitants, créée par l'article 55 de la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, a pour objectif de permettre une répartition territorialement équilibrée d'une offre de logements accessibles et adaptée aux besoins de tous, y compris des plus modestes.

Cet objectif, dont les conditions de mise en œuvre sont définies aux articles L 302-5 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation, constitue l'un des principaux leviers pour garantir l'égalité des chances d'accéder à un logement adapté aux besoins et aux capacités contributives des ménages et de favoriser la mobilité résidentielle.

En effet, la mixité sociale doit permettre une ouverture de l'ensemble des territoires aux ménages les plus défavorisés : elle doit s'entendre comme une dynamique d'inclusion. Le Conseil Constitutionnel, saisi sur la conformité de l'objectif de mixité sociale énoncé dans la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, en a d'ailleurs reconnu le caractère **d'intérêt général** dans sa décision n° 2000 – 436 du 7 décembre 2000.

Or, le deuxième bilan triennal de l'application de l'article 55 de la loi SRU, publié en juillet 2008, rend compte d'un résultat insuffisant : sur 736 communes concernées, plus de 330 n'ont pas atteint les objectifs fixés pour leur territoire.

L'insuffisance d'offre à loyer accessible qui en résulte dans certains territoires contribue à créer une situation défavorable aux candidats demandeurs en réduisant leurs possibilités d'accès à un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités contributives.

II. 2- Toute pratique d'attribution visant à limiter l'accès à certains immeubles ou certaines fractions du parc de logements en raison d'un critère prohibé par la loi, en se référant à l'objectif de mixité sociale énoncé par l'article L. 441 du Code de la Construction et de l'Habitation, caractérise, en application des articles 225- 1 et 225-2 1° et 4° du Code pénal, une discrimination en tant que refus de fourniture d'un bien ou d'un service en raison d'un critère prohibé.

Ainsi, les politiques dites de « peuplement » sont discriminatoires, dès lors qu'elles prennent en compte des critères prohibés.

III. Les recommandations

Sur la base de ces principes, le Collège de la haute autorité recommande :

III.1 Concernant la promotion de l'égalité des chances pour l'accès à un logement social et pour la mobilité

Aux collectivités locales, en tant que responsables du développement d'une offre de logements accessibles et adaptés aux besoins de tous, y compris des ménages les plus vulnérables :

- De respecter rigoureusement leurs obligations définies aux articles L 302 – 5 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation pour atteindre l'objectif de 20% de logements sociaux dans les communes déficitaires ;
- De contribuer au développement d'une offre adaptée à la diversité des besoins constatés localement, en tant que condition d'une réelle égalité des chances pour l'accès à un logement social et pour la mobilité résidentielle.

III. 2 Concernant la prévention des discriminations dans l'habitat social

1. A l'ensemble des acteurs de l'habitat chargés de l'attribution de logements sociaux, bailleurs sociaux et réservataires (préfets, collectivités territoriales et organismes collecteurs du 1% logement) :
 - De favoriser la mise en place de procédures objectives et transparentes pour garantir une égalité de traitement des candidats et candidates à un logement social, de l'enregistrement de la demande à l'attribution du logement.
 - D'engager toutes actions favorisant une évolution des pratiques en vue de prévenir toute forme de discrimination et de garantir l'égalité de traitement des demandeurs d'un logement social.
2. Plus particulièrement, aux bailleurs sociaux, dans le cadre de leurs missions d'attribution de logements sociaux définies par l'article L. 441 du Code de la Construction et de l'Habitation :
 - De s'assurer, en référence au principe rappelé au II. 2 ci-dessus, que les pratiques mises en place pour l'attribution ne puissent en aucun cas donner lieu à des pratiques discriminatoires ;
 - En particulier, de s'assurer de la conformité des orientations définies pour l'attribution par le conseil d'administration ou de surveillance des organismes bailleurs, en veillant notamment à ce qu'elles ne donnent pas lieu à des politiques de peuplement induisant des pratiques discriminatoires ;
 - De veiller à ce que les agents intervenant dans le déroulement de l'attribution soient informés et formés sur les principes devant guider leurs pratiques en la matière.
3. Au ministère du logement chargé de l'application des règles d'urbanisme et de l'habitat :
 - De veiller à ce que la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat ne donne pas lieu à des pratiques discriminatoires ; d'inscrire, le cas échéant, ces précisions dans les textes relatifs à l'attribution de logements sociaux dans le Code de la Construction et de l'Habitation (articles L 441 et R 441 et suivants) afin d'apporter tous les éléments nécessaires à une interprétation claire de la notion de mixité, en se référant aux principes devant guider la mise en œuvre de cet objectif tels que rappelés par la haute autorité.
 - De mettre en place les moyens d'en vérifier la bonne application, notamment en mobilisant la MILOS.

L'ensemble de ces actions pourrait notamment s'inscrire dans la continuité des travaux engagés dans le cadre de la convention de partenariat signée en 2007 entre l'Union Sociale pour l'Habitat et la haute autorité.

Le Président



Louis Schweitzer

ANNEXE 4 : NOTE METHODOLOGIQUE DE RECUEIL DES PRATIQUES

Présentation de la démarche : objet et objectifs

A l'appui des principes rappelés dans une délibération de mars 2009¹¹⁰ selon lesquels l'objectif de mixité sociale ne peut justifier des refus d'attribution ou des pratiques visant à subordonner la location à un critère prohibé par la loi, la HALDE a formulé des recommandations pour le développement de pratiques d'attribution objectivées.

La décision d'engager un travail partenarial sur les attributions de logements sociaux, conduit sous la double égide de la HALDE et de l'USH dans le cadre de la convention entre les deux partenaires en cours depuis 2007, a été validée en mars 2009.

L'analyse des pratiques d'attribution de logements sociaux réalisée par la HALDE sur quelques territoires poursuit deux objectifs principaux :

- **Identifier des bonnes pratiques en la matière dans le cadre de ses missions définies à l'article 15 de la Loi du 30 décembre 2004¹¹¹.**
- **Alimenter les réflexions du travail partenarial engagé avec l'USH**, afin d'apporter l'éclairage particulier de la prévention et de la lutte contre les discriminations.

Elle s'appuie sur les éléments recueillis auprès de participants volontaires pour s'engager dans la démarche, avec le souci de représenter des situations diversifiées en fonction :

- Des acteurs en présence : différents types de bailleurs sociaux et de réservataires¹¹², des collectivités locales au titre de leurs compétences en matière d'habitat et, le cas échéant, des associations et des représentants de commissions de médiation, ... ;
- Du contexte urbain : marché de l'habitat tendu ou non ;
- Des actions développées localement en matière d'habitat et/ou de prévention et de lutte contre les discriminations dans le logement.

12 actions locales¹¹³ conduites dans 6 régions constituent les principaux terrains d'étude retenus pour cette analyse : Lyon, Département de la Loire, Rennes, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Hérault, Aubervilliers. Elles ont été identifiées par la HALDE dans le cadre :

¹¹⁰ Délibération 2009-133 du 16 mars 2009

¹¹² Une telle analyse peut en effet intéresser un grand nombre d'acteurs ayant la volonté d'avancer sur la prévention et la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement social.

¹¹³ Pour les bailleurs : Entreprise sociale de l'habitat (ESH), Office public de l'habitat (OPH), Entreprises publiques locales (EPL) ; pour les réservataires : préfets, organismes du 1% Logement, collectivités territoriales

¹¹⁴ Cette liste, établie à titre indicatif, peut être complétée par des actions jugées pertinentes pour éclairer les enjeux concernant l'attribution de logements sociaux

- d'une remontée spontanée d'informations par des acteurs locaux qui ont engagé une démarche de prévention et de lutte contre les discriminations pour l'accès à un logement social ;
- de la connaissance par la HALDE d'actions locales en matière d'habitat pouvant présenter un intérêt pour la prévention de la lutte contre les discriminations ;
- ou encore d'une opération ou d'un programme européens de prévention et de lutte contre les discriminations (par exemple soutien des projets sélectionnés dans le cadre de l'Année européenne de l'Egalité des Chances en 2007).

Les sites identifiés par la HALDE ainsi que les trames d'entretien conçues pour recueillir des informations auprès de différents types d'acteurs ont été portés à la connaissance de l'USH.

Déroulement et accompagnement des participants

Organisation des échanges en entretien

Après s'être assurée de la participation volontaire des acteurs pressentis, la HALDE propose un entretien, organisé sur le site concerné.

Une trame d'entretien, adaptée au type d'acteur rencontré, est communiquée préalablement aux participants afin de centrer les échanges lors de l'entretien sur les éléments permettant d'identifier les blocages ou au contraire les leviers au service d'une politique de prévention et de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement social.

Les participants sont ainsi invités à :

- prendre connaissance de cette trame avant l'entretien ;
- adresser à la HALDE les documents et les données qu'ils souhaitent lui transmettre avant l'entretien, ou les préparer en vue de les remettre lors de l'entretien.

Elle est conçue pour être renseignée :

- en priorité par des organismes bailleurs volontaires, ces derniers désignant les interlocuteurs de leur choix pour les échanges¹¹⁴ ;
- mais aussi par les autres acteurs identifiés comme parties prenantes dans le processus d'attribution¹¹⁵.

Une synthèse, réalisée à partir des éléments recueillis, issus des échanges en entretien et des documents éventuellement transmis, est remise aux participants à l'issue de l'analyse de l'action étudiée.

Données transmises par les participants

¹¹⁴ La priorité accordée aux bailleurs tient au rôle particulier des Commissions d'Attribution Logement dans le processus d'attribution, en tant que lieu de décision finale et souveraine. La trame « bailleurs », conçue comme un support d'entretien, est volontairement large et ouverte, avec pour simple vocation de guider les échanges en laissant aux participants le choix des données qu'ils souhaitent transmettre pour apporter cet éclairage.

¹¹⁵ Une indication sur la structure de la trame « bailleurs » est jointe en annexe à la trame adressée aux acteurs autres que des bailleurs sociaux.

Dans tous les cas et dans chaque site étudié, les informations recherchées visent à cerner les enjeux aux principales étapes du processus d'attribution, regroupés en 6 points d'étude particuliers :

1. Les informations sur le contexte d'intervention de l'organisme ou du service ;
2. Le dépôt et la constitution du dossier de demande d'un logement social ;
3. Les filières de réservation, l'instruction et le traitement des dossiers ;
4. Le suivi du dossier du demandeur et l'information de celui-ci ;
5. la décision d'attribution ;
6. La prise en compte de la prévention et de la lutte contre les discriminations.

Des informations sont ainsi recherchées sur :

- l'organisme ou service rencontré et le contexte dans lequel celui-ci intervient ;
- ses pratiques propres, ainsi que celles qui résultent d'une organisation mise en place en concertation entre les partenaires locaux ;
- l'appréciation des personnes rencontrées sur les pratiques, outils et méthodes existants. Lorsque des actions de prévention et de lutte contre les discriminations ont été engagées, l'appréciation portée sur leur impact en termes d'évolution des pratiques est également recherchée.

Seules les données permettant d'éclairer l'analyse des pratiques au regard de la prévention et la lutte contre les discriminations ont vocation à être recueillies par la HALDE. **Elles ont pour seule finalité de porter à sa connaissance les éléments nécessaires à la compréhension du fonctionnement local du processus d'attribution, ou encore d'apprécier des pratiques, outils ou méthodes développés, dans une perspective comparative entre différentes actions locales.**

La HALDE s'engage par ailleurs en garantir la confidentialité des données non publiques qui, le cas échéant, lui seraient transmises.

ANNEXE 5 : TRAME D'ENTRETIEN « BAILLEURS » DETAILLEE

I. Les informations sur le contexte d'intervention de l'organisme

Avant de nous intéresser aux pratiques d'attribution mises en place dans votre organisme, pouvez-vous nous donner quelques informations permettant de situer le contexte dans lequel votre organisme intervient, à l'aide d'informations concernant :

I. 1 L'organisme lui-même

Date et conditions de création, éléments et dates clés de son évolution, effectifs salariés, le ou les territoires d'intervention et d'implantation,...

I. 2 Les caractéristiques du patrimoine et des logements détenus

- Volume du parc, date de construction, financements (conventionnés, non conventionnés), type d'habitat (collectif / individuel), types et taille des logements, ... ;
- Territoires d'implantation, logements en ZUS, opérations de rénovation urbaine,....

I. 3 Le marché local de l'habitat et le contexte de l'offre de logements

- Taux de vacance, taux de rotation, taux de mutations internes, nombre de demandes déposées / an, délai moyen d'attente, délai anormalement long légal dans le département ou le territoire, ... ;
- Structure de l'offre d'habitat et part des logements sociaux dans le territoire d'intervention ;
- Niveaux de loyers et des prix de vente.

I.4 Le partenariat et les acteurs locaux

Existence d'une intercommunalité, vie du partenariat local, caractéristiques des principaux acteurs de l'habitat, y compris les réservataires de logements sociaux, leur poids en volume de par cet en influence, les dispositifs spécifiques pour l'accès au logement social des personnes défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement (mise en œuvre du PDALP, FSL, autres dispositifs,...).

I. 5 Des éléments sur la politique de votre organisme, ses axes d'action, ses priorités

- leur nature et les axes privilégiés (mutations, accessibilité,...), la façon dont elles ont été définies, les supports dans lesquels elles figurent, les moyens mis en place pour qu'elles soient portées et mises en œuvre dans l'organisme,...
- **La prévention et la lutte contre les discriminations constituent-elles un axe développé au sein de votre organisme ? Pourquoi ? Comment ?**

Etudions maintenant les pratiques mises en place par votre organisme et/ou par d'autres acteurs de l'habitat dans votre territoire d'intervention aux différentes étapes de la procédure d'attribution.

II. Etape 1. Le dépôt et enregistrement de la demande, constitution du dossier de candidature

II. 1 Comment l'accès et l'aide aux démarches nécessaires au dépôt et à la constitution d'un dossier de candidature sont-ils assurés ?

- Plaquettes d'information ? Sites internet ? Lesquels ?
- Lieux d'information et d'aide, le cas échéant ? Quels services ? Où ?

II. 2 Comment sont organisés les modalités d'accès au formulaire et le dépôt de la demande ?

Le formulaire

- Où le retirer ?
- Comment y accède-t-on ? Quel(s) support(s) : papier, Internet
- Quel contenu ? Un formulaire unique pour l'ensemble des organismes et des réservataires ou propres à chacun ?

Le dépôt du dossier

- Le numéro unique est-il attribué au moment du dépôt du dossier ou distinctement ?
- Comment et où déposer le dossier de demande ? Auprès de quels services ? (mairies, préfecture, bailleurs, CIL, ADIL, autres,...)
- L'organisme est-il lui-même lieu de dépôt ?
- Le dossier peut-il être rempli en ligne ?
- Existe-t-il un fichier départemental partagé de la demande ?
- Dans votre département, la mise en place d'un fichier partagé de la demande prévue par la Loi Boutin est-elle engagée ? Selon quelles modalités ?

II. 3 Comment sont organisées la constitution du dossier et la demande de pièces justificatives ?

- Qui est chargé du recueil des pièces justificatives (organisme, un autre service) ?
- Quelles sont les pièces demandées ?
- Existe-t-il une liste commune aux différents services pouvant recevoir les dossiers de candidature ?
- Est-elle remise aux candidats demandeurs ?
- A quel moment les pièces sont-elles demandées ? Lors du dépôt du dossier ? Après le dépôt ? Lors de la demande annuelle de renouvellement de la demande ? A d'autres moments encore (précisez) ?

II. 4 Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation existante à ce stade du processus d'attribution ?

- Identifiez-vous des points et/ ou des moments précis de difficultés ? Lesquels ? Pourquoi ?
- Avez-vous des propositions, des projets d'amélioration ?
- Pensez-vous que la mise en place d'un fichier partagé de la demande permettra d'améliorer la procédure d'attribution ? Comment ? Pourquoi ?

III. Etape 2 : Les demandes transmises par les réservataires et l'instruction des dossiers par l'organisme

III. 1 Pouvez-vous indiquer comment les réservataires vous transmettent les demandes ?

- Comment les dossiers présentés au bailleur sont-ils constitués et pré-sélectionnés ?
- Avez-vous connaissance de leurs critères de désignation ?
 - Préfet ;
 - Communes ;
 - 1% Logement.
- Quelles sont les pièces justificatives demandées ?
- Comment le suivi des logements des réservataires est-il assuré à leur libération ?
- Les réservataires en sont-ils systématiquement informés ?
- Si oui, quels délais ont-ils pour proposer un candidat ?
- Sinon, comment les droits de suite dont ils disposent sont-ils assurés ?

III. 2 Comment les dossiers de demande sont-ils instruits dans votre organisme ?

Entretien et enquête sociale

- Y a-t-il un entretien systématique entre le bailleur et le candidat ?
- A quel moment : dépôt du dossier, enregistrement, demande des pièces justificatives, autre ?
- Une enquête sociale est-elle menée ?
- Si oui, fait-elle l'objet d'un encadrement ? Quelles en sont les modalités : cadre écrit, autre (précisez) ? Par qui sont-elles conduites ?

Critères d'attribution, priorités et méthode de « scoring »

- L'organisme utilise-t-il une grille de critères hiérarchisés pour définir les candidats prioritaires ?
- Si oui, comment celle-ci a-t-elle été définie (logique de priorité) ? Par qui ? (organisme bailleur : CA, en concertation avec d'autres partenaires logement locaux, par une collectivité locale, agglomération,...) ?
- Comment la liste des candidats présentés en commission d'attribution logement (CAL) est-elle établie ?
- L'organisme utilise-t-il un logiciel de traitement des candidatures intégrant les critères de priorité définis et hiérarchisés selon une grille de cotation ? Si oui, quel est le logiciel utilisé (nom et société éditrice) ? Est-il homologué par la CNIL ?
- Combien de candidats sont présentés en CAL ? Selon quel ordre de priorité ?

III. 3 Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation existante à ce stade du processus d'attribution ?

- Identifiez-vous des points et/ ou des moments précis de difficultés ? Lesquels ? Pourquoi ?
- Quels seraient selon-vous les points à faire évoluer en priorité ?
- Quelle place doit être accordée respectivement au traitement informatisé et à l'analyse qualitative de la demande pour une qualité optimale de l'attribution au regard des besoins et des préférences exprimés par le candidat demandeur ?

- Quelle est votre appréciation des critères de priorité retenus ?
- Quelle appréciation portez-vous sur les relations avec les différents réservataires ?
- Avez-vous des propositions, des projets d'amélioration par rapport à l'organisation existante ?

IV. Etape 3 : Informations sur les commissions d'attribution

IV. 1 Quelles en sont les modalités de fonctionnement ?

- Quelle composition ?
- Selon quelle périodicité est-elle réunie ?
- Combien de dossiers en moyenne traités par les commissions ?
- Quelle assiduité des membres ?
- Le maire exerce-t-il son droit de prépondérance en cas de partage des voix ?
- Les règles de fonctionnement de la CAL définies par le règlement intérieur sont-elles suffisantes et sont-elles respectées ? Sont-elles systématiquement transmises aux membres de la CAL ?
- Y a-t-il un règlement d'attribution ?
- Y a-t-il un PV lors de chaque CAL ?

IV. 2 Comment sont prises les décisions ?

- Quelles modalités de présentation et d'examen des dossiers ? Dossier complet pour chaque candidat, fiche, liste établie par informatique selon une méthode de « scoring » prenant en compte en compte les critères d'attribution hiérarchisés définis par les instances décisionnaires de l'organisme (CA, conseil de surveillance), autre (précisez) ?
- A quel moment les dossiers sont-ils transmis aux membres de la commission : avant la tenue de la CAL, pendant la CAL ?
- Combien de dossiers présentés ?
- Combien sont examinés ?
- Les membres de la CAL ont-ils un droit de regard sur les dossiers instruits par les services administratifs des organismes ou des mairies ?
- Quels sont les critères d'attribution prépondérants en CAL ? Urgence ? Comment est-elle appréciée ? La mise en œuvre du DALO a-t-elle conduit à leur évolution ?
- Comment les dossiers des candidats reconnus prioritaires par la commission de médiation DALO sont-ils traités ?
- Quels sont les motifs de refus les plus fréquents ?
- La référence à la mixité sociale est-elle prise en compte pour l'attribution (ou le refus) ? Comment est-elle mise en œuvre ? Selon quels outils et méthodes ?

IV. 3 Y a-t-il un suivi et une évaluation des attributions effectivement prononcées ?

- En-dehors du bilan annuel remis par l'organisme au préfet, y a-t-il un suivi des attributions effectivement prononcées ?
- Selon quelle périodicité et quelle méthode (tableau de bord, bilan, comparaison demandes/attribution selon les caractéristiques des ménages,...) ?

IV. 4 Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation existante à ce stade du processus d'attribution ?

- Identifiez-vous des points et/ ou des moments précis de difficultés ? Lesquels ? Pourquoi ?
- Pensez-vous que les rôles et attributions respectifs des services administratifs chargés de traiter la demande et de la CAL sont bien respectés ?
- Avez-vous des propositions, des projets d'amélioration par rapport à l'organisation existante ?
- Que pensez-vous d'une anonymisation des dossiers examinés en CAL ?

V. Comment l'information des demandeurs sur le suivi de leur dossier est-elle organisée ?**V. 1 L'information est-elle assurée et selon quelles modalités ?**

- Une information est-elle systématiquement assurée :
 - Au moment du dépôt et de l'enregistrement de la demande ?
 - Lors du renouvellement annuel de la demande ?
 - Lors du refus de la part de la CAL, avec précision du motif ?
 - A un autre moment ? Précisez
- Comment et par quel organisme l'information du candidat demandeur sur le suivi de son dossier est-elle assurée (organisme bailleur, autre : précisez) ?
- Y a-t-il un service ou une personne référents pour assurer cette information ?
- Une information sur les droits du demandeur et sur les démarches à engager en cas de non respect est-elle assurée ? Sur quoi porte-t-elle : DALO, lutte contre les discriminations, autres (précisez) ? Comment ? Quels supports, quels lieux ou services ?
- Comment l'accompagnement au droit est-il assuré sur votre territoire ? Réseau associatif actif ? Sur quels thèmes précisément (accompagnement au DALO, LCD, autre) ?
- Fonctionnement et activité de la commission départementale de médiation (DALO) ?

V. 2 Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation existante à ce stade du processus d'attribution ?

- Identifiez-vous des points et/ ou des moments précis de difficultés ? Lesquels ? Pourquoi ?
- Quels seraient les points à faire évoluer en priorité pour mieux assurer l'accès à l'information des demandeurs sur le suivi de leur dossier ?
- Des améliorations par rapport à l'organisation existante sont-elles envisagées ? Au sein de votre organisme ? Dans le cadre du partenariat local ?

VI. Comment la prévention et la lutte contre les discriminations sont-elles prises en compte dans votre organisme ?

- Est-ce un axe d'action prioritaire ?

- Si oui, pourquoi ? Quelles actions concrètes engagées : Formation ? Quel contenu ? Auprès de qui (personnel de direction ou d'encadrement, personnel des services administratifs,...) ? Etude-diagnostic ?
- Dans quel cadre ont-elles été développées : démarche qualité, RSE, programme européen, autre ?
- Quels sont les projets de l'organisme en la matière ?

ANNEXE 6 : TRAME D'ENTRETIEN « INTERCOMMUNALITE »**1. Pouvez-vous nous donner quelques éléments fondamentaux sur le marché local de l'habitat et le contexte de l'offre de logements dans le bassin d'habitat ?**

- Taux de vacance, taux de rotation, taux de mutations internes, nombre de demandes déposées / an, délai moyen d'attente, délai anormalement long légal dans le département ou le territoire,...
- Structure de l'offre d'habitat et part des logements sociaux dans le territoire d'intervention
- Niveaux de loyers et des prix de vente

2. Et sur le partenariat et les acteurs locaux de l'habitat ?

Rôle de l'agglomération, vie du partenariat local, caractéristiques des principaux acteurs de l'habitat, y compris les réservataires de logements sociaux, leur poids en volume de parc et en influence, rôle et fonctionnement des dispositifs pour le logement des personnes défavorisées,...

3. Pouvez-vous indiquer les principales étapes et circonstances de la mise en place des méthodes et outils pour l'attribution de logements sociaux dans votre agglomération : fichiers partagés, formulaire de demande, méthode de priorisation de la demande, outils d'observation de la demande de logements sociaux, ?**4. Par qui ces outils sont partagés : bailleurs sociaux, communes,.... ?****5. Dans quel objectif ont-ils été mis en place initialement ?****6. Comment s'articulent-ils avec la politique de l'habitat (PLH) en amont ?****7. Des évolutions sont-elles prévues ? Lesquelles ? Pourquoi ?****8. Quelle appréciation globale portez-vous sur leur mise en œuvre ?****9. Pouvez-vous nous parler plus précisément du fonctionnement du fichier partagé de la demande ? Quand ? Comment ?****10. Quels résultats en attendez-vous?****11. Pouvez-vous nous parler également des méthodes de priorisation des demandes éventuellement utilisées ? Comment ont-elles été décidées ? Avec quel objectif ?****12. Pouvez-vous nous en préciser le fonctionnement : logique des priorités définies, ...****13. Ces méthodes s'appliquent-elles aux demandes présentées par tous les réservataires ?**

14. Quelle appréciation portez-vous sur les outils et dispositifs mis en place dans votre agglomération ?

15. Des évolutions sont-elles prévues ? Lesquelles ? Pourquoi ?

16. Que pensez-vous de l'anonymisation des dossiers présentés en CAL ?

16. Comment la prévention et la lutte contre les discriminations sont-elles prises en compte dans la politique de l'agglomération ?

- Est-ce un axe d'action prioritaire ?
- Si oui, pourquoi ? Quelles actions concrètes engagées : Formation ? Quel contenu ? Auprès de qui (personnel de direction ou d'encadrement, personnel des services administratifs,...) ? Etude-diagnostic ?
- Dans quel cadre ont-elles été développées : démarche qualité, RSE, programme européen, autre ?
- Quels sont les projets de l'agglomération en la matière ?

Les travaux présentés dans cette brochure résultent d'une étude de terrain de la HALDE auprès de différents acteurs du logement social dans des territoires diversifiés. Après cette phase d'étude et d'identification des bonnes pratiques, la publication des résultats vise à faire connaître certains des moyens conçus par les acteurs du logement social pour garantir l'égalité d'accès et lutter contre les discriminations.

Comment les acteurs du logement se mobilisent-ils sur la lutte contre les discriminations ?

Quels moyens ont-ils mis en place pour :

- Favoriser l'accès aux droits des demandeurs d'un logement social
- Garantir les droits du demandeur dans le cadre de l'instruction d'une demande de logement social
- Améliorer la transparence et sélectionner les candidats sur des critères objectifs
- Répondre à la diversité des besoins de logement

A partir d'entretiens avec des bailleurs sociaux, des réservataires communaux ou d'Action Logement, des intercommunalités, des associations d'insertion par le logement, etc., ayant développé des actions innovantes, la HALDE a analysé et répertorié, pour les 12 actions étudiées, des cadres, démarches, outils et méthodes qui favorisent l'égal accès de tous à un logement social. Par cette publication, elle les met à la disposition de tous.

Sont également consultables sur le site de la HALDE www.halde.fr :

- *Conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat, rapport du jury, octobre 2007*
- *Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux, Cahier n° 134, USH, Fédération des EPL, HALDE, août 2010*

Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

11 rue Saint-Georges – 75 009 Paris

www.halde.fr