



Accompagnement et lutte contre les discriminations

Synthèse

avril 2019

fapil

Sommaire

En préambule	3
Discriminations : de quoi parle-t-on ?	4
Mieux connaître le cadre normatif	6
Mieux se situer dans la chaîne d'acteurs « coproducteurs » des discriminations	11
Mieux repérer les situations de discrimination dans l'accès au logement	15
En conclusion	22

En préambule

En 2012, la Fapil inscrivait dans sa charte l'engagement de ses adhérents à agir « pour qu'aucune discrimination directe ou indirecte (...) n'intervienne dans le choix des locataires ni dans le maintien dans le logement des ménages. » La Charte précise également ce que le réseau doit mettre en œuvre à savoir « une ingénierie sociale » vis-à-vis des ménages leur permettant de trouver une réponse adaptée, la sensibilisation des partenaires voire un rappel aux droits (bailleurs notamment) ainsi que le fait de contribuer à « la mise en lumière des mécanismes de discrimination ».

Les discriminations dans l'accès au logement résultent à la fois de représentations individuelles, de processus collectifs complexes et d'une histoire de la conception des politiques sociales.

C'est pour répondre à l'ambition posée par la Charte et défendre une posture cohérente entre le principe du Droit au logement porté par nos adhérents et les difficultés qu'ils rencontrent quotidiennement dans sa mise en œuvre, que le Conseil d'Administration de la Fapil a décidé en 2017 de travailler sur les discriminations. Un bref état des lieux auprès de notre réseau les questionnant sur l'intégration de ce sujet dans leurs missions confirme sa dimension « prioritaire » pour les organismes mais aussi qu'ils mettent peu d'actions en œuvre pour le traiter.

Aussi, ce document entend rendre compte des premiers jalons posés en 2018 par la Fapil en matière de lutte contre les discriminations.

L'enjeu était avant tout de délier la parole des membres du réseau et de mieux saisir la définition et les effets des discriminations sur les personnes accueillies par les associations. Nous avons bien conscience qu'il ne s'agit ici que d'un début.

Les éléments présentés ont été compilés dans le cadre des séances de travail 2018 des groupes « Accompagnement » dans les territoires. Comme l'année précédente, celles-ci ont réuni une quarantaine de participants issus d'une vingtaine d'organismes. Pour les participants ces temps visaient :

- à mieux connaître le cadre normatif des discriminations et à mieux reconnaître celles-ci dans les situations qu'ils accompagnent ;
- à se situer au sein du tissu d'acteurs et à proposer une méthode pour une pratique réflexive face aux situations de discrimination rencontrées.

La seconde séance a bénéficié de l'animation et de l'expertise de Myriame Matari, avocate du droit de l'anti-discrimination et formatrice.

Nous tenons à remercier les intervenants sociaux qui ont participé à ces groupes pour avoir ouvert la voie aux travaux à engager au sein du réseau en matière de lutte contre les discriminations. •

Discriminations : de quoi parle-t-on ?

Avant toute chose, il faut préciser qu'il s'agit d'un sujet complexe à aborder et à travailler du fait de plusieurs facteurs. Le premier relève de la détermination de la discrimination (souvent sous-estimée, parfois déniée) et de la confusion forte entre pratiques discriminatoires (relevant du code pénal) et pratiques sélectives ou inégalitaires. Le deuxième tient à la relative nouveauté du droit sur ce champ puisqu'on est à la fois en face d'un objet juridique en évolution et d'un droit en train de se faire. Le troisième dépend du caractère systémique des discriminations : la production des discriminations se fait souvent de manière indirecte et résulte majoritairement de l'action chaînée d'un faisceau d'acteurs (sans qu'ils en aient toujours pleinement conscience).

« *La reconnaissance de la discrimination, non pas comme concept général, mais comme fait social suppose un travail d'objectivation.* » Didier Fassin¹

Pour les intervenants sociaux du réseau, il s'est agi de partir des situations rencontrées pour lesquelles ils estimaient qu'il était probablement question de discriminations. Ces expériences sont retranscrites ci-après.

Q Un homme d'origine étrangère marié mais séparé géographiquement de sa femme demeurée au pays. Malgré un projet de regroupement familial, il s'est vu refuser l'attribution du logement au motif que le dossier était incomplet (Madame n'ayant pas fourni de titre de séjour).

● C'est souvent de la part des travailleurs sociaux des services départementaux qu'on constate des freins à appuyer des démarches sur la base d'*a priori* fondés sur l'origine des ménages. Ils « mettent plus ou moins d'ardeur » à se saisir des dispositifs (SIAO, DALO, etc.) selon l'origine du ménage.

Q Une famille dont la demande de mutation est bloquée par le bailleur. Ce refus se fonde sur l'historique (la famille a causé des troubles de voisinage par le passé) mais aussi sur sa composition familiale et son origine.

Q Un chargé de la maintenance technique qui ralentit ses interventions auprès d'un locataire parce qu'il a fait de la prison.

● Dans le cadre des commissions de pré-orientation et particulièrement sur des programmes neufs, l'usage de critères discutables voire interdits dans les attributions au nom des « politiques de peuplement » et de la « mixité sociale ».

Q Dans le cadre d'une note de service aux équipes des restaurants sociaux, il est demandé aux salariés de refuser l'accès aux familles Roms.

● Le positionnement différent du bailleur vis-à-vis de deux situations comparables proposées par l'association en vue d'une intermédiation locative : dans les deux situations présentées au bailleur, il s'agissait de couples dont l'un des membres n'avait pas encore de titre de séjour.

1 (Didier FASSIN), *L'invention française de la discrimination*, Presse de Sciences Po, 2002.

Q Le refus du propriétaire de prendre le dossier d'un candidat compte tenu de sa trop grande décontraction (visite du logement en jogging). Sa tenue génère un *a priori* fort concernant sa capacité à entretenir le logement. Une autre situation similaire est évoquée également mais sur le parc social. À l'apparence du candidat s'ajoute son passé carcéral.

● Une famille nombreuse dont le montant des ressources et leur nature ont suscité de nombreuses questions intrusives de la part du propriétaire sur la capacité du ménage à faire face à tous les coûts incompressibles.

Q Une femme handicapée d'origine étrangère a essuyé de nombreux échecs dans sa recherche d'un appartement dans le parc privé : les propriétaires et / ou professionnels soulignant le caractère inadapté du bien à son handicap.

● Une jeune femme au RSA qui souhaitait quitter la maison de ses parents mais dont les recherches demeurent infructueuses en raison de la faiblesse de ses ressources.

Q Les recherches de logement d'un couple de femmes aux revenus confortables n'aboutissent pas.

● Un propriétaire refuse de prendre le dossier d'une personne âgée ayant des aides à domicile par crainte des nombreuses allées et venues risquant de perturber le voisinage.

Q Les difficultés pour un homme bénéficiant de la CMU d'obtenir un médecin traitant.

● Une famille composée d'un couple et de sept enfants dont la candidature a été refusée en CAL par le bailleur au prétexte que « tous les enfants ne pouvaient pas prendre l'ascenseur en même temps ».

Q Les propriétaires ou agents immobiliers ne donnent pas suite aux demandes de visite des candidats locataires lorsque ceux-ci ne maîtrisent pas ou maîtrisent mal la langue française.

● Une famille est harcelée par son voisin (propriétaire) au prétexte qu'elle fait du bruit et que sa cuisine sent fort.

Q Un bailleur refuse de soumettre à l'examen en CAL le dossier d'un couple originaire de Roumanie.

● Dans une copropriété d'une ville cossue, une famille logée par l'association est accusée de tous les désordres dans l'immeuble : déchets dans l'escalier, benne qui déborde, etc.

Q Lors de la visite du logement, une propriétaire refuse de louer son bien au candidat parce qu'il est noir.

● Lors d'une commission d'orientation des ménages « prêts au relogement », le refus par l'instructeur du bailleur de proposer le dossier en CAL en raison de l'absence d'emploi d'un des membres du ménage.

Ces situations exprimées dans un premier temps montrent bien les différents degrés d'appropriation et de maîtrise du cadre normatif des discriminations. Pour autant, elles en traduisent la violence, les effets pour les personnes et la conséquence directe sur leur droit au logement.

Mieux connaître le cadre normatif

Les discriminations : un problème (?) récent

La discrimination est un fait ancien et très ancré mais nommé comme tel seulement depuis peu. Avant la fin des années 90, le mot « discrimination » est quasi inexistant dans le lexique ordinaire des politiques publiques. Aussi en 2012 lorsque les adhérents décident de l'insérer dans la Charte de la Fapil, cela ne fait qu'une dizaine d'années que la lutte contre les discriminations est un objet des politiques publiques et un sujet de recherche. Bien entendu cette « découverte » du problème ne signifie pas, loin s'en faut, la « naissance » du phénomène.

1789

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen fonde le principe d'Égalité.

Une Égalité d'abord déclarative qui rencontre des problèmes dans sa mise en œuvre (exclusion des femmes par exemple).

« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. » (Article 1^{er}).

► Après le traumatisme de la Guerre, réaffirmation de l'Égale dignité des Hommes

1948

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme

« La reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde » et « il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit (...) ».

1972

La Loi de lutte contre le racisme

(dite « loi Pleven ») pénalise la discrimination.

► Au départ, lors de l'élaboration de la Loi, l'idée était d'autoriser l'État à préempter dans les zones favorisées mais le décret d'application n'a jamais été publié.

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

« (...) le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. »

1946

La Constitution de la V^e République inscrit l'Égalité dans le Droit et donne lieu à des principes normatifs mis en œuvre via des dispositifs, des expérimentations, etc.

1958

La Loi d'Orientation pour la Ville intègre l'expression de « mixité sociale » fondée sur des critères sociaux.

« Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes (...), l'État assure à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales. »

1991

1995

La Loi relative à la diversité de l'habitat pose des principes d'action visant l'offre pour donner corps à la « mixité sociale ».

2000

La Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) impose pour certaines communes un seuil minimal de logements sociaux (article 55).

2002

La Loi rénovant l'action sociale et médico-sociale consacre l'utilisateur comme un acteur à part entière. On assiste à un renversement de la logique qui préside à l'information faite aux personnes : du devoir d'informer du professionnel, on passe au droit à l'information des ménages.

« L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans le cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. ».

Il faut attendre la fin des années 90 (octobre 1998) pour que Martine Aubry, alors Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, pose la discrimination comme « un tabou qu'il faut briser ».

L'institutionnalisation de cette politique de lutte contre les discriminations se traduit notamment par la promotion de plusieurs dispositifs (CODAC, GELD, FASILD, etc.).

1998

- ▶ C'est à la fin des années 90 que la lutte contre les discriminations devient une catégorie d'action publique.

La Loi relative à la lutte contre les discriminations (portant sur l'emploi) définit les discriminations directes et indirectes, spécifie les critères et les domaines d'intervention et inverse la charge de la preuve.

2001

La Loi Égalité Citoyenneté doit permettre l'accès à l'ensemble des secteurs du territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

2016

- ▶ Glissement progressif de la diversité de l'habitat à la diversité dans l'habitat

Depuis des décennies, les réformes engagées dans les orientations des politiques publiques et leur mise en œuvre sont mues par les résolutions suivantes : plus de « transparence », plus d'effectivité dans l'accès aux droits, plus d'individualisation et de personnalisation des services (« pour mieux répondre aux besoins ») et plus de « choix » pour les personnes dans les prestations et services qui leur sont fournis. Ces logiques à l'œuvre dans le

secteur social (protection sociale, logement HLM) infusent les pratiques des acteurs et notamment des associations assurant la médiation dans le relogement des personnes dites « défavorisées ». En diminuant les marges d'appréciation individuelle, en clarifiant et formalisant les procédures et critères présidant à l'octroi de l'aide, du logement ou du service, elles cherchent également à prévenir des pratiques discriminatoires.

Les discriminations : une définition juridique

On l'a vu dans la brève chronologie, en France, les discriminations ont une définition juridique qui vise l'effectivité du principe d'Égalité. La loi considère comme discrimination punissable une distinction opérée selon des critères illégitimes ou illégaux. Dans une situation comparable à une autre, une personne est discriminée lorsqu'elle subit une inégalité de traitement fondée sur un critère prohibé par la loi, dans un domaine visé par la loi.

« *La lutte contre les discriminations est (...) un combat de droit* » Didier Fassin²

En droit, trois éléments sont donc « nécessaires » pour qu'il y ait discrimination :

- une différence de traitement ou un traitement défavorable entre des personnes placées dans une situation comparable ;
- un traitement différencié qui se fonde sur un critère prohibé ;
- un traitement différencié qui intervient dans un domaine prévu par la loi.

² (Didier FASSIN), *L'invention française de la discrimination*, Presse de Sciences Po, 2002.

À ce jour, la loi reconnaît 25 critères de discrimination.

Âge	Orientation sexuelle	Patronyme	Sexe	Identité de genre	Mœurs
Origine	Opinions politiques	Lieu de résidence	Activités syndicales	Perte d'autonomie	Grossesse
Appartenance ou non appartenance, réelle ou supposée à une ethnie		Appartenance ou non appartenance, réelle ou supposée à une nation		Appartenance ou non appartenance, réelle ou supposée à une prétendue race	
Opinions philosophiques	Particulière vulnérabilité résultant de la situation économique	État de santé		Croyance ou appartenance ou non appartenance, réelle ou supposée à une religion	
Handicap		Situation de famille			
Capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français		Apparence physique		Domiciliation bancaire	
		Caractéristiques génétiques			

Critères de discriminations les plus fréquents dans les situations accompagnées par le réseau

La loi précise également les domaines dans lesquels il est interdit de discriminer :

- l'accès à l'emploi, la carrière, le licenciement, la rémunération, les avantages sociaux ;
- **l'accès aux biens et aux services privés (logement, crédit, loisirs...)** ;
- **l'accès aux biens et aux services publics** (école, soins, état civil, services sociaux) ;
- l'accès à un lieu accueillant du public (boîte de nuit, préfecture, magasin, mairie) ;
- l'accès à la protection sociale, l'éducation et la formation (conditions d'inscription, d'admission, d'évaluation, etc.).

Une explicitation des notions

Qu'est-ce qu'un stéréotype ?

Une représentation qui se veut explicative de caractéristiques, d'attitudes, de comportements, d'expressions culturelles, attribuée de façon arbitraire.

- ▶ **Stéréotype = une image, une représentation caricaturale**

Qu'est-ce qu'un préjugé ?

Un jugement favorable ou défavorable porté a priori sur quelqu'un ou quelque chose selon certains critères personnels fondés sur des idées reçues ou sur une opinion générale formée à partir d'une expérience personnelle ou d'un cas particulier.

▶ **Préjugé = une appréciation, une attitude négative**

Qu'est-ce que le racisme ?

Un système de théories et de croyances individuelles ou collectives selon lesquelles il existe des « races » dans l'espèce humaine et une hiérarchie entre elles. Une idéologie qui affirme, directement ou indirectement, qu'un groupe est, de façon inhérente, supérieur à un autre.

▶ **Racisme = une appréciation hiérarchisée et essentialiste des rapports entre les hommes**

Qu'est-ce qu'une inégalité ?

La différence dans l'accès à des ressources sociales rares et valorisées, « ressources » étant entendu au sens le plus large (politique, économique, culturelle, sociale, sexuelle, etc.) ; cette différence d'accès peut être perçue comme injuste.

▶ **Inégalités = rapport social, résultat d'une distribution inégale des ressources au sein d'une société**

Qu'est-ce qu'une discrimination ?

Le traitement différentiel et inégalitaire de deux ou plusieurs personnes placées dans une situation comparable, en raison de critères interdits par la loi.

▶ **Discrimination = une action, un processus de sélection qui implique une comparaison, un déni de droit**

Les échanges entre intervenants sociaux accompagnant des ménages dans l'accès au logement sont traversés par des notions avec lesquelles ils ont affaire quotidiennement : la vulnérabilité et la « capacité à habiter » des personnes est appréciée, des règles de priorisation sont instaurées, la mixité sociale, régulièrement évoquée, est visée. Elles sont irriguées par les termes définis ci-dessus. Ces notions, sans forcément relever de pratiques discriminatoires, traduisent parfois des inégalités de traitement des situations. La frontière entre inégalités de traitement et discriminations est ténue et difficile à appréhender.

« L'inégalité de traitement ne suffit pas à caractériser la discrimination (...) encore faut-il que le critère qui la fonde soit illégitime » Didier Fassin³

³ (Didier FASSIN), *L'invention française de la discrimination*, Presse de Sciences Po, 2002.

Mieux se situer dans la chaîne d'acteurs « coproducteurs » des discriminations

On l'a vu à travers les situations décrites par les groupes, les discriminations dont sont victimes les ménages pèsent sur les pratiques d'accompagnement au logement.

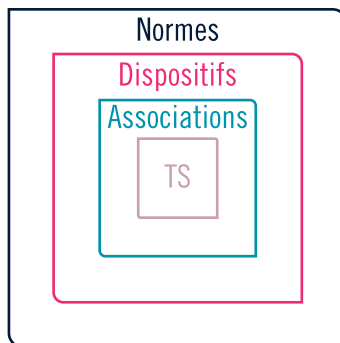
Pour Jacques Barou, l'avènement du droit au logement (loi Besson, puis DALO) a entraîné le développement de médiations de la part d'acteurs associatifs pour pallier les réticences des bailleurs vis-à-vis des catégories jugées potentiellement « à risques », englobées sous le vocable des « défavorisés ». Cela donne lieu au contrôle sur l'accès au logement des ménages qui apparaissent comme les plus suscep-

tibles de porter atteinte à la cohésion sociale censée exister dans l'espace urbain, notamment les ensembles HLM.

Ainsi, les associations, par leur rôle d'intermédiaire entre bailleurs (privés et sociaux) et ménages en difficulté d'accès au logement, prennent part, malgré elles, aux processus discriminatoires.

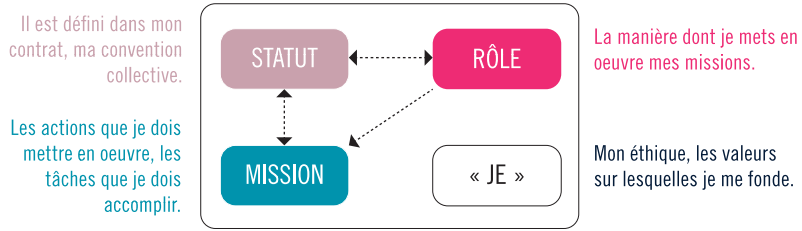
L'inversion des normes, marque d'une pression quotidienne qui désaxe

La démultiplication des relations tissées par les intervenants sociaux avec les différents acteurs (ménages, bailleurs, partenaires, institutionnels, etc.) et des dispositifs dans lesquels s'inscrivent leur action est source d'une grande complexité voire de méprise. En effet, devant faire face à différentes injonctions, certains intervenants ont bien du mal à discerner au quotidien dans les règles d'accès au logement (social ou d'insertion) mises en place, celles qui relèvent du dispositif de celles qui ont trait au cadre légal. Au-delà des problèmes que cela pose dans la mise en œuvre de l'accompagnement, la profusion conduit parfois les intervenants sociaux à intervenir la hiérarchie des normes. Ainsi, les conditions posées par les dispositifs et les acteurs dans la mise en œuvre du droit au logement deviennent la règle prépondérante, parfois au détriment du Droit.

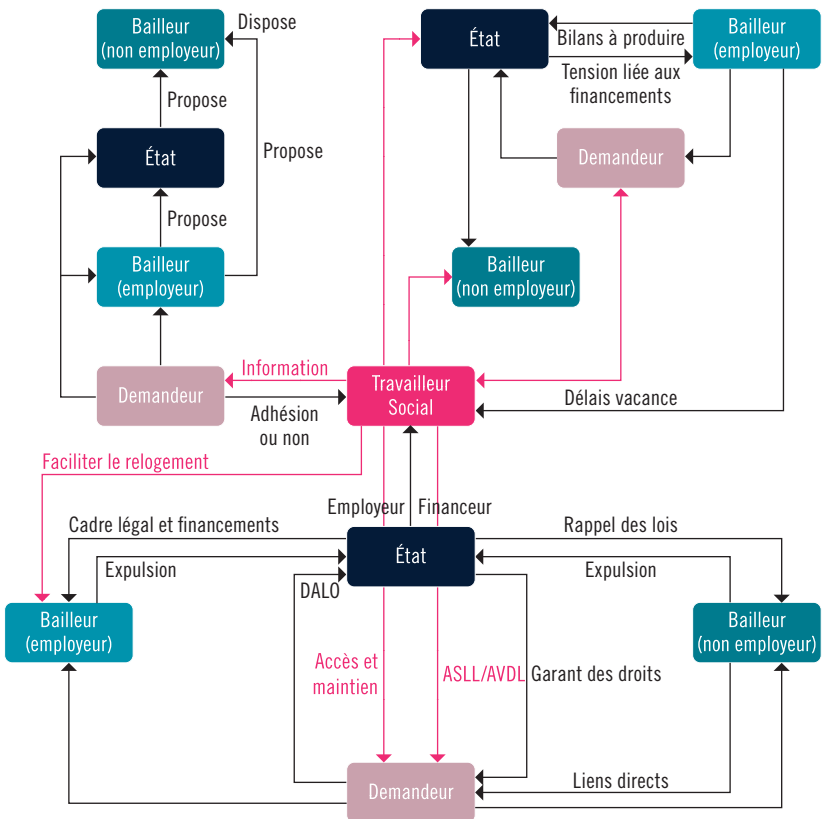


Une chaîne d'acteurs qui amplifie les zones grises

En préalable aux réflexions sur la place que les intervenants sociaux associatifs occupent, nous sommes revenus rapidement sur les différents termes qui qualifient leur posture professionnelle.



Lorsque l'on demande aux travailleurs sociaux du réseau de se situer au sein du système d'acteurs pour l'accès au logement et de qualifier les relations qui les lient à ces interlocuteurs, les schémas établis témoignent de cet imbroglio.



L'État, entendu au sens large (pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire) est à la fois le maître d'ouvrage des politiques publiques et, à ce titre, un important financeur des activités des associations d'insertion par le logement. Il est aussi le garant du Droit (au logement), lui-même porteur de tensions puisqu'il est négocié. La délégation des missions d'accès au logement aux organismes d'insertion est porteuse de points de friction quand les intérêts du demandeur, de l'État et de l'association ne sont pas convergents.

Le processus de sélection est inhérent à l'activité d'attribution. Les bailleurs sociaux sont pris dans des contraintes de gestion gouvernées par l'objectif de réduction des risques (financiers, politiques ou sociologiques). Ces deux paramètres (sélection et gestion du risque) peuvent conduire à des pratiques qui entravent l'accès au logement des ménages selon des critères discutables voire discriminatoires. Pour les équipes sociales des associations, il s'agit d'être informées des critères retenus pour la désignation puis l'attribution et de pouvoir le cas échéant les discuter (notamment lorsqu'ils portent atteinte à des principes importants tels la dignité, l'égalité) sans nuire au partenariat créé. Dans ses accompagnements, le travailleur social doit donc jauger les bénéfices et les risques au regard de son éthique, de l'intérêt de l'ensemble des ménages qu'il accompagne et de la coopération formalisée avec le bailleur.

Pour le travailleur social, les liens de subordination, qu'ils soient directs ou indirects, s'exercent en plusieurs endroits. Vis-à-vis de son employeur associatif cela va de soi ; mais également auprès de ses interlocuteurs institutionnels en tant qu'ils sont également

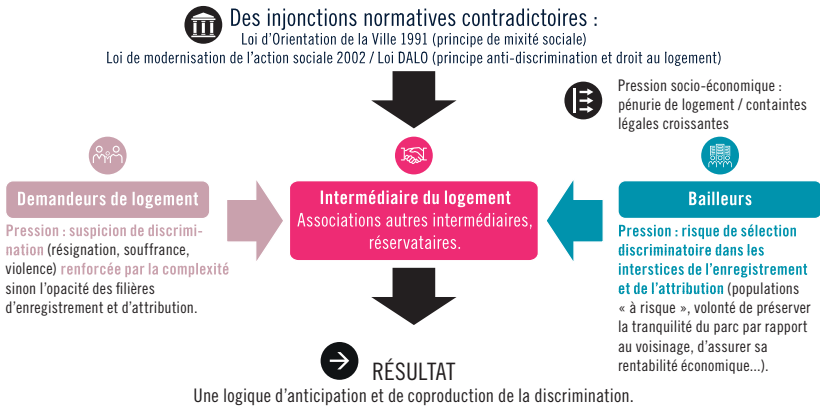
financeurs de l'activité et / ou constructeurs des politiques publiques ; envers les bailleurs (sociaux, associatifs, privés) qui fournissent les logements accessibles aux ménages qu'il accompagne ; à l'égard des personnes enfin qui attendent du travailleur social un résultat tangible, en l'occurrence un logement.

Au-delà de ces pressions, le professionnel est l'interface entre les différents acteurs du champ du logement : il a un rôle de facilitateur. En direction du ménage d'abord dans l'information sur ses droits, l'explicitation des processus et l'aide dans ses démarches. Il appuie la candidature lorsque celle-ci est présentée au bailleur (associatif, privé, social). Auprès des organismes HLM partenaires à travers l'assurance de la conformité de la demande au cadre légal et la complétude du dossier ainsi que la possibilité pour le bailleur d'échanger avec l'accompagnant si besoin. Avec les partenaires plus largement comme relais de l'information entre les différentes parties intervenant à un moment où l'autre dans le relogement du ménage.

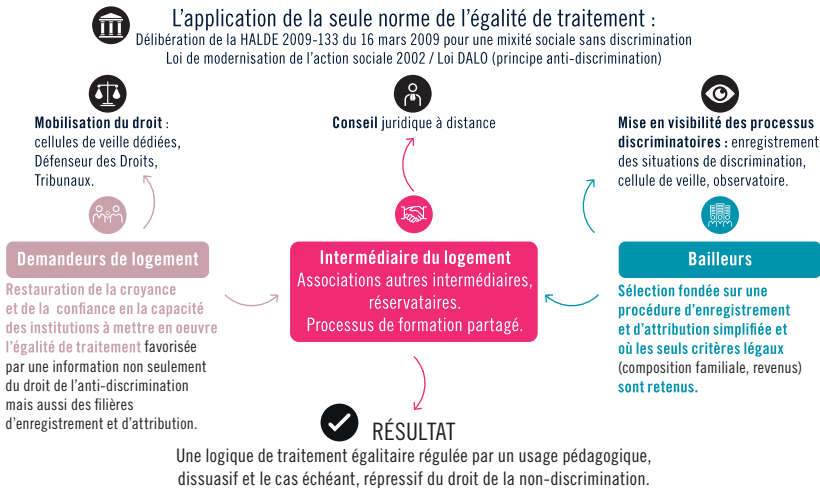
Ce que pourrait être une configuration égalitaire

Olivier Noël, sociologue et responsable d'ISCR-Méditerranée, travaille sur les discriminations et a accompagné l'Association Villeurbannaise pour le Droit au Logement (AVDL) dans une démarche de formation-action à la prévention et à la lutte contre les discriminations. Cet appui a entre autres permis au sociologue de modéliser deux configurations³ des acteurs de l'insertion par le logement. L'une où l'absence de cadre référentiel partagé favorise une logique de coproduction de la discrimination. L'autre où la formation des acteurs et la mise en œuvre de procédures communes restreignent les pratiques discriminatoires.

A. Une configuration discriminatoire où l'absence de cadre référentiel partagé favorise une logique de coproduction de la discrimination



B. Une configuration égalitaire dans le domaine du logement social.



3 (O. NOËL) Note de capitalisation de la formation-action à la prévention et à la lutte contre les discriminations, Association Villeurbannaise Droit au Logement, novembre 2007-mars 2009.

Mieux repérer les situations de discrimination dans l'accès au logement

L'attribution d'un logement procède nécessairement d'une sélection des candidats, en particulier lorsque les demandes dépassent de loin l'offre locative. En conséquence, toute différence d'accès à un bien collectif comme le logement social n'est pas constitutive d'une discrimination.

Une discrimination est avérée lorsque des critères légitimes de déni d'accès sont contournés au profit de critères illégitimes (l'origine ethnique ou la race) ou lorsque des arbitrages en apparence neutres lèsent systématiquement des personnes en raison de tel ou tel critère prohibé

Les discriminations décelées par le groupe : des candidats très vite entravés

Les échanges entre équipes sociales ont essentiellement porté sur des discriminations dans l'accès au logement (peu de situations s'agissant du maintien, de la demande de mutation ou de l'accès à un autre droit impactant l'accès au logement). Ainsi, les discussions des groupes témoignent bien de la difficulté à entrevoir les discriminations comme un problème au-delà de « l'accès à » (un service, un droit, un bien) alors qu'elles s'opèrent aussi dans l'organisation générale. Les membres des groupes ont fait la distinction entre parc privé et parc social. En effet, dans les situations rencontrées, les pratiques discriminatoires ne s'y manifestent ni de la même manière, ni au même moment.

Pour ce qui est du parc privé, la discrimination relève essentiellement des propriétaires bailleurs (dans certains cas de leur mandataire, agent immobilier) et se produit avant même que le candidat ait pu déposer un dossier. Les personnes essuient des refus par téléphone ou n'ont tout simplement pas de réponse suite à leurs appels. Les motifs de refus (fondés sur des critères interdits) sont rarement explicites mais plutôt exprimés via des commentaires allusifs.

Pour le parc social, compte tenu du cadre réglementaire pour l'enregistrement de la demande et pour la priorisation (notamment via le DALO), les situations discutées ont essentiellement lieu au moment de la désignation du

candidat. Elles sont décelées lors des échanges avec les agents en charge de l'instruction (conseillère sociale du bailleur, gestionnaire locatif, élu, etc.), échanges qui font rarement l'objet d'un écrit. Le traitement différencié des candidats au logement se fonde sur des justifications traduisant les *a priori* relatifs à la composition familiale, à la faiblesse et / ou la nature des ressources ou encore au « parcours de vie ». Les équipes des bailleurs invoquent « l'absence de travail de Monsieur et le risque qu'il traîne dans le hall et tombe dans des petits trafics » ; le fait que la famille soit « connue » ; le nombre d'enfants « incompatible avec l'équipement de la résidence » ; le fait que « Monsieur est polygame » parce que le couple d'origine africaine n'est

pas marié ; etc. Ces arguments opposés aux intervenants sociaux accompagnant les ménages oblitérent dans de nombreux cas celui de l'origine réelle ou supposée du ménage ; les

« équilibres de peuplement », souvent avancés par les bailleurs, constituent le motif « légitime » d'un refus en réalité fondé sur l'origine.

Des études récentes qui corroborent les pratiques discriminatoires dans l'accès au logement

On l'a dit en introduction, les discriminations relèvent de multiples facteurs et notamment de l'habitus des acteurs en charge du logement des ménages précaires. Si depuis plus d'une dizaine d'années, les discriminations dans l'accès au logement constituent un objet de recherche (en sociologie et en sciences politiques notamment), leur quantification reste quant à elle relativement récente. En effet, le testing a été utilisée en France dans d'autres domaines mais ce n'est que récemment que l'on dispose d'une enquête⁴ d'envergure nationale portant sur l'accès au logement privé fondée sur cette méthode (réalisée en 2016).

Voici quelques-unes des conclusions tirées de cette enquête :

- **Les pratiques des agences immobilières ne diffèrent guère de celles des bailleurs privés** : elles n'ont donc pas un rôle atténuateur.
- **L'origine (réelle ou supposée) du ménage influe fortement sur les chances de voir ses démarches d'accès au logement aboutir** (un maghrébin a 26,7 % de chances en moins) et ce même s'il mentionne des garanties jugées habituellement supérieures (statut de fonctionnaire).
- **Ces discriminations sont très différentes d'un territoire à l'autre** mais sont patentes sur un petit nombre d'aires urbaines (Perpignan, Limoges, Avignon et Nancy en tête).

Le Défenseur des Droits a également mené une consultation sur le sujet auprès d'un échantillon de 5 000 personnes représentatives de la population. On trouve les résultats relatifs aux discriminations dans l'accès au loge-

ment dans le volet 5 de « L'enquête sur l'accès aux droits ». Celle-ci met en lumière l'écart important entre la perception du phénomène et la part de la population qui dit avoir effectivement été discriminée.

Voici quelques éléments de connaissance extraits de cette enquête :

- **46 % des personnes enquêtées estiment que la discrimination dans l'accès au logement est un phénomène courant.** Ainsi, le logement fait partie des trois premiers domaines cités dans lesquels des discriminations peuvent se produire après les contrôles de police (50 %) et l'emploi (47 %).
- **14 % des personnes enquêtées ont subi des discriminations lors de leur recherche de logement.** Si l'on considère ceux qui n'ont pas trouvé

4 J. LEGALLO, Y. L'HORTY, L. DU PARQUET et P. PETIT, *Les discriminations dans l'accès au logement en France : un testing de couverture nationale*, TEPP, Décembre 2017.

de logement avant cinq années de recherche cette part est deux fois plus importante.

- **Pour les ménages perçus comme « non blanc », la probabilité d'avoir vécu une situation de discrimination dans la recherche de logement est cinq fois plus élevée** que par rapport à des ménages perçus comme « blanc ». Le critère de l'origine supposée passe avant la question économique puisque les ménages qui se déclarent en difficultés financières ont 3,5 fois plus de risque de rencontrer des discriminations que ceux qui se disent « à l'aise » financièrement.
- **Les familles monoparentales sont deux fois plus exposées aux discriminations**, risque accentué pour les mères isolées du fait de leur précarité économique présumée.

Dans le domaine du logement, l'essentiel des témoignages de discriminations adressés au Défenseur des droits concerne :

- des propositions de logements situés exclusivement sur des quartiers stigmatisés ;
- des délais d'attente anormalement longs pour des demandes inabouties ;
- des refus motivés par la pratique de quota dans le parc social ;
- la non présentation du dossier en commission d'attribution ;
- des refus d'attribution compromettant l'accès à d'autres droits (regroupement familial notamment) ;
- des pressions de l'environnement (pétitions du voisinage, actes de malveillance, hostilité).

Une méthode en guise d'appui

Réfléchir sur la place qu'occupe le travailleur social au sein des voies d'accès au logement social révèle un certain nombre de questions quant au positionnement et aux traitements des situations discriminatoires :

- Faut-il nécessairement agir ?
- D'où l'intervenant social peut-il intervenir ? Et jusqu'où ?
- Comment et à quelles fins peut-il utiliser le droit ?
- Comment, depuis la place qu'il occupe, le travailleur social peut-il agir vis-à-vis de ses partenaires et influencer sur leurs pratiques et décisions ?
- Comment peut-il agir lorsque c'est son association-employeur qui est mise en cause ?

Situé à un endroit charnière, le travailleur social est un « témoin privilégié » des processus discriminatoires tout en étant lui-même pris dans le risque de coproduction de la discrimination. L'enjeu est donc d'identifier les marges de manœuvre qu'il a pour remonter les situations afin de faire valoir le droit et à terme éclairer sa pratique.

Pour répondre à ces questions et fournir aux intervenants sociaux des outils de résolution de leurs difficultés, Myriame Matari les a invités à reprendre collectivement les situations repérées. La méthode proposée consiste en l'analyse de ces situations au travers d'une série de questions se rapportant à leur posture professionnelle.

1 Quel est mon cadre éthique

Il s'agit ici de questionner les valeurs de l'association, les normes de la non-discrimination, son éthique professionnelle et son rapport éthique au public.

2 Quels sont les faits ?

Il s'agit là de se concentrer sur les éléments attestés et de les distinguer de ce qui relève des opinions, des ressentis ou des jugements.

3 Quelle(s) expérience(s) et expertise(s) puis-je mobiliser ?

Il s'agit ici d'apprécier les ressources (professionnelles, juridiques, pratiques, etc.) dont il dispose pour l'étude et la compréhension de la situation.

4 Quelle stratégie adopter ?

Il s'agit d'identifier les actions qu'il peut engager à la lumière des risques et bénéfices pour lui, le demandeur, son organisme.

La méthode appliquée à des situations rencontrées par les équipes

Situation 1

Une famille accompagnée par l'intervenante sociale de l'association reçoit une proposition de logement. Le dossier de candidature est réalisé avec l'appui de l'intervenante sociale et transmis à la conseillère du bailleur social en charge de l'instruction du dossier. À réception du dossier, de nombreux échanges (téléphoniques et mails) ont lieu afin d'en savoir plus sur la situation de la famille.

La conseillère du bailleur reproche d'abord à l'intervenante d'avoir voulu cacher l'origine ROM de la famille alors que les documents d'identité ont été joints au dossier et que le rapport social indique leur date d'entrée en France. Ensuite, la nationalité roumaine de la famille donne lieu à une somme de questions intrusives : comment vivaient-ils en Roumanie ? Pourquoi vivent-ils dans une colocation au sein du parc de l'association ? N'ont-ils pas tendance à héberger des connaissances ? À vivre entre leur caravane et le logement ? Ces questions se sont poursuivies même lors de l'échange

oral avec la direction de l'association. Aucune de ces interrogations n'a fait l'objet d'une demande écrite. Le seul élément contestable adressé par mail correspond à l'argument selon lequel l'absence de gardiennage sur la résidence constituerait un frein (sous-entendant que ce « type » de familles est source de nombreuses allées et venues incompatibles avec la quiétude de la résidence). En définitive, le bailleur refuse par écrit la candidature de la famille au motif que le logement relève du contingent destiné aux fonctionnaires.

1 Revenir au cadre éthique

Les valeurs sur lesquelles se fondent les intervenants sociaux sont l'égalité de traitement, le Droit au logement, la dignité de la personne, la lutte contre l'exclusion. Leur cadre professionnel s'inscrit dans les activités d'intérêt général et à but non lucratif. Leur posture professionnelle repose sur l'écoute, le respect de la personne et de son projet.

2 Relever les faits

Une famille roumaine accompagnée par l'association a reçu une proposition de logement.

Elle constitue son dossier de candidature avec l'aide du travailleur social et l'adresse à la conseillère logement du bailleur.

Des échanges verbaux ont lieu entre la conseillère et le travailleur social ac-

compagnant la famille puis la direction de l'association. Un échange par mail mentionne l'incompatibilité de la candidature au regard du logement du fait de l'absence de gardiennage sur cette résidence.

Le motif de refus écrit invoque le fait que le logement relève du contingent réservé aux fonctionnaires pour justifier la non attribution.

3 Reprendre les faits à la lumière de leur expertise

Le ménage a subi un traitement défavorable (puisque le logement ne lui a pas été attribué). Compte tenu du fonctionnement du parc social, et notamment du contingentement, le motif opposé par le bailleur pour le refus d'attribution apparaît « suspect ». En l'occurrence, si le logement appartient au contingent destiné aux fonctionnaires et compte tenu du mode de désignation utilisé sur le territoire, le positionnement de la famille n'aurait pas dû se faire. Le travailleur social pointe ici plusieurs incohérences : au moment de la proposition puisque le bailleur a accès a priori au fichier des publics prioritaires, fichier dans lequel est renseigné la nature des ressources et le statut des ménages ; puis au moment de l'instruction du dossier étant donné que la conseillère

sociale du bailleur a alors tous les éléments d'information nécessaires mais qu'elle ne relève pas qu'aucun des membres du ménage n'est fonctionnaire. Au contraire, les informations complémentaires qu'elle demande concernent avant tout les habitudes supposées du ménage au regard de son origine. Dès lors, on peut présumer que la famille a été discriminée.

4 Opter pour une stratégie

Au regard de cette analyse, plusieurs actions peuvent être engagées telles que :

- Demander par écrit les causes de ces dysfonctionnements, dans la mesure où il s'agit bien d'un logement relevant du contingent fonctionnaire. Ici le responsable, vu son implication dans le processus d'instruction de l'association peut faire cette démarche.
- Orienter le ménage vers un juriste afin qu'il puisse être informé et accompagné s'il le désire sur les recours possibles.
- Requestionner les process de désignation et d'attribution pour que cela ne se réitère pas, s'il s'agit réellement d'un dysfonctionnement et non d'un refus fondé sur des critères discriminatoires.

Situation 2

L'assistant de service social accompagne un homme qui du fait de son âge et de ses problèmes de santé ne peut plus vivre dans le foyer qu'il occupe depuis son arrivée en France en 1970. Il recherche donc un logement autonome et envisage, à terme, de solliciter une demande de regroupement familial pour sa femme qui réside de manière permanente en Algérie. Ce Monsieur dépose une demande de logement social sur laquelle il mentionne son épouse tout en précisant qu'il vit seul actuellement et motive sa recherche par le regroupement familial. Il obtient une proposition de logement de type F2 qu'il visite et accepte.

Avant l'étude de son dossier en CAL, le bailleur demande le titre de séjour de Madame, pièce que Monsieur ne peut fournir puisque Madame ne réside pas en France. L'assistant de service social explique par téléphone puis par mail à l'assistante commerciale du bailleur la situation : Madame ne vit pas

en France et le projet de Monsieur est d'entamer un regroupement familial, démarche rendue impossible tant qu'il est en foyer. À ces explications s'ajoute l'envoi d'une attestation sur l'honneur rédigée par Monsieur précisant que Madame n'est pas présente sur le territoire. Le bailleur ne tient pas compte de ces éléments pour réactualiser la demande avant le passage en CAL. L'organisme HLM continue à demander (via un courrier AR) la copie de la carte d'identité ou du titre de séjour de madame, pièce qu'il est dans l'incapacité de fournir.

Lors du passage en CAL, l'attribution du logement est refusée au motif que le titre de Madame est manquant. Pour l'assistant de service social ce refus est litigieux car si les éléments transmis avaient été pris en compte Madame n'aurait pas dû être considérée comme « personne à loger ». Il a donc adressé au bailleur un recours contre cette décision.

1 Revenir au cadre éthique

Les valeurs et l'éthique professionnelle sur lesquelles se fondent les intervenants sociaux sont les mêmes que précédemment : l'égalité de traitement, le

Droit au logement et la lutte contre l'exclusion pour les premières, respect de la personne, écoute et développement du pouvoir d'agir pour la seconde.

2 Relever les faits

Un homme âgé est résidant en foyer depuis son arrivée en France en 1970.

Il a une demande de logement social active qu'il motive par son intention d'engager une démarche de regroupement familial pour sa femme qui réside, pour le moment, de manière permanente en Algérie.

Monsieur reçoit une proposition de logement, qu'il visite. Avec l'aide du travailleur social, il constitue le dossier

de candidature et le transmet au bailleur. Afin d'instruire la candidature le bailleur demande le titre de séjour de Madame. Le travailleur social échange avec la personne en charge du dossier chez le bailleur pour expliquer le projet de regroupement et l'incapacité de fournir la pièce demandée. Le demandeur rédige une attestation sur l'honneur précisant que Madame n'est pas présente sur le territoire. La CAL refuse la candidature en raison de l'absence de titre de séjour de Madame.

3 Reprendre les faits à la lumière de leur expertise

Ici, la difficulté réside dans le flou concernant la manière dont a été renseignée la demande de logement social. En effet, si Monsieur ne l'a déposée qu'en son nom (faisant mention du souhait d'un regroupement familial dans les commentaires par exemple), la demande du bailleur pourrait être déclinée (avec les difficultés posées par le statut marital et la mention de Madame dans des documents obligatoires pour l'instruction tel l'avis d'imposition).

Sinon, c'est une pratique légale que de réclamer le titre de séjour des conjoints étrangers puisqu'ils sont considé-

rés « comme personne à loger » par le bailleur. Dès lors que celui-ci ne peut le fournir, la CAL peut décider de ne pas attribuer le logement au demandeur. Dans le cadre d'une démarche engagée de regroupement familial, « il convient de faire preuve de souplesse » dans l'examen du dossier du candidat quant au titre du conjoint (cf. infra).

Dans une publication de mars 2018⁵, l'Union Sociale pour l'Habitat aborde la question des demandes corrélées à un regroupement familial et en précise l'examen.

« Dès lors que le candidat précise que sa demande est présentée dans le cadre d'une procédure de regroupement familial et qu'au stade de l'instruction de la demande de logement social il produit le justificatif afférent (attestation de dépôt de la demande), son conjoint est considéré comme " personne appelée à vivre dans le logement " et, par conséquent, par stricte application des dispositions de l'arrêté du 24 juillet 2013, au jour de l'examen de la candidature par la CAL, le titre de séjour de chacun des époux doit être produit. Dans la mesure où la décision relative au regroupement familial est conditionnée par la disposition, à la date d'arrivée de la famille " d'un logement considéré comme normal pour

⁵ *Gérer la demande et les attributions : la motivation des décisions de refus et de non attribution*, Repères n° 47, livret n°4, USH, mars 2018.

une famille comparable vivant dans la même région géographique " (cf. article L. 411-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers), il convient de faire preuve de souplesse quant à l'exigence du titre de séjour du conjoint demeuré à l'étranger, puisque celui-ci sera délivré à l'issue de la procédure de regroupement familial (carte de séjour temporaire " vie privée et familiale "). En ce sens, la réponse ministérielle n°31194 du 24 janvier 2002 reste d'actualité (disponible sur le site de l'Union sociale pour l'habitat). »

4 Opter pour une stratégie

Ici la stratégie déployée dépend de la manière dont a été rédigée et enregistrée la demande. Le dossier de regroupement familial n'ayant pas encore été déposé, les actions possibles sont fonction de l'inscription ou non de Madame dans la demande LLS et l'avis d'imposition de Monsieur.

En définitive, selon les professionnels et la configuration, plusieurs actions sont envisageables. L'enjeu est avant

tout de mettre en visibilité le problème afin d'abattre le déni de ces pratiques discriminatoires. Enfin, **quelle que soit la situation, il est primordial de ne pas sceller les droits de la personne à ce que le travailleur social est en mesure de faire.** Aussi, il est important de faire appel à des tiers qui seront en mesure de qualifier plus précisément la situation et d'appuyer le ménage dans un recours s'il le souhaite.

En Conclusion

Nous avons ici rendu compte des premiers éléments d'une démarche engagée au sein du réseau afin de conjuguer principes et pratiques en matière de lutte contre les discriminations.

Ces temps d'échanges ont favorisé la reconnaissance et la prise de conscience de la réalité discriminatoire au sein des équipes sociales en ouvrant un temps de parole dédié à la problématique. Ils ont également permis d'en préciser les contours notamment par un retour sur les mécanismes de sélection dans l'accès au logement social et leur qualification.

L'ambition était bien d'amorcer une dynamique afin que les intervenants sociaux se réapproprient ces notions dans l'exercice quotidien de leurs missions, comprennent les logiques de coproduction des discriminations dans leur domaine et puissent depuis

leur place d'intermédiaire agir pour les enrayer.

Cette synthèse entend témoigner de ces travaux qu'il faut poursuivre et étendre à l'ensemble des équipes du réseau. Nous voulons construire ensemble une posture professionnelle en qualité d'intermédiaire du logement permettant aux intervenants de terrain de veiller à l'égalité de traitement des ménages qu'ils accueillent et accompagnent au quotidien.

Il ne s'agit donc pas ici d'une conclusion mais des prémisses d'une démarche globale que nous désirons porter dans la durée.

REMERCIEMENTS

La Fapil tient à remercier pour leur participation, leur énergie et leur contribution l'ensemble des participants à ces groupes de travail.

Pour la région Île-de-France et le département du Nord

- Célia Tronchet – **AIVS® Loca' Rythm**
- Anne Liaigre, Christelle Masse et Abdellah Rifi – **Habitat et Humanisme Île-de-France**
- Aurélie Sameke – **FREHA**
- Bénania François – **ALJ 93**
- Fabienne Belanger, Noémie de Lisle et Yun Man – **Solidarités Nouvelles pour le Logement Val-de-Marne**
- Ahmed Asloum, Justine D'Hondt, M. Poulmane et M. Diaby – **GRAAL**

Pour les régions PACA et Occitanie

- Morgane Boulard, Annabelle Bujosa, Audrey Kizlik et Cécile Nemrod – **API Provence**
- Emilie Cantuel et Lauriane Delarue – **Adages**
- Juliette Debanne, Delphine Liard et Justine Guiraud – **AIVS® LOGIAH**

Pour les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté

- Evelyne Guerraz – **alpil**
- Eloïse Abeillon, Marilyne Lhoste, Julie Nicolas et Jeremy Paterlo – **AIVS® La Clef 43**
- Ines Lounis et Fayda Ozgunduz – **AIVS® Territoires / Pôle Logement Un Toit pour Tous**
- Lise Colom – **Habitat et Humanisme Rhône**
- Jean-Paul Bourges – **Antenne Logement**
- Sandrine Bonnin – **Soliha Haute-Savoie**
- Marie-Claire Geland – **AVDL**
- Aurélie Begon – **AIVS® ASL**
- Alicia Garel – **AILOJ**
- Françoise Cesari, Dominique Mayala et Léonie Minkoue – **ADDSEA, secteur ALIA**

En 2018, l'animation de ces groupes de travail a été assurée par Maître Matari et Pauline Maisondieu.

SIGLES EMPLOYÉS

CODAC : Commissions départementales d'accès à la citoyenneté

CMU : Couverture Maladie Universelle

GELD : Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations

FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (anciennement Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leur famille).

CAL : Commission d'attribution de logements sociaux

LLS : Logement locatif social



6, avenue du Professeur
André Lemierre
75020 Paris
contact@fapil.fr
www.fapil.fr



Fondé sur la mise en commun des expertises et des expériences de ses adhérents, notre réseau développe plusieurs modes d'intervention pour répondre aux difficultés rencontrées par les ménages :

- accueillir, orienter et informer les personnes ;
- les accompagner ;
- produire des logements de qualité et abordables ;
- et assurer une gestion locative adaptée.

Notre fédération apporte un soutien opérationnel et utile à ses adhérents et favorise les échanges. Nous associons d'autres acteurs à nos réflexions, convaincus de l'importance des partenariats pour construire ensemble des réponses à la hauteur des enjeux du mal-logement.

Avec le soutien : du Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ; du Ministère des Solidarités et de la Santé ; de la Caisse de garantie du logement locatif social ; de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et de la Fondation Abbé Pierre.