

Ensemble contre toutes les discriminations

Colloque LUCIDE Logement - 20 décembre 2006

DISCRIMINATIONS FACE À L'ACCÈS À L'HABITAT :

**QUELS ENJEUX,
QUELLES PERSPECTIVES,
QUELLES SOLUTIONS ?**



RÉSUMÉ

Depuis plus d'un an, dans le cadre du Programme européen LUCIDE, un groupe de travail rassemblant des acteurs clés du logement en Haute-Normandie se réunit autour du problème de la discrimination dans l'accès au logement. Son objectif: la mise en place d'expérimentations pour lutter contre les processus discriminatoires. Dans la perspective de définir le contenu de ces expérimentations et de mobiliser les acteurs, une étape intermédiaire s'est imposée : la mise en commun des constats afin de mieux comprendre la réalité des discriminations dans l'accès au logement. Ce colloque a permis aux acteurs locaux, ainsi qu'à leurs échelons nationaux de poser les premiers jalons précédant la mise en place d'expérimentations locales.

Les échanges ont mis en relief la complexité de la notion même de discrimination et des mécanismes qui aboutissent à ces pratiques illégales : **Qui discrimine ? Des personnes mais aussi des procédures** (p.2). Ces pratiques ont cours dans un contexte de pénurie de logements qui accentue, ou semble accentuer les comportements discriminants : **Pas assez de logements, davantage de discriminations ?** (p.3). Ce sont notamment les logements sociaux qui manquent, quand une partie des ménages est exclue du parc locatif privé. Les logements sociaux sont inégalement répartis sur le territoire, et provoquent une forme de discrimination favorisée par la peur de voir se construire un logement social près de chez soi : **La discrimination par les voisins** (p.4) a des conséquences non négligeables sur l'aménagement du territoire. La lutte contre les discriminations est un sujet nouveau dans l'agenda des politiques publiques et recouvre en partie, se confond parfois avec la lutte contre les inégalités sociales. Pourtant,

distinguer inégalités sociales et discriminations (p.5) est indispensable pour comprendre les discriminations comme phénomène à part entière, au-delà des effets des différences socio-économiques entre les individus. Analyser les procédures est ainsi essentiel si l'on veut lutter efficacement contre les discriminations indirectes, liées à l'organisation du « système ». Les intervenants s'interrogent sur les effets potentiellement discriminants **des procédures d'attribution opaques** (p.6). D'autres principes structurants comme la notion de mixité sociale exprimée dans la loi paraissent flous aux personnes sur le terrain : y a-t-il parfois un **lien entre mixité sociale et discrimination** (p.6) ? La recherche de mixité sociale entraîne-t-elle de manière indirecte des discriminations ? Il s'agit d'une réflexion centrale de ce colloque qui s'interroge sur les effets pervers d'une notion pourtant inscrite dans la loi. Autant de constats partagés qui réunissent les acteurs du colloque autour d'une volonté d'agir contre les discriminations dans l'accès au logement (p.8).



Cette publication fait suite à un colloque qui s'est tenu le 20 décembre 2006 sur le thème

« **Discriminations face à l'accès à l'habitat : quels enjeux, quelles perspectives, quelles solutions ?** ».

La plupart des acteurs du logement en Haute-Normandie étaient présents : des services de l'Etat, des élus, des bailleurs sociaux, des associations impliquées dans la question de l'accès au logement... (seuls les représentants des bailleurs privés n'ont pas pu être présents).

La journée d'échanges s'est articulée autour de plusieurs temps forts : des constats, des ateliers thématiques :

- Accès à un logement public/privé : processus d'attribution,
- Partenariats et coopération entre bailleurs,
- Citoyenneté, solidarité et logement,
- Une table ronde : Agir contre les discriminations dans l'accès à l'habitat : quelles politiques ? quelles stratégies ? quelles coopérations ?

Afin de faciliter l'appropriation des interventions des participants au colloque cette publication ne reprend pas l'exhaustivité des propos qui ont été tenus mais retraduit la teneur des échanges et des problèmes soulevés lors des débats. Par ailleurs, des éléments d'informations supplémentaires ont été ajoutés et figurent en marge sous forme d'encadrés.

Le projet L.U.C.I.D.E est un programme de lutte contre les discriminations en Haute-Normandie financé conjointement par le Département de la Seine-Maritime, le Département de l'Eure, la Région Haute-Normandie, l'Etat (DRTEFP, DRDFE), l'Acisé (anciennement Fasild), la Fondation Dexia Crédit Local, et le Fonds social européen.

LA DISCRIMINATION ET LE LOGEMENT

A la HALDE, seules 4,61% des réclamations traitées portent sur les discriminations dans le logement. Si peu de discriminations ? Ou plutôt la difficulté à les percevoir ...



Ce colloque témoigne de l'actualité et de l'acuité de cette question : de nombreuses personnes sont aujourd'hui discriminées dans leur accès au logement, dans le parc privé comme dans le parc public. Les échanges illustrent également la complexité de la notion de discrimination. Certes elle est définie par la loi : il s'agit de toute distinction opérée entre des personnes sur l'un des critères énoncés dans l'article 225-1 du Code Pénal. Mais cette distinction n'est jamais opérée in abstracto. Elle se fait dans un contexte de fortes inégalités sociales. La lutte contre les discriminations passe selon certains avant tout par la lutte contre ces inégalités sociales-là, même si tout le monde s'accorde à penser qu'au-delà des inégalités sociales, il existe des discriminations à part entière. « C'est un sujet neuf » rappelle Eric Péli-

son, délégué à l'action régionale de la HALDE, à propos de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement. Cette journée d'échanges nous aide à mieux comprendre comment l'envisager et la faire avancer.

Qui discrimine ? Des personnes mais aussi les procédures

Eric Pélisson donne deux exemples de réclamations déposées à la Halde : « Dans une copropriété en travaux, un couple d'aveugles signale que le nouveau digicode devra tenir compte de leur cécité. Cette précaution n'est pas prise en compte, et les personnes aveugles ne peuvent plus rentrer chez elles. » Autre exemple : « Un candidat rejeté du parc privé au titre de sa religion musulmane ».

Il s'agit dans ces deux situations d'une discrimination directe : une personne en discrimine une autre. Dans le premier cas, des co-proprétaires traitent de la même manière les personnes en situation de handicap que les autres locataires. Dans le deuxième, un propriétaire considère défavorablement une candidature du fait d'un critère illégitime.

La discrimination indirecte est plus difficile à déceler : elle ne met pas en cause une personne, mais le « système ». Des procédures perçues comme légitimes parce qu'« objectives » et formelles, sont pourtant parfois, si l'on creuse, porteuses de discriminations.

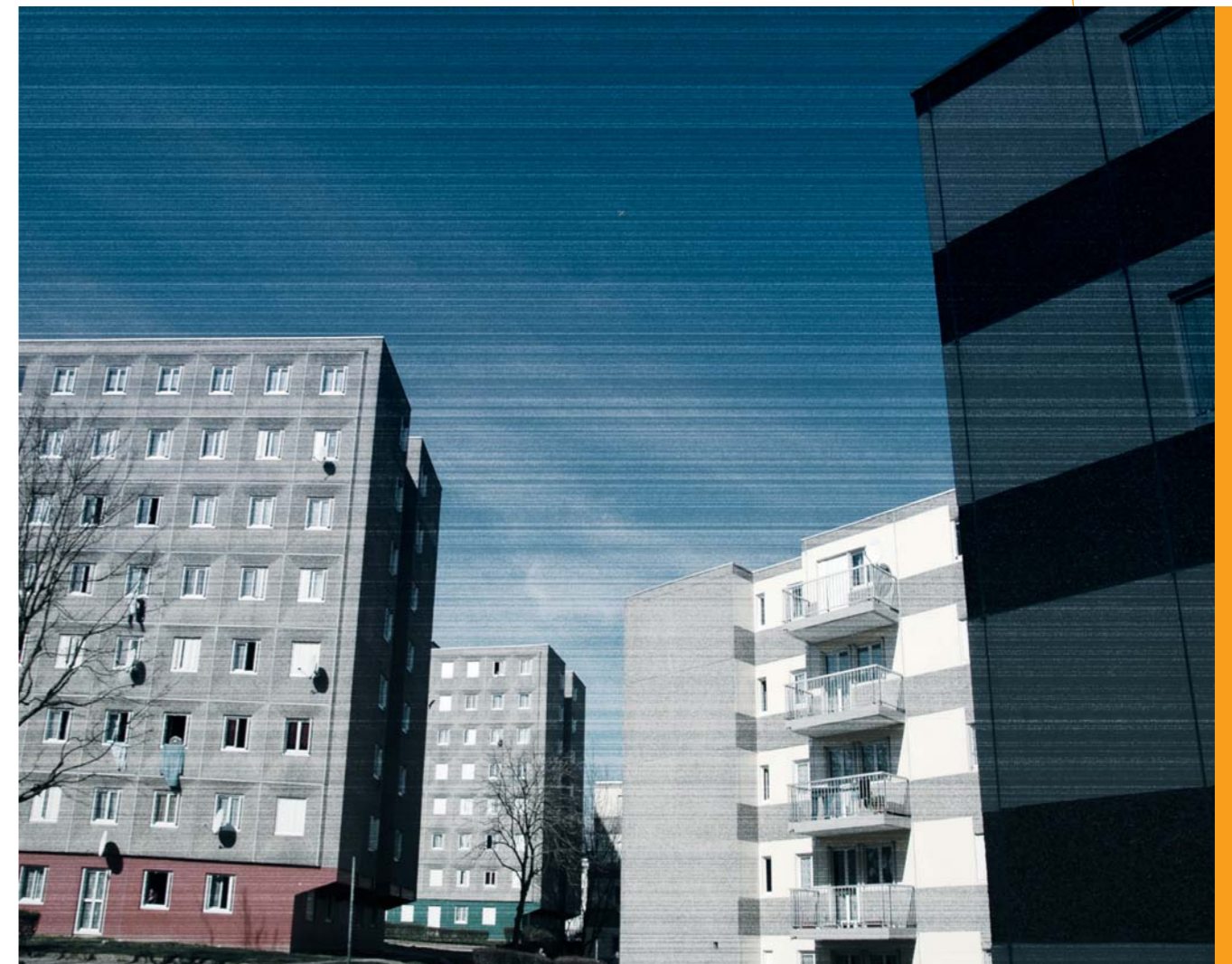
Exemple : Des règles et des pratiques dans la construction et l'attribution de logements privés et publics peuvent aboutir à la concentration de certaines catégories de population dans des zones déqualifiées du parc, ou encore à des délais d'accès particulièrement longs pour certains.

Les échanges lors du colloque montrent que les discriminations sont parfois difficilement repérables et identifiables : « Il n'est pas facile d'identifier la discrimination, de faire la différence entre vraie discrimination et ressenti. Les différents acteurs ne sont peut-être pas encore assez outillés ». **Léonard Nzitunga**, directeur de l'association l'Abri. Preuve en est, le faible taux de réclamations déposées à la Halde qui ont trait au logement. En un an et demi, la Halde n'a reçu que 249 plaintes relatives au logement. Les discriminations dans l'accès au logement sont-elles pour autant anecdotiques ? Les cas rarissimes ? **Eric Pélisson** met en garde : dans le domaine du logement, il y a des discriminations mais les personnes méconnaissent leurs droits. Les personnes

LES RÉCLAMATIONS LOGEMENT À LA HALDE : MOITIÉ PUBLIC, MOITIÉ PRIVÉ

- 5 247 réclamations ont été traitées par la Halde en 1 an et demi.
- Les 2/3 tiers des personnes qui téléphonent donnent suite par une réclamation écrite.
- En Haute-Normandie, au 1er septembre 2006, 74 réclamations seulement ont été enregistrées dont une cinquantaine pour la Seine-Maritime.
- Le logement, au 1er décembre, ne représentait que 249 réclamations au niveau national, soit 4,61%.
- L'emploi représente 45% des réclamations.
- Dans les 2/3 des cas, la Halde indique qu'il n'y a pas discrimination.
- Les réclamations concernant le logement se divisent, pour moitié, sur le parc public et privé.

aujourd'hui savent qu'il est illégal de discriminer dans l'accès à l'emploi. Tandis que les discriminations dans l'accès au logement sont moins connues et reconnues. Autre explication : La preuve de la discrimination dans ce domaine est difficile à apporter et la victime de la discrimination préfère continuer sa recherche de logement que consacrer son énergie à une procédure judiciaire (voir à ce propos le rapport d'activité de la Halde). Comment dès lors savoir qui discrimine ? Et quelle est l'ampleur du phénomène ?



DISCRIMINER, UN ACTE ILLÉGAL

Article 225-1 du Code Pénal : « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ».

La loi du 16 novembre 2001 introduit la notion de discrimination indirecte. Il y a une discrimination directe lorsqu'une personne est traitée moins favorablement qu'une autre, dans une situation comparable, en raison de critères énumérés dans l'article 225-1 du Code pénal (voir ci-dessus). On parle de discrimination indirecte lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantage certaines personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique puisse être objectivement justifiée par un motif légitime.

QUAND TROUVER UN LOGEMENT

DEVIENT UN « PARCOURS DU COMBATTANT »*

- **Corinne Perreau** DDASS de l'Eure évoque les difficultés rencontrées par les ménages réfugiés statutaires.
- **Eric Boufflet**, directeur de plusieurs centres de l'ONM (Euvre Normande des Mères) : « *les femmes victimes de violences conjugales se voient parfois appliquer une 'double peine' : elles doivent quitter leur domicile et se voient refuser l'attribution d'un logement car parfois considérées comme des 'cas sociaux' après leur passage dans les structures spécialisées trop souvent appelées 'foyers'.* »
- **Boubacar Diagana**, chargé de mission à l'Acisé (ex-FASILD) reprend les résultats des enquêtes de l'INSEE pour faire état des discriminations subies par les personnes immigrées.
- **Marie-Lorraine Hibon**, directrice de l'USH Haute-Normandie constate la difficulté pour les personnes handicapées qui « *ne savent pas toujours à qui s'adresser* ». Elle souligne le travail mené par l'USH en partenariat avec Handicap Normandie et les Conseils Généraux pour « *accélérer le processus de réponse à la demande de logements adaptés* ». De plus en plus « *les organismes intègrent cette problématique d'adaptation du parc* » aux personnes handicapées.
- **Nicole Bohic**, coordinatrice au sein de l'Association La Clé parle de « *parcours du combattant* » pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale qui cherchent un logement, « *souvent à la suite d'une longue hospitalisation* ».
- **Frédérique Robert**, chef du service des politiques sociales dans le Département de Seine-Maritime attire l'attention sur le logement des jeunes qui, en tant que « *public en difficulté spécifique* » nécessite également la mise en place d'outils de lutte contre les discriminations.

* Nicole Bohic, Association La Clé



Aujourd'hui, l'offre insuffisante de logements favorise les pratiques discriminatoires.

Janick Léger-Lesoeur

Mettons-nous dans la peau du candidat à un logement. M.X appelle une agence immobilière à propos d'une annonce de location : « *L'appartement a déjà été loué Monsieur. Malheureusement, aucune autre annonce ne répond pour le moment à vos souhaits.* » M. X. se sent-il discriminé ? Sur la base de quel élément rationnel peut-il étayer son impression ? Il ne sait pas que quelques minutes plus tard, une personne au patronyme moins discriminant appelle et se voit accorder une visite pour ledit appartement ... Quand bien même le candidat soupçonne une discrimination, il n'a aucune preuve qu'elle a réellement eu lieu. Je peux ressentir une discrimination, mais qui me dit que je ne suis

pas juste dans le ressenti, et non devant l'effet réel d'une « vraie » discrimination ?

Pas assez de logements, davantage de discriminations ?

Premier constat : la Haute-Normandie manque de logements. Selon plusieurs participants cette pénurie de l'offre « *favorise les pratiques discriminatoires. Des critères légitimes sont détournés au profit de critères illégitimes et les arbitrages se font sur des critères défavorables à certains types de populations* » **Janick Léger-Lesoeur**, vice-présidente du Département de l'Eure, présidente de l'Association Régionale des Missions Locales. Dans un contexte où la demande est supérieure à l'offre, le propriétaire qui loue son appartement a plus de « choix ». Il sélectionne son locataire parmi plusieurs candidats « solvables », avec le risque de le faire sur des critères non légitimes, sur des critères qui constituent, au sens de la loi, une discrimination.

Autre effet de cette pénurie, le surenchérissement du coût du logement. Une partie importante des ménages est privée de l'accès à la propriété ou au parc locatif privé, faute de revenus suffisants (en Haute-Normandie, 65% des ménages sont éligibles au plafond HLM). Parmi ces ménages sont surreprésentés ceux qui ont des caractéristiques potentiellement discriminantes (les familles monoparentales par exemple, ou les ménages d'origine étrangère, réelle ou supposée). On a statistiquement plus de chances d'être famille monoparentale et éligible au plafond HLM, plus de chances d'être d'origine étran-

gère et de ne pas réunir les conditions de revenus pour accéder au parc privé : le manque de logements sociaux et leur inégale répartition sur le territoire (les agglomérations en Haute-Normandie concentrent de 20 à 30 % du logement social) concerne au tout premier chef les populations discriminées qui cumulent souvent fragilité économique et critères potentiellement discriminants.

Joaquim Soares de la Fondation Abbé Pierre remarque en ce sens que « *les ménages mal-logés, présents dans les segments immobiliers les plus vétustes, les plus dégradés, sont souvent étrangers ou nés à l'étranger. Etre pauvre et étranger ou immigré, c'est cumuler les facteurs aggravants. Ce sont les populations qui souffrent le plus. Cela se remarque, via les délais d'attente plus longs dans les parcs publics, via le fait qu'ils n'ont aucune chance d'accès au logement dans le parc privé, à l'exception de logements indécents (sans sanitaires, avec des problèmes de saturnisme)* ».

Même si discriminations et inégalités sociales sont deux champs distincts, dans la réalité on observe souvent un recouvrement des facteurs disqualifiants, qu'ils soient légaux (inégalités sociales) ou illégaux (discriminations). Discriminés dans leur accès au logement privé ou leur accès à d'autres biens et services, statistiquement plus fragiles économiquement et socialement, certains groupes de population sont les victimes « désignées » de l'insuffisance du nombre de logements sociaux et de leur implantation inégale sur le territoire. Des « effets du système » deviennent, au bout du compte, discriminants.

INÉGALITÉ SOCIALE ET/OU DISCRIMINATION ?

D'après les études de l'INSEE, « les immigrés habitent prioritairement dans des unités urbaines de plus de 5 000 habitants, dans lesquelles la pauvreté est importante. 63% d'entre eux sont logés dans le collectif (moyenne nationale 44%). 54% des immigrés sont locataires (moyenne nationale 38%). Les immigrés sont deux fois plus nombreux dans le parc HLM que la moyenne nationale et subissent des délais d'attente plus longs. Ils sont surreprésentés dans des logements inconfortables. » (Boubacar Diagana)

CHIFFRES - CLÉS DU LOGEMENT EN HAUTE-NORMANDIE

Paule Valla, chef du service Habitat et Construction à la DRE

- 837 000 logements en Haute-Normandie, dont 6% sont vacants. Ce qui permet une fluidité correcte du parc.
- 740 000 résidences principales, dont presque un quart dans le parc locatif social : La Haute-Normandie est la troisième région de France en terme de densité du parc social.
- Dans le parc locatif privé, 20% des logements sont considérés comme inconfortables.
- Les 7 agglomérations de Haute-Normandie disposent de 20 à 30% de logements sociaux et concentrent 75% du parc régional..
- 65% des ménages Hauts-Normands sont éligibles au plafond HLM qui correspond à environ 2 800 euros de revenu net pour un couple avec un enfant.
- Les ménages éligibles au plafond HLM sont logés à presque 30% dans le parc locatif social, à environ 20% dans le parc locatif privé.
- Les personnes en dessous de 30% du plafond HLM (soit environ 840 par mois pour 3 personnes), sont accueillies pour moitié par le parc locatif social, pour moins d'un tiers par le parc locatif privé.
- Le délai d'attribution d'un logement social est passé en 1 an de 6 à 7 mois, avec de grandes disparités régionales. Sur certaines agglomérations, le délai d'attente atteint le double.
- 3,5 demandes pour 1 attribution (dans le parc social) en 2006.
- Une analyse des besoins montre qu'il faudrait construire 10 000 logements (tous secteurs confondus) en Haute-Normandie. Actuellement, Ce seuil est à peine atteint en 2006.



« Les ménages mal-logés, présents dans les segments immobiliers les plus vétustes, les plus dégradés, sont souvent étrangers ou nés à l'étranger. Etre pauvre et étranger ou immigré, c'est cumuler les facteurs aggravants. »

Joaquim Soares



Eric Péllisson, Nathalie Nail



Juliette Furet



Paule Valla



Joaquim Soares

“

« Il existe toujours une stigmatisation, un effet également appelé 'Never in my backyard'. C'est une difficulté majeure. »

Paule Valla, DRE

La discrimination par les voisins

Pourquoi est-il si difficile d'implanter des logements sociaux sur certains territoires ? En partie parce que les habitants des communes s'y opposent : « *L'augmentation du parc social est moins soutenue en Haute-Normandie que sur le reste du territoire national. Cela est dû à l'importance du parc déjà existant, et aux difficultés rencontrées par les bailleurs sociaux pour construire dans les communes.* » **Paule Valla.**

François Martot, de la Fédération des SEM explique que certaines communes refusaient de construire ou d'aménager des logements sociaux sur leur territoire du fait de politiques publiques mal adaptées : « *Une commune qui acceptait du logement social sur son territoire, plutôt que d'accepter de l'accession à la propriété, perdait une recette que l'Etat ne lui compensait pas.* » Mais **Juliette Furet**, conseillère technique à l'USH soulève également la « *question du racisme entre voisins.* » **Paule Valla** explique dans le même sens que les bailleurs sociaux et les élus « *connaissent des difficultés auprès de la population qui fait preuve d'une forme de discrimination importante.. Bien que le logement social actuellement construit soit à 50% du logement individuel, la stigmatisation est forte et l'effet 'Never in my backyard' [Jamais dans mon jardin] est une difficulté majeure.* »

« *La pénurie de logement social exige un travail, sans doute auprès des élus, mais aussi auprès des populations vivant sur un territoire. Car des images, des représentations laissent à penser qu'installer du logement social sur une commune revient à mettre une barre d'immeubles au milieu d'un village. Et que cela amènerait des gens "importés de Mars ou Vénus, des gens pas comme nous"* ».

Janick Léger-Lesoeur.

Distinguer inégalités sociales et discriminations

Les débats montrent que deux définitions de la discrimination co-existent. Une première fait de la discrimination une notion très large qui englobe les discriminations liées au niveau de revenu. « *La première discrimination s'établissant sur le pouvoir d'achat, des actions sont mises en place pour aider les familles défavorisées du département* » explique **Nathalie Nail**, vice-présidente du Département de Seine-Maritime. Elle ajoute « *L'enseignement se trouve concerné avec des dispositifs de réussite éducative qui visent à aider plus ceux qui ont moins.* » Avec cette première définition, lutter contre les discriminations c'est avant tout favoriser l'égalité des chances, réduire les inégalités sociales. Si les immigrés sont davantage logés dans le collectif que la moyenne des ménages français, c'est avant tout parce qu'ils souffrent des inégalités sociales que génère notre société. Dans ce même sens, **Frédérique Robert**, chef du service des politiques sociales liées au logement, Département de Seine-Maritime, met en avant les actions menées pour compenser les difficultés rencontrées par les jeunes : « *Les jeunes sont un public en difficulté spécifique. Pour le logement des jeunes, le Département aide des bailleurs privés à remettre sur le marché des logements vacants, en tant que logements conventionnés. Une prime de 300 euros est proposée aux bailleurs privés qui ont fait appel aux aides du département et qui décident de louer leur logement réhabilité à un jeune adressé par une Mission Locale.* »



Janick Léger-Lesoeur



Boubacar Diagana



Corinne Perreau

A DOSSIER ÉGAL, DANS 17% DES CAS LE CANDIDAT MAGHRÉBIN OBTIENT UN LOGEMENT QU'IL VISITE, CONTRE 75% POUR LE CANDIDAT DE RÉFÉRENCE

Etude- testing réalisée en 2006 par Asdo Etudes pour le compte de la Halde *

- Lors de la phase d'appels téléphoniques en réponse à l'annonce publiée, les candidats d'origine maghrébine et Afrique noire ont nettement moins de chances d'obtenir une visite d'appartement (c'est le cas de 35% des candidats de référence contre 20% pour le candidat d'origine maghrébine et 14% pour le candidat d'origine Afrique noire).
- Alors que les candidats de référence à l'issue des visites effectuées obtiennent l'appartement dans 75% des cas, les autres candidats ne l'obtiennent que dans 17% des cas pour le candidat maghrébin, 22% pour le candidat originaire d'Afrique noire et 26% pour la candidate en situation monoparentale.
- Finalement, le taux d'accès au logement privé (le nombre de locations finalement obtenues pour chaque candidat au nombre initial d'annonces auxquelles chaque candidat a répondu) de notre candidat de référence est de 24%, soit une chance sur quatre d'obtenir un appartement suite à une réponse d'annonces. Les mêmes chances s'établissent à 3% pour le candidat d'origine maghrébine et le candidat d'origine Afrique noire. Quant à la candidate monoparentale elle a une chance sur 10 (exactement 11%) d'obtenir un appartement.

* Test sur 126 annonces (de type F1 et F2) dans trois régions (Ile de France, Nord Pas de Calais et PACA).

Dans tous les cas, « *la frontière entre la discrimination et les inégalités sociales est ténue* » souligne **Léonard Nzitunga**.

“

« C'est un sujet neuf. Les acteurs du logement ont du mal à appréhender la question spécifique de la discrimination au cœur du scandale général qu'est le mal logement en France »

Eric Pélisson, La Halde.

La deuxième vision de la discrimination qui sous-tend d'autres interventions est plus restrictive. Elle entend la discrimination telle qu'elle est inscrite dans la loi, c'est-à-dire une distinction opérée sur des critères illégitimes dont le niveau de revenus ne fait pas partie. D'ailleurs les testings menés au niveau national montrent que la discrimination existe au-delà des différences de revenus. En d'autres termes, lutter contre le « mal-logement » (et par là aider les personnes aux faibles revenus) ne suffirait pas à éradiquer les discriminations. S'il y avait suffisamment de logements pour tous, la question de la discrimination dans





« La complexité des dispositifs est parfois due à la multiplicité des intervenants. Il faut clarifier les procédures et ajouter de la lisibilité dans les attributions. »

PAULE VALLA, RAPPORTEUSE DE L'ATELIER 3

l'accès à l'habitat subsisterait. Preuve en est, il est bien moins facile pour une personne supposée d'origine maghrébine, d'Afrique noire, ou en situation de famille monoparentale que pour un candidat de référence de trouver un logement via une agence immobilière. Et ce, « toutes choses égales par ailleurs » (avec le même niveau de ressources, la nationalité française, et un CDI confirmé). C'est ce qu'a montré une étude menée par **Asdo** pour le compte de la **HALDE** (voir l'encadré page précédente).

Au-delà des inégalités sociales, il existe des discriminations, des traitements différents dans l'accès au logement de personnes dans des situations économiques et sociales similaires, et ce du fait de critères qui, selon la loi, ne devraient pas jouer sur les chances d'accès à un quelconque bien ou service.

Les « deux enjeux sont complémentaires », rappelle **Eric Pélisson** : le travail sur la pénurie de logement et le travail contre les discriminations. La discrimination, en langage populaire, consiste à ne pas traiter de la même façon des gens dans la même si-

tuation. [...] Aujourd'hui la mobilisation sur la question du logement est faible. C'est un sujet neuf. Les acteurs du logement ont du mal à appréhender la question spécifique de la discrimination au cœur du scandale général qu'est le mal logement en France ».

Des procédures d'attribution opaques

Plusieurs intervenants relèvent la complexité des processus d'attribution des logements sociaux. Quel est le circuit d'un dossier de demande de logement social ? L'enregistrement des dossiers est centralisé. Chaque dossier est enregistré avant d'être examiné par une commission d'attribution (tout organisme d'HLM doit en avoir une). Une candidature est déposée soit par la Préfecture, soit par la mairie, soit par les organismes privés qui ont participé financièrement à la construction.

Les différents acteurs (élus, Etat, bailleurs sociaux, associations) interviennent dans

des processus d'attribution peu lisibles, avec leurs logiques propres. C'est en ce sens que **Jean-Louis Auriou**, rapporteur de l'atelier 1, affirme : « Plus il y a aura de transparence, meilleures seront les harmonisations des pratiques. Il faut également tendre vers la simplification des démarches. Il faut prendre en considération les contraintes des bailleurs dont certains arguments sont tout à fait recevables. Ils ont des contraintes de leurs propres financeurs, des décideurs locaux, c'est-à-dire des politiques, des réservataires (50% sont attribués par le financeur, 25% par le Plan Départemental d'Action pour le Logement des personnes Défavorisées (PDALPD), 5% par le préfet, 20% par les mairies). Il faut connaître les conditions d'attribution en sachant ce qu'est une commission d'attribution, ou une constitution d'une construction. »

Il existe une chaîne complexe d'étapes et d'acteurs dans l'attribution. Tout le monde y contribue : voisins, élus, parc public, parc privé. Les bailleurs sociaux, en bout de chaîne, ne peuvent en aucun cas être reconnus comme étant les seuls responsables de la politique d'attribution et des éventuelles

DES « ROUTINES GESTIONNAIRES »*

Le système d'attribution des logements sociaux est difficilement compréhensible et lisible pour les candidats aux logements, mais également difficile à articuler et coordonner pour les acteurs de la politique d'attribution (élus, administration, bailleurs sociaux). Le rapport du GELD en 2001 analyse ainsi que « loin de se réduire aux seules discriminations intentionnelles, sans doute marginales ou limitées à quelques organismes ou mairies et certains sites, les traitements inégalitaires sont principalement le fruit d'un système local auquel participe une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite. »

* Rapport du GELD, 2001

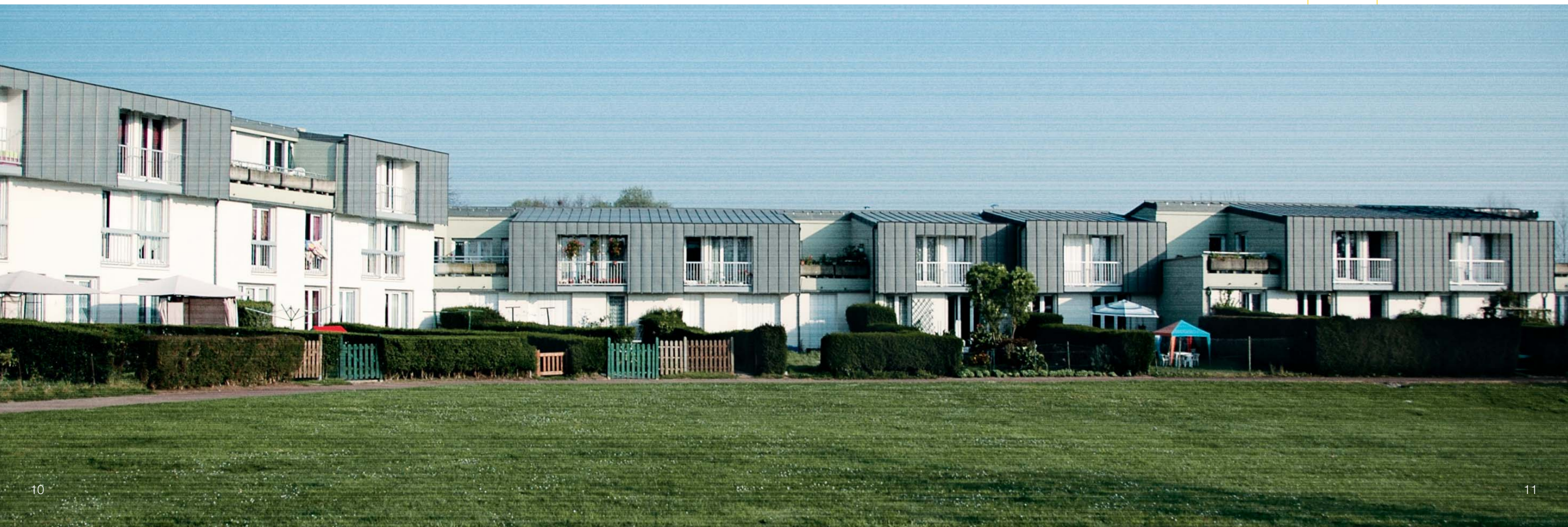
discriminations que pourraient provoquer le système, dans sa globalité. « Beaucoup de gens interviennent dans les attributions mais c'est au bailleur de se justifier », regrette à ce propos **Jean-Louis Auriou**, AVIS.

Léonard Nzitunga met en exergue par ailleurs les difficultés à communiquer entre partenaires : « Il a été constaté que le maire occupe une place importante dans les partenariats. C'est un acteur incontournable. Pour développer un partenariat, il faut se connaître, or un déficit d'information a été pointé chez les familles mais également pour les



« Plus il y a aura de transparence, meilleures seront les harmonisations des pratiques. »

Jean-Louis Auriou, rapporteur de l'atelier 1





LA MIXITÉ SOCIALE DANS LA LOI

- **La loi Besson du 31 mai 1990** sur la mise en œuvre du droit au logement instaure les Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS) avec pour objectif notamment « *la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et des familles défavorisées* ».

- **La loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998** introduit un nouvel article dans le Code de la Construction et de l'Habitation (Article L411) : « *La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.* » Cette loi pose également le principe de numéro d'enregistrement unique de chaque dossier de candidature. Elle stipule par ailleurs qu'au-delà de 18 mois, le délai d'attente pour obtenir une réponse est inacceptable.

- **La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000** aborde la notion de mixité sociale sous l'angle d'une « *répartition équilibrée et diversifiée de logements* » sur les territoires. Elle impose notamment (sous peine de pénalités financières) à toutes les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile de France) situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants de compter au minimum 20% de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales présentes sur son territoire.

bailleurs ou les travailleurs sociaux. Il existe aussi une méconnaissance réciproque entre les acteurs. Les acteurs sociaux, notamment, ont du mal à communiquer, à dire ce qu'ils font. Dans la communication, certaines barrières peuvent exister ; secret professionnel ou secret médical. Dans le cadre de l'accès au logement, il serait peut-être bon d'arriver au secret partagé. »

Mixité sociale et discrimination

Autre interrogation : la recherche de mixité sociale engendre-t-elle des formes de discriminations ?

La notion de mixité sociale est apparue dans les politiques publiques dès le début des années 1970 (circulaire Guichard du 21 mars 1973 relative « *aux formes d'urbanisation dites grands ensembles et à la lutte con-*

tre la ségrégation par l'habitat »). Elle émerge devant le départ des couches moyennes des « grands ensembles ». Mais c'est seulement au début des années 90 que la recherche de la mixité sociale est inscrite dans la loi comme objectif prioritaire. Il s'agit notamment de la loi d'orientation de la lutte contre les exclusions en 1998 qui établit dans le Code de la Construction et de l'Habitation que les logements locatifs sociaux « *contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers* ».

Les échanges lors du colloque mettent en relief la difficulté qu'ont les acteurs du logement devant cet objectif de « mixité ». La notion leur semble mal définie et parfois même contradictoire avec l'obligation d'égalité de traitement. **Luc Legras** chargé de mission auprès du délégué général de l'USH s'étonne : « *On parle de mixité mais personne ne sait ce que c'est. Une indétermination opérationnelle forte touche les acteurs concernés. Un état de relative insécurité existe sur ce sujet puisqu'il y a à la fois interpellation et méconnaissance d'une réalité légale.* ».

Comment comprendre ce qu'est la mixité sociale ? Quel type d'équilibre cela doit-il être : équilibre entre des niveaux de revenus ? Équilibre entre des âges ? Équilibre entre des types de familles ? Équilibre entre des « ethnies » ? ... La notion de mixité n'est pas définie dans la loi. Mais il s'agit bien d'une politique volontariste de loger tel ou tel « type » de personnes à un endroit : une « politique de peuplement » qui, intentionnellement ou non, peut générer des formes de discriminations, positives ou négatives, en tous cas qui pourraient être entâchées d'illegalité.

« *Les bailleurs sociaux sont confrontés, d'une part à la volonté des pouvoirs publics d'avancer vers la mixité (inscrite dans les lois) et, d'autre part, à la non-discrimination. Entre ces deux exigences, surgissent des difficultés de gestion et un vide juridique. Aux parlementaires de combler ce vide.* »

Michel Champredon,
président d'Eure habitat
Conseiller Général de l'Eure

A partir de cette interrogation commune, se dessinent plusieurs visions de la mixité et de son application, de même que plusieurs conceptions de l'action publique dans ce domaine.

Pour certains, le danger d'une « *politique de peuplement* » est de décider, à la place des gens, où ils vont habiter. **Janick Léger-Lesoeur** s'insurge à ce propos : « *Un autre élément est important : la politique de peuplement au regard des populations migrantes. Un double discours dit à la fois « ne mettons pas toutes ces personnes ensemble » et « elles ne peuvent pas vivre, quand elles ne vivent pas ensemble ». Il faut arrêter de parler à la place des gens, de décider où les populations doivent habiter* ».

Michel Champredon défend une politique volontariste pour avancer vers la mixité sociale. Il pense qu'on peut « *choisir de laisser des logements vides pour atteindre l'objectif de mixité sociale, afin d'éviter le regroupement de mêmes types de population et des situations de non-retour. Une telle action demanderait la mise en place de commissions de mixité sociale sur les territoires concernés rassemblant ceux qui doivent jouer un rôle dans la définition d'une politique d'attribution concertée.* » Selon lui, « *il serait discriminant*

« LES EFFETS PARADOXAUX DU PRINCIPE DE MIXITÉ »

Extrait d'un rapport du GELD, 2001

« Omniprésente dans les textes depuis de nombreuses années, cette notion de mixité n'y est cependant jamais explicitée. Aucun texte n'en précise le contenu positif, sinon pour indiquer qu'elle concourt à la « cohésion sociale ». Sa définition n'apparaît qu'en négatif, comme absence de « déséquilibre » et de refus de la « concentration ». [...] De plus, les textes qui évoquent la « mixité sociale » des villes et des quartiers ne mentionnent jamais la « mixité ethnique », (notion au demeurant récusée par les tribunaux). Pourtant les débats publics ayant précédé l'adoption de la loi Besson et de la LOV étaient dénués d'ambiguïté quand à l'importance du facteur « immigration » dans les déséquilibres auxquels le législateur entendait porter remède. Omniprésent dans les esprits et les débats l'enjeu de l'immigration disparaît derrière l'affichage d'une préoccupation strictement sociale. Ce caractère implicite, ou euphémisé, de la doctrine nationale de mixité n'est pas sans lien avec le tabou qui entoure l'usage de catégories ethniques dans l'élaboration des politiques publiques. L'expérience montre cependant que les enjeux liés à l'immigration demeurent. Ils produisent même dans l'application concrète du principe de mixité des effets paradoxaux : son intention est louable, mais sa mise en œuvre est susceptible d'aggraver l'exclusion de certains groupes de population. Parce qu'elle procède d'une interprétation mécaniste des rapports sociaux (le brassage est favorable à l'intégration des populations défavorisées), la mixité est discutable en tant qu'objectif de politique publique et peut – dans ses effets – contredire l'affirmation du droit au logement pour tous. L'objectif de « mixité » constitue alors une source indirecte de discrimination sur laquelle il convient d'attirer l'attention compte tenu de son importance dans les politiques d'attribution du logement social. »

“

« *La notion de mixité sociale n'est pas définie en droit, mais le concept est instrumentalisé, pour refuser une personne de couleur.* »

Eric Pélissou, La Halde

de laisser aller les choses sans maîtrise de leur cours « naturel ». Il constate qu' « on trouve les familles aux métiers les plus ingrats et aux revenus les plus faibles, dont beaucoup de familles d'origine étrangère, dans les quartiers populaires, là où sont les loyers les moins élevés. C'est un effet économique et mécanique qu'il faut essayer de contrarier. Accepter le laisser-aller, c'est accepter la ségrégation. Par ailleurs, on dit souvent « qui se ressemble s'assemble ». Cette maxime contient une part de vérité. Ainsi, on constate la demande de certaines familles de se rapprocher des membres de sa communauté ou d'associations culturelles ou culturelles. Si on laisse les choses se faire « naturellement », on se réveillera avec des quartiers parcellisés en communautés. Il faut donc faire preuve de volonté pour, en même temps, faire respecter le droit au logement sans laisser les mouvements de population se faire uniquement selon la demande. Une politique de mixité peut s'instaurer sans s'installer dans la discrimination, qu'elle soit positive ou négative ».

Eric Pélisson souligne les effets pervers que peut avoir la recherche de mixité sociale. Il met en garde : « la mixité sociale ne signifie pas forcément mixité ethnique. Sous prétexte de mixité sociale, il ne faudrait pas en profiter pour faire du « ménage ethnique ». Les valeurs de notre société, qui s'appuient sur l'égalité et le respect de la différence, réclament plus d'ambition. Le fait de se regrouper par affinités peut être la base d'une socialisation. Il vaut mieux des personnes avec une identité personnelle, qu'une anomie sociale sans repère, ni valeur. » L'objectif de mixité sociale ne doit, selon Eric Pélisson, en aucun cas, interdire les formes de socialisation que choisissent les personnes. D'autant que selon lui, l'objectif de mixité sociale peut être détourné dans son application : « La notion de mixité sociale n'est pas définie en droit, mais le concept est instrumentalisé, pour refuser une personne de couleur. Un consensus social s'est établi pour pratiquer la discrimination dans le logement. La question de la discrimination est un objet particulier posant des questions particulières. Le signataire de l'attribution d'un logement doit se demander s'il cautionne toute la procédure ».

AGIR CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT

Face à ces constats, les participants au colloque se sont interrogés sur la nature des actions à entreprendre

SENSIBILISER. La nécessité de former et de « sensibiliser » les acteurs du logement fait l'unanimité. Du côté des bailleurs sociaux, l'USH a mis en place des formations qui portent sur « des notions de savoir être permettant l'acquisition de compétences et de moyens pour mieux gérer la relation avec les personnes immigrées » Juliette Furet.

Dans le parc locatif privé, l'engagement de la FNAIM

Les bailleurs privés entreprennent une démarche similaire. La FNAIM a signé en décembre 2005 une convention avec la Halde, dans laquelle elle s'engage à informer et sensibiliser ses adhérents pour lutter contre les discriminations, et à mettre en place des modules de formation pour les professionnels de l'immobilier. La FNAIM s'est également dotée d'un « Code d'éthique et de déontologie » dont le premier point stipule « Le professionnel FNAIM exerce son métier dans le strict respect de la loi. Il n'applique, en particulier, jamais de discrimination sous quelque forme que ce soit vis-à-vis de ses clients ».

L'Acse a également établi des conventions avec l'USH, avec le réseau Fapil, avec la FNAIM, le réseau Pact Arim et l'Union Nationale de la Propriété Immobilière, conventions ayant toutes pour but de « produire des connaissances sur les processus d'exclusion et de discrimination, d'engager des campagnes de sensibilisation et d'information, de développer des réponses opérationnelles aux besoins de demandes de logement » Boubacar Diagana.

CONSTRUIRE plus de logements sociaux. La pénurie de logement favorise les pratiques discriminatoires. En réponse à cette observation, François Martot de la Fédération des SEM affirme qu' « en solution préalable, il faudrait construire plus de logement social. Les discriminations sont plus fortes en situation de pénurie, qu'en situation de satisfaction globale des besoins. »

DÉVELOPPER LES PARTENARIATS. Autre perspective, le colloque met en avant la nécessité d'un partenariat riche entre les différents

acteurs, et l'importance des associations dans l'aide à l'insertion des publics en difficulté. Raphaël Mady, URIOPSS : « Le milieu associatif est capable d'apporter des réponses et une dimension plus humaniste de la question du logement et des discriminations. Au-delà de la réponse technique, quelle est la place de la personne dans la société, quelle est la place du logement dans l'accès à l'emploi ? ». Les interventions de nombreux acteurs sociaux (FAPIL, l'Abri, La Clé, ONM, Fondation Abbé Pierre, URIOPSS) en sont la preuve. François Carioux de la FAPIL : « Une culture commune s'est développée. La compréhension mutuelle entre les acteurs locaux, les associations, les partenaires financiers et opérationnels a été favorisée. » Les acteurs sociaux développent des actions spécifiques en faveur des publics défavorisés et apportent une compensation aux difficultés qu'ils rencontrent. Exemple : L'association La Clé qui aide les personnes malades mentales à trouver un logement à la suite d'une longue hospitalisation.

POSER LES TERMES DU DÉBAT. Quant à la notion de mixité sociale, les intervenants évoquent des pistes de travail. Premier objectif de mixité : dans la construction des logements sociaux. Si chaque territoire reflète la diversité des types de logements sociaux qui existent, cela favorisera la mixité sociale dans les territoires. C'est ce que soutient Joaquim Soares de la Fondation Abbé Pierre : « Il existe également une discrimination rampante, territoriale. Les politiques de l'habitat local cherchent à éviter les pauvres, donc les ménages étrangers ou immigrés. Il faut rappeler qu'il y a différentes sortes de logement social : le standard, le logement très social (le PLAI) où peu de logements ont été produits. A titre d'exemple, le schéma directeur de l'île de France prévoyait 53 000 logements sociaux par an. Environ 40 000 logements sont produits, dont la moitié est constituée par du PLS, c'est à dire du social « haut de gamme », inaccessibles aux personnes gagnant le SMIC. Par le choix de type de logements, de mobilisation des politiques publiques, s'opère une sélection de population. Une

politique d'aménagement du territoire doit prendre en compte la diversité d'un habitat capable d'accueillir toutes les couches sociales, dont les plus démunies. »

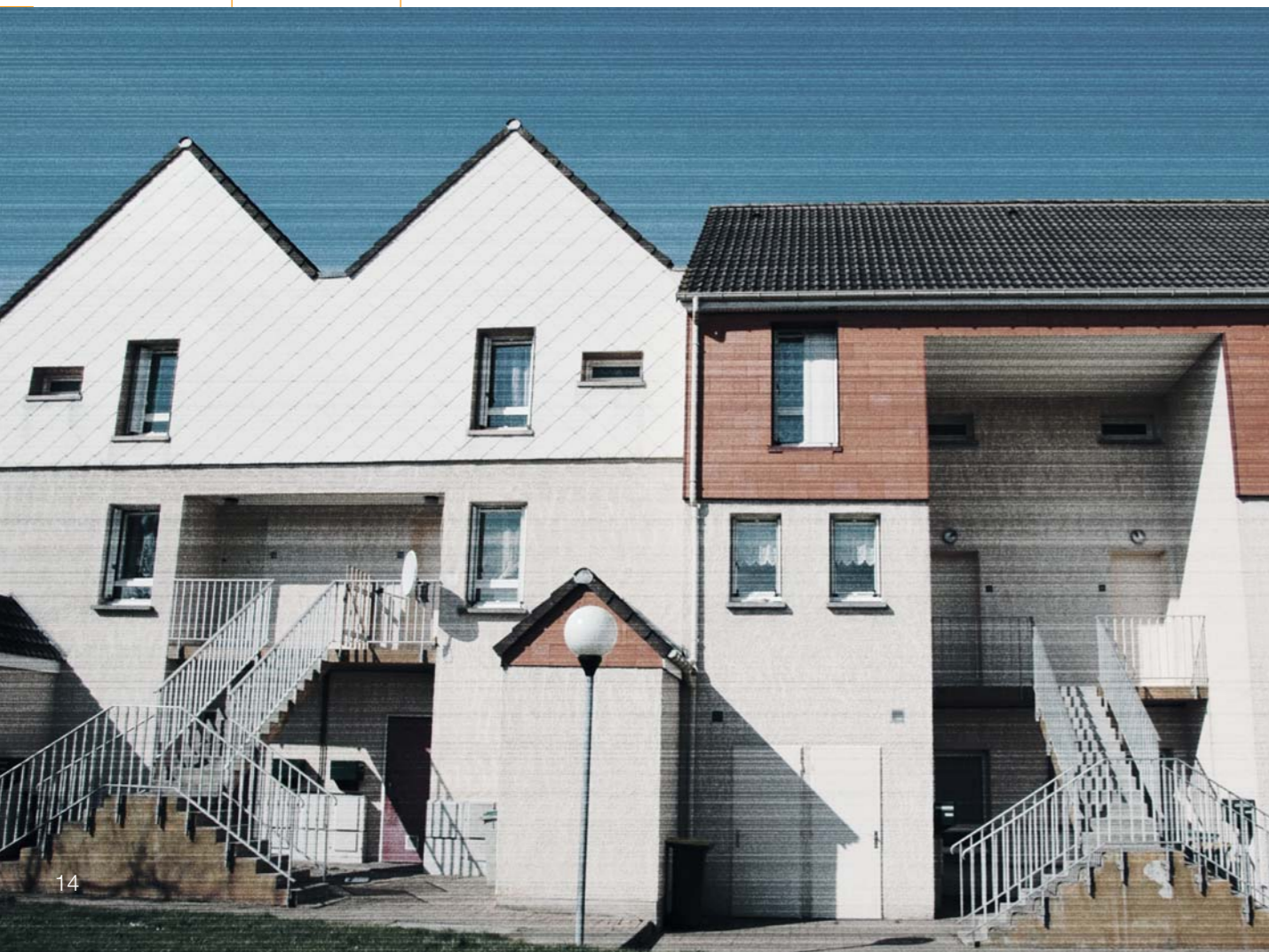
Tout le monde souligne l'importance de favoriser un bon « vivre-ensemble ». D'où l'accent mis sur la médiation interculturelle : « Il faudrait agir sur les comportements sociaux des individus, et des groupes avec des politiques d'accompagnement social suffisantes, des politiques publiques d'éducation, de sécurité. Sinon, cela permet des comportements et des incivilités qui nourrissent les réactions xénophobes » Joaquim Soares.

Un programme de formation ambitieux à l'USH*

L'USH a développé un dispositif de formation intitulé « La relation au public immigré » : « 200 personnes du mouvement HLM en ont bénéficié dans le cadre de 30 formations. Le dispositif concernait les salariés en contact avec le public, l'encadrement des organismes et des acteurs sur les quartiers en contact avec le public immigré [...] Les sujets traités : le partenariat, la compréhension de la diversité culturelle, les actions de médiation, l'adaptation des procédures de gestion. Cette formation est aujourd'hui intégrée dans le catalogue de la filiale de formation de l'USH. L'ensemble des organismes HLM peuvent donc en bénéficier » (Juliette Furet, conseillère technique USH).

* Union Sociale pour l'Habitat

EXPÉRIMENTER. Les intervenants insistent à plusieurs reprises sur la nécessité de simplifier et de rendre plus transparentes les procédures. C'est une responsabilité collective que d'interroger le fonctionnement de notre système d'attribution. « C'est une démarche de qualité publique » rappelle Eric Pélisson : « Il faudrait examiner nos procédures afin de vérifier leur transparence et de savoir si elles permettent à celui qui signe, de respecter une démarche vertueuse. »



Pour en savoir plus

ÉTUDES NATIONALES DE RÉFÉRENCE :

- **GELD** (Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations), « *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social* », Note de synthèse n°3, mai 2001.
- **CNH** (Conseil National de l'Habitat), Rapport du groupe de travail « *Discriminations dans l'accès au logement* », mars 2005.
- **Enquêtes Logement INSEE**

ARTICLES SUR LA NOTION DE MIXITÉ SOCIALE :

- « *Les mixités sociales* », dossier réalisé par Christine Lelévrier, Problèmes politiques et sociaux, n°929, octobre 2006.
- Sylvie Tissot « *Une discrimination 'informelle' ? L'usage du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM* », Actes de la recherche en sciences sociales, n°159, septembre 2005, p. 55-69.
- Sylvie Tissot, « *Logement social : une discrimination en douce* », Plein Droit, n°68, avril 2006.
- Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, « *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines* », Regards sur l'actualité, n°292, juin-juillet 2003.

Sont intervenus ...

- **Nathalie Nail**, vice présidente du Conseil Général de Seine Maritime, en charge de la lutte contre les discriminations
- **Janick Léger-Lesoeur**, vice-présidente du Conseil Général de l'Eure, présidente de l'Association Régionale des Missions Locales
- **Marielle Martinez**, chef de projet LUCIDE au sein de l'Association Régionale des Missions Locales de Haute Normandie
- **Paule Valla**, chef du service Habitat et Construction à la Direction Régionale de l'Équipement
- **Michel Murlin**, animateur
- **Eric Pélisson**, délégué à l'action régionale à la Halde (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité des chances)
- **Corinne Perreau**, représentante de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l'Eure, intervenant sur les ménages réfugiés statutaires
- **Jean-Michel Leduc**, directeur de l'ONM (Œuvre Normande des Mères)
- **Eric Boufflet**, directeur de plusieurs centres de l'ONM
- **Boubacar Diagana**, chargé de mission à l'Acisé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ex-FASILD)
- **Juliette Furet**, conseillère technique USH (Union Sociale pour l'Habitat)
- **Marie-Lorraine Hibon**, directrice de l'USH Haute-Normandie
- **Nicole Bohic**, coordinatrice au sein de l'Association La Clé
- **Frédérique Robert**, chef de service des politiques sociales liées au logement, Département de Seine-Maritime
- **François Carioux**, chargé de mission à la Fapil (Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement)
- **Jean-Louis Auriou**, cadre social chargé de développement dans une Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS)
- **Léonard Nzitunga**, directeur de l'association l'Abri
- **Luc Legras**, chargé de mission auprès du délégué général de l'USH
- **Joaquim Soares**, Fondation Abbé Pierre
- **Raphaël Mady**, chargé de mission URIOPSS (Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux)
- **Michel Champredon**, président d'Eure habitat, conseiller général de l'Eure.
- **François Martot**, opérateur dans l'Habitat Social, Fédération des SEM



Rédactrice en chef : Marielle Martinez
Rédaction : Loicka Forzy et Christian Laubressac
Photos & conception graphique : Franck Achard
Contact : Jihane Jomni-Coton

ASSOCIATION REGIONALE DES MISSIONS LOCALES
27 rue de Soiteville
BP 51053 - 76172 ROUEN Cedex 1
Contact : Jihane Jomni-Coton
Tél : 02 90 87 00 43 / Fax : 02 35 03 20 99
Email : infos@lucide-contre-toutes-les-discriminations.org
www.lucide-contre-toutes-les-discriminations.org