



Groupe de travail sur l'égal accès au logement social
Etat des réflexions

Le groupe de travail, composé de Mesdames Nicole Questiaux (ancienne ministre de la Solidarité, ancienne présidente de la section des travaux publics du Conseil d'Etat), Madame Simone Veil (ancienne Ministre d'Etat, ancienne présidente du Haut Conseil à l'Intégration), et de M. Paul Bouchet (ancien président de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, président d'ATD Quart-Monde). Le groupe s'est réuni 7 fois et a auditionné des représentants de différentes institutions ou associations concernées (cf. liste en annexe). A l'issue de ces réunions et auditions, il fait état de réflexions, en réponse à l'initiative prise par l'Union nationale Hlm et par son président qui ont manifesté un souci d'écoute des partenaires et d'amélioration des pratiques.

I . Les constats

Les auditions font apparaître un risque de regroupement de certaines catégories de populations, notamment immigrées, voire de discriminations dans l'accès à certains quartiers ou certains ensembles.

Des causes objectives - histoire du patrimoine social et histoire de l'immigration, mauvaise répartition du parc de logement social sur le territoire, politiques publiques spécialisées, situation économique globalement défavorable des immigrés - aboutissent à une situation peu satisfaisante quant aux conditions effectives de logement des immigrés :

- § concentration fréquente dans les parties du parc de moindre qualité ou mal situées,
- § difficultés à obtenir une mutation, absence de véritables parcours résidentiels,
- § dépendance exclusive de certaines nationalités à l'égard du logement social.

Ces causes peuvent se trouver renforcées par des politiques de peuplement inappropriées, mais aussi par la complexité des règles d'attribution et par la multiplicité des acteurs, qui rendent les choix peu lisibles et donc objet de suspicions, justifiées ou non.

Le groupe de travail estime que cette concentration est au cœur des difficultés qui lui ont été présentées. Il constate par ailleurs, à la lecture des chiffres, qu'il n'y a pas de blocage à l'entrée des immigrés dans le parc Hlm. Au contraire, leur surreprésentation dans ce patrimoine, et dans la demande de logement social, apparaît comme le corollaire de la fermeture du parc privé.

Il ne s'agit donc pas de se méprendre et d'accuser le Mouvement Hlm qui fait plutôt mieux son devoir que d'autres secteurs - et qui pour avoir fait une politique d'accueil plus généreuse que celle d'autres propriétaires est aujourd'hui tenu pour responsable de concentrations d'immigrés - mais d'exprimer le fait que le seul accès à un logement Hlm ne suffit plus dans l'état actuel de la société, et que le Mouvement Hlm doit également contribuer à répondre à ces difficultés.

Dans le cadre de la réflexion qu'il a menée, le groupe de travail n'avait ni les moyens ni le temps d'évaluer l'ampleur du problème, ni de préciser la part respective des causes objectives et des facteurs économiques de cette situation - ce travail relevant d'une véritable recherche - mais il considère que même en l'absence de certitude de discrimination véritable, la plus grande vigilance est nécessaire, pour éviter qu'une partie, parmi les plus vulnérables, des habitants se sentent discriminés et plus ou moins rejetés.

Les améliorations à apporter à ces situations ne concernent pas les seuls immigrés mais peuvent également rejaillir positivement sur d'autres catégories de ménages qui doivent bénéficier d'une attention particulière.

Ceci ne met pas en cause les politiques de mixité sociale, ni dans leur principe, ni même dans leur conséquence évidente, qui est la prise en compte de la situation personnelle des demandeurs dans les décisions d'attribution. Toute politique d'attribution est nécessairement « discriminante » : ceci ne devient intolérable que lorsqu'elle aboutit à une discrimination négative à l'encontre des demandeurs, notamment les plus fragiles.

II. Recommandations et suggestions au Mouvement Hlm

- § La tenue de fichiers, informatisés ou non, doit respecter strictement les textes en vigueur et les normes établies par la CNIL ce qui exige de la part des responsables d'organismes, un contrôle régulier quant aux informations recueillies, leur traitement et leur utilisation. En particulier, le recueil d'information sur l'origine est exclu. D'une manière générale, la bonne connaissance des clientèles logées, qui est souhaitable, doit rester compatible avec le respect de la vie privée.
- § La transparence des pratiques d'attributions doit être la règle, et toutes les décisions doivent être motivées. Des dispositifs de médiation paraissent également souhaitables : si des dispositifs externes (commissions de médiation, n° d'appel 114) sont des recours en cas d'injustice véritable, des dispositifs internes de médiation peuvent éviter erreurs et malentendus. Par ailleurs, aux différents niveaux, les agents doivent être formés et sensibilisés à la relation et aux problèmes et attentes spécifiques des populations les plus fragiles, notamment celles issues de l'immigration.
- § Les organismes Hlm doivent inscrire leurs pratiques d'attributions dans des orientations définies avec les pouvoirs publics locaux, les représentants de l'Etat et les associations compétentes en matière d'habitat. Ces orientations et pratiques ne doivent pas aboutir à une discrimination à l'encontre des immigrés ou des populations vulnérables. Toute politique ou pratique qui conduit à un refus d'attribution, « dans l'intérêt du demandeur » ou au nom de la mixité, sans offre simultanée d'un logement de qualité comparable à celui demandé est inacceptable.
- § L'offre de logements ne doit pas, par sa consistance, faire obstacle au logement d'une catégorie de ménages. Le renforcement de l'offre d'habitat social là où existent des files d'attentes importantes est un devoir collectif que les organismes Hlm doivent inscrire dans leurs stratégies patrimoniales. Une politique de réalisation de grands logements doit être menée, lorsqu'il y a localement une demande importante de familles nombreuses.
- § Un effort de renouvellement de l'offre dans sa composition, sa qualité, sa localisation et son environnement est indispensable : il s'agit d'accélérer la disparition du patrimoine obsolète, et son remplacement par une offre de qualité, pour éviter qu'un patrimoine « de seconde zone » ne soit inévitablement le seul à loger les populations les plus vulnérables. La « banalisation » de l'offre, à travers une politique de mobilisation du patrimoine ancien des centres-villes, est également à rechercher.
- § Les organismes doivent veiller à la qualité de leur gestion de proximité, notamment dans les ensembles où vivent les populations les plus fragiles. Ils doivent si nécessaire renforcer leur niveau de service dans ces quartiers.
- § Les demandes de mutations, particulièrement nombreuses chez les immigrés, doivent faire l'objet d'une grande attention, car elles témoignent d'une aspiration à un véritable parcours résidentiel qui est aussi un parcours de vie. Le groupe de travail suggère, puisque une partie du problème vient de concentrations non souhaitées par les intéressés, de prévoir de faciliter systématiquement les mutations, qu'il s'agisse de favoriser des souhaits d'intégration passant pas l'accès à des quartiers « banalisés », ou de favoriser l'autonomisation des jeunes, notamment des jeunes femmes. Dans ce cadre, l'aspiration de familles immigrées à l'accession sociale à la propriété pourrait être encouragée et soutenue.

III. Conditions de réussite d'une véritable amélioration

- § Le Mouvement Hlm, s'il a des responsabilités évidentes à exercer, ne peut seul régler le problème des conditions d'habitat des plus fragiles, notamment immigrés. Bien plus, il ne doit pas accepter d'être l'opérateur unique et discret d'une « invisibilisation » sociale et urbaine de ces populations : l'amélioration véritable de l'accueil de ces populations passe donc par un réexamen collectif de la place qui leur est faite dans notre société.
- § Ainsi les parcours résidentiels ne peuvent concerner le seul patrimoine Hlm qui représente 16% seulement des résidences principale. La fermeture du patrimoine privé aux immigrés, la tendance à considérer que le parc social leur est « par nature » destiné, créent les conditions de la ségrégation et de la stigmatisation des populations ainsi concentrées. Cet état de fait ne doit plus être toléré.
- § La mise en œuvre de la réforme des attributions doit favoriser les partenariats locaux et le consensus explicite en matière de politiques d'occupation sociale, et encourager les stratégies de parcours résidentiels de tous les ménages et notamment des plus fragiles : au delà de la première attribution, il convient de permettre les mutations, quelles qu'elles soient.
- § Les politiques publiques doivent favoriser la constitution d'une offre de logements mieux localisés et adaptés à la demande (financement privilégié de grands logements, implantés de manière réfléchie dans le tissu urbain et rural : habitat individuel ou rez de chaussée avec entrée séparée par exemple).
- § Les préventions fréquentes à l'égard des familles très nombreuses tiennent à la crainte des difficultés de voisinage liées aux enfants et adolescents, et appellent des politiques d'accompagnement social adaptées aux situations vécues ou induites par ces familles et en particulier les jeunes. Au-delà, la question de l'école ne peut être déconnectée des questions liées à la liberté de choix des familles immigrées : une école qui n'offre pas les meilleures chances à leurs enfants est un facteur de ségrégation quelle que soit la qualité du logement.
- § Un vigoureux effort de renouvellement urbain est indispensable : c'est en ayant sur l'ensemble du territoire un parc de qualité, équitablement réparti et accessible financièrement dans des conditions analogues, que l'on supprimera des facteurs importants de ségrégation. Loin de forcer à un « mixage à la cage d'escalier », il s'agit simplement de créer les conditions de l'égalité et du choix des parcours résidentiels.
- § La qualité des services publics délivrés aux populations fragiles doit être renforcée. Les quartiers où elles vivent doivent faire l'objet d'une attention au moins égale à celle qui bénéficie aux quartiers favorisés, qu'il s'agisse de l'école, de l'entretien des espaces publics, de la sécurité. Le vote des immigrés aux élections locales devrait favoriser une plus grande équité.
- § Certaines pratiques commerciales renforcent la stigmatisation des catégories de populations, en raison de leur lieu de vie. L'« ilôtypage » - qui module l'offre de services privés en fonction d'une appréciation de caractéristiques personnelles telles que l'adresse - se développent de manière extrêmement préoccupante.

- § Le groupe de travail ne pense pas que la solution de ces problèmes difficiles, puisse venir – indépendamment des cas caractérisés de racisme - de la judiciarisation systématique de tout ce qui fait débat, et qui relève en premier lieu de la responsabilité du politique.

Conclusion

Les conditions de logement des immigrés reflètent les contradictions de la société et son ambivalence dans l'accueil de l' « autre », qu'il soit venu d'ailleurs ou très modeste, ou fragile. Le Mouvement Hlm, par sa mission sociale comme par sa proximité avec une collectivité aux attentes complexes, est au cœur de ces contradictions et doit prendre sa part dans l'effort de clarification des conditions du « mieux-vivre ensemble ».

Dans cette perspective, les attentes de la société en matière de droit au logement et de mixité doivent être mieux définies : il ne suffit pas d'adresser cette double injonction aux organismes Hlm en les laissant mener eux-mêmes des politiques d'occupation sociale qui doivent au contraire engager la responsabilité des politiques.

Les organismes HLM qui s'efforcent d'accomplir leur devoir au mieux peuvent se sentir isolés face à l'absence de formulation claire des attentes dans ce domaine.

Plus qu'une simple définition juridique du concept de mixité, exercice probablement impossible, il s'agit d'indiquer clairement aux acteurs du logement la volonté publique en matière de conditions de vie faites aux plus vulnérables, et en particulier aux immigrés.

L'idéal républicain de mixité et de brassage porté par notre société exige un débat public et une formulation véritablement concrète de ses conséquences dans l'habitat, en phase avec les réalités contemporaines. Un tel débat est désormais urgent.

- u - u - u - u - u -

<i>AUDITIONS</i> <i>GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EGAL ACCES AU LOGEMENT SOCIAL</i>
--

- 5 avril 2001* *Monsieur REBUFFEL, délégué général de la CILPI*
Monsieur GAEREMYNCK, directeur de la Population et des
Migrations
Monsieur WORMSER, chargé de mission à la D.P.M.
- 23 avril 2001* *Monsieur BOYER, secrétaire général de la CNIL*
Monsieur BOUTIH, président de SOS Racisme et Monsieur THOMAS
Monsieur GIACOMO, président de la Confédération Nationale du
Logement
Madame KONÉ, présidente de la Confédération Syndicale des
Familles
- 14 mai 2001* *Monsieur SIMON (INED), membre du Conseil d'orientation du*
Groupe d'Etude sur les discriminations et responsable du sous-groupe
« logement »
Monsieur AOUNIT, secrétaire général du MRAP
- 28 mai 2001* *Monsieur CAROFF, président de la Fédération des Offices Hlm*
Monsieur BERKÉ, président de la Fédération des SA d'Hlm
Madame ATTAR, directrice de la Fédération des Coopératives Hlm
Monsieur SADOON, président de la Chambre syndicale des SCI
Monsieur BOUR, directeur de la Fédération des Associations
Régionales Hlm

Le groupe de travail a rencontré et débattu avec le Président DELEBARRE. Ont assisté à toutes les réunions, Paul-Louis MARTY, délégué général de l'Union nationale Hlm et Dominique DUJOLS, directrice des Relations Institutionnelles et du Partenariat.