

Conseil National de l'Habitat

Rapport du groupe de travail :

"discriminations dans l'accès au logement"

présenté par Georges Cavallier

président du groupe de travail

Version définitive, prenant en compte les observations formulées lors de la réunion plénière du Conseil national de l'Habitat en date du 3 mars 2005.

Destinataires :

- Monsieur le ministre en charge du Logement.
- Monsieur le président du Conseil national de l'Habitat.

"L'habitation n'est pas seulement l'expression de la civilisation : elle la crée".

Le livre de l'Exposition Universelle de 1889.. page 283

"Il est remarquable que l'homme d'Europe n'est pas défini par la race, ni par la langue, ni par les coutumes, mais par les désirs et par l'amplitude de la volonté".

Paul Valéry . "Discours de 1922 à l'Université de Zurich"

"Les sociétés se laissent définir et comprendre par leur condamnation ou leur acceptation de l'altérité".

Bronislaw Geremek . "La potence ou la pitié" Gallimard 1987

"Il n'est pas acceptable, en République, que l'égalité des chances ne soit pas une réalité partagée, ressentie et vécue par tous...Cette fracture sociale qui menace de s'élargir en une fracture urbaine, ethnique et parfois même religieuse, n'est pas une fatalité...Il faut agir pour défendre les valeurs républicaines, pour écarter la tentation de l'extrémisme, pour combattre les intégrismes qui se nourrissent du désordre, de l'abandon et du désespoir...Le premier objectif, c'est l'habitat. Nous devons...donner à chacun un habitat digne. C'est en permettant...d'accéder à un logement digne que l'on recrée le cercle vertueux de la citoyenneté".

Table des matières

Introduction

A - La feuille de route du groupe de travail	page 5
B – Les modalités d'élaboration du rapport	page 6

Première partie : Constats

I.1. Un consensus, au sein du groupe, sur le concept de discrimination à prendre en compte :	page 7
I.2. Un préalable : la question des discriminations dans l'accès au logement est étroitement corrélée à d'autres problématiques donnant lieu à des politiques nationales :	
I.2.1 discriminations et droit au logement	page 8
I.2.2 discriminations et éradication de l'habitat indigne	page 8
I.2.3 discriminations et exclusions	page 9
I.2.4 discriminations et inégalités	page 9
I.2.5 discriminations et intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration.	page 10
I.2.6 discriminations et offre de logements	page 10
I.2.7 discriminations et politique de la ville	page 11
I.2.8 discriminations et politiques locales de l'habitat	page 12
I.2.9 discriminations et rapports locatifs	page 12
I.3. L'état du droit et de son application:	page 13
I.4. La prédominance très marquée des discriminations fondées sur la nationalité et l'origine	page 14
I.5. Le rôle des différents acteurs :	
I.5.1. les instances ad hoc (GELD, le114, CODAC)	page 16
I.5.2. les services de l'Etat et les organismes placés dans leur mouvance	page 20
I.5.3 les bailleurs privés	page 21
I.5.4. les agences immobilières et les administrateurs de biens	page 23
I.5.5. les bailleurs sociaux	page 24
I.5.6. les banques et les établissements de crédit	page 27
I.5.7. les élus locaux	page 27
I.5.8. les associations	page 29
I.5.9. les personnes victimes de comportements discriminatoires	page 30
I.5.10. le grand public	page 30
I.6. L'importance des discriminations à l'accès au logement....	page 31
I.7. La multiplicité des mécanismes discriminatoires repérés	page 32
I.8. La concomitance, en matière d'accès au logement, de deux grands processus discriminatoires :	
1.8.1 un processus discriminatoire "individuel et circonstanciel"	page 35

Deuxième partie : Propositions

Sommaire page 37

Propositions relatives à des politiques nationales ayant une incidence sur la question des discriminations dans l'accès au logement:

- 1- Accroître fortement l'offre de logements en l'adaptant à la réalité des besoins
(3 propositions) page 38
- 2- Renforcer les politiques nationales de lutte contre le mal-logement
(2 propositions) page 38
- 3- Mettre la lutte contre les discriminations au cœur des politiques locales de l'habitat
(4 propositions) page 39
- 4- Renforcer les dispositifs d'aide à l'accès au logement ou au maintien dans le logement
(4 propositions) page 39

- Recommandations spécifiques à la lutte contre les discriminations
- 5- Mieux connaître pour mieux agir.
(4 propositions) page 40
- 6- Prévenir et réprimer les actes de discrimination caractérisée
(7 propositions) page 40
- 7- Contrer les pratiques des "marchands de sommeil"
(3 propositions) page 41
- 8- Intensifier l'effort de sensibilisation et de conscientisation
(5 propositions) page 42
- 9- Combattre, dans chaque agglomération, les discriminations systémiques
(4 propositions) page 42
- 10- Lutter contre l'assignation à résidence en favorisant la mobilité résidentielle
(4 propositions) page 43
- 11- Améliorer la transparence et le caractère non discriminatoire des décisions d'accès au logement
(7 propositions) page 43
- 12- Poursuivre et approfondir les réflexions engagées par le groupe de travail
(3 propositions) page 44

Introduction.

Le présent rapport rassemble et ordonne les constats dressés et les conclusions formulées par le groupe de travail constitué, à la demande du ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (annexe n°1: *communiqué de presse de M. Gilles de Robien en date du 21 mars 2003*), au sein du Conseil National de l'Habitat, pour élaborer des recommandations en matière de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement (annexe n°2 : *décision du CNH créant le groupe de travail lors de sa séance d'installation du 3 avril 2003, sous la présidence de M. Marc-Philippe Daubresse*).

A - La "feuille de route" du groupe de travail

Alors que les pratiques discriminatoires au sein de l'école et du monde du travail ont donné lieu, de longue date, à de multiples études, les formes de discrimination qui affectent l'accès au logement restent, en dépit des travaux initiés depuis une dizaine d'années, les moins bien analysées de toutes celles observées dans notre pays.

C'est l'importance de ces discriminations et la volonté de mettre un terme à leurs effets dommageables qui ont conduit à mettre en place ce groupe de travail et à lui donner mission de :

> caractériser la nature et l'importance des discriminations affectant les candidats à l'accès à un logement, en prenant en compte :

- une conception objective de la discrimination.
- les différents modes de discrimination pratiqués (discriminations directes, indirectes, ou résultant d'effets de système).
- les facteurs discriminatoires de toute nature, qu'ils soient liés à « l'être » (origine, nationalité, caractères raciaux¹ ou ethniques, patronyme, âge, apparence physique, handicap, état de santé, sexe, situation de famille) ou à « l'agir » (religion, croyances, culture, mode de vie, opinions politiques, activités syndicales, orientations sexuelles, nature et niveau des ressources, adresse et parcours résidentiel).
- l'ensemble du parc national de logements, dans ses différentes composantes (parc privé et parc public).

¹ La directive 2000/43/CE, en date du 29 juin 2000, du Conseil des Communautés européennes précise dans le considérant n°6 : "L'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes. L'emploi du mot race dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories". C'est dans le même esprit que ce mot est utilisé ici, bien que l'espèce humaine soit une et indivisible.

- les divers modes d'accès au logement (location, acquisition, primo-accession), ainsi que la transition de l'hébergement² vers le logement.

> présenter des recommandations et des propositions visant à éradiquer les discriminations observées, et, à tout le moins, à les faire toutes reculer.

B - Les modalités d'élaboration du rapport

Le groupe de travail a été constitué dès la mi-mai 2003, sur la base du volontariat, parmi les membres du Conseil National de l'Habitat. Trente personnes s'y sont inscrites (annexe n° 3 : *composition du groupe de travail*), dont une vingtaine ont participé très régulièrement à toutes les séances de travail. Le groupe a tenu 15 réunions plénières (annexe n° 4 : *calendrier des réunions du groupe*), au cours desquelles il a pu notamment entendre des témoignages et des points de vues exprimés par des responsables d'organisations et d'administrations ayant, ès fonctions, à en connaître (annexe n° 5 : *liste des personnes auditionnées par le groupe*).

Sur un sujet où le non-dit et le non-écrit prospèrent volontiers, il était évidemment nécessaire d'aller recueillir, directement et de vive voix, des éléments d'information et d'appréciation auprès d'autres personnes pouvant, à titre personnel, apporter un éclairage profitable. Complémentaires aux travaux du groupe, ces contacts ont été assurés, personnellement et hors séance, par le président du groupe, souvent accompagné de Pierre Quercy, rapporteur général du CNH (cf. annexe n° 6 : *liste des personnes consultées*). Ces contacts ont comporté deux rencontres de travail sur le terrain, respectivement consacrées à la situation des discriminations dans l'accès au logement dans le Grand Lyon et dans la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing.

Enfin les responsables du groupe se sont attachés à rassembler les documents les plus significatifs récemment produits sur le sujet (annexe n° 7 : *bibliographie*), y compris ceux présentés lors de différents colloques³ tenus pendant la période de fonctionnement du groupe, indépendamment de ses propres travaux.

² L'hébergement proprement dit n'étant pas pris en compte.

³ Notamment le colloque franco-britannique "Egalité de traitement, lutte contre les discriminations et cohésion sociale" (Conseil économique et social, 13 et 14 novembre 2003).

Première partie : CONSTATS

I.1. Un consensus, au sein du groupe, sur le concept de discrimination à prendre en compte :

L'unanimité s'est faite sans difficulté, parmi les membres du groupe, sur le concept de discrimination à prendre en compte. Le groupe a considéré qu'il devait adopter, pour le parc privé comme pour le parc public, une approche objective des discriminations, basée sur les résultats effectifs des décisions et des pratiques. Toute discrimination est une rupture de l'égalité pour un motif prohibé, une différence de traitement défavorable, illégitime parce que fondée sur un critère illicite⁴. Mais, pour que la discrimination soit établie et considérée comme telle, il n'est pas besoin qu'elle soit intentionnelle⁵, explicitement affirmée. Il suffit de prendre acte du désavantage produit par la différence de traitement incriminée.

Le groupe a constaté que l'approche des questions posées par les pratiques discriminatoires et le vocabulaire correspondant se sont précisés, ces dernières années, dans notre pays, non seulement sous l'effet de la transposition de la législation européenne dans la législation nationale, mais aussi en raison de l'importance de la discrimination dans les faits.

Il a noté que, même si les législations nationales sont de plus en plus homogènes au sein des pays membres de l'Union européenne, des différences subsistent qui sont révélatrices de la manière dont ces différents pays conçoivent le principe même d'égalité et les moyens d'assurer l'égalité entre les citoyens, ainsi que de la manière dont ils traitent la question de l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration.

I.2. Un préalable : la question des discriminations dans l'accès au logement est étroitement corrélée à d'autres problématiques donnant lieu à des politiques nationales :

La question des discriminations dans l'accès au logement est directement liée à plusieurs autres grandes problématiques nationales. Les politiques publiques mises en œuvre au titre de ces différentes problématiques ne peuvent être dissociées de la lutte contre ces discriminations. Elles se complètent, sans être, à l'évidence, substituables. Il faut donc se garder de les confondre, mais il est indispensable d'évoquer ce qui fait leur complémentarité, afin d'en concilier les objectifs quand leur convergence ne va pas de soi et d'en renforcer les moyens et les effets.

⁴ C'est-à-dire un critère sur la base duquel le droit interdit de fonder une distinction

⁵ En matière pénale, cependant, le régime de la preuve repose non seulement sur les faits incriminés mais aussi sur l'intention de leur auteur.

C'est dans cet esprit que le groupe a passé en revue les liens que la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement entretient avec plusieurs politiques nationales, dont les objets sont énumérés ci-après par ordre alphabétique (pour bien montrer que cet ordre est dépourvu de toute signification hiérarchique) :

I.2.1 discriminations et droit au logement

Le caractère essentiel du droit au logement a conduit le législateur à consolider progressivement son affirmation juridique. Mais, même reconnu comme un droit fondamental, le droit au logement est bien souvent mis en échec sur le terrain. Il ne protège qu'en apparence dès lors que, malgré les dispositions spécifiques mises en place en leur faveur, les populations les plus fragiles (et les ménages dont les ressources sont les plus modiques) éprouvent des difficultés de plus en plus grandes pour accéder à un logement ou à s'y maintenir.

Pour ceux qui cherchent un logement, parce qu'ils n'en ont pas encore ou parce qu'ils veulent quitter celui où ils s'estiment assignés à résidence, la réalité du droit au logement ne dépend que des suites données à leurs démarches. Or la location (ou l'acquisition) d'un logement, dès lors qu'elle concerne ces ménages fragiles ou précarisés, devient une véritable transaction sociale qui interpelle forcément la puissance publique et déborde largement le simple face-à-face entre un bailleur et un candidat locataire (ou entre un vendeur et un accédant). C'est pourquoi la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement participe directement à la construction du droit au logement ainsi qu'à son évolution souhaitée vers une opposabilité qui soit autant politique que juridique.

I.2.2 discriminations et éradication de l'habitat indigne

La volonté des pouvoirs publics de lutter contre l'habitat indigne sous ses différentes formes (immeubles menaçant ruine, insalubres, exposés aux risques liés au plomb, hôtels meublés dangereux, habitat précaire, bidonvilles, logements non décents ...) a permis de constituer, notamment à travers le « volet logement » de la loi contre les exclusions (29 juillet 1998) et la loi « solidarité et renouvellement urbains » (13 décembre 2000), un dispositif législatif cohérent, comportant des obligations d'agir pour les pouvoirs publics et des voies de recours pour les locataires confrontés à des situations inadmissibles. Intégré au "Plan National de Renforcement de la Lutte contre la Précarité et l'Exclusion"⁶ et au « Plan national d'action pour l'inclusion » présenté par la France en octobre 2003 aux instances européennes⁷, un programme national d'interventions a été engagé, sur l'ensemble du territoire, pour éradiquer cet habitat indigne⁸. Dans le même esprit, un programme de travaux visant à réhabiliter les foyers de travailleurs migrants les plus vétustes, qui logent leurs occupants dans des conditions inacceptables, et à permettre leur passage au statut de résidences sociales, est en cours d'exécution.

Or cet habitat dégradé, dont l'état obère les conditions d'existence des personnes qui s'y trouvent logées et constitue un véritable déni à leur dignité, abrite, de fait, des populations en

⁶ rendu public en mars 2003

⁷ en application des engagements européens de notre pays, traité de Nice (décembre 2000)

⁸ des outils opérationnels ont été mis en place, coordonnés par un pôle d'appui spécifique.

difficulté ou en situation de précarité qui n'ont pu accéder à un logement convenable. Une forte proportion de familles immigrées y réside (85% des enfants victimes de saturnisme sont originaires de l'Afrique sub-saharienne). Dans les régions à forte tension du marché locatif et à forte présence de population immigrée ou d'origine immigrée, le parc insalubre, les hôtels meublés sordides, l'habitat précaire, accueillent massivement ces populations à des niveaux de loyer très supérieurs à la valeur d'usage des locaux. Cette situation est, pour une bonne part⁹, le résultat de pratiques discriminatoires diffuses et multiformes dans l'accès au logement de droit commun.

Elle permet d'alimenter l'activité de "marchands de sommeil" sans scrupules, qui profitent de l'impuissance et du désarroi de ces familles, canalisées vers les immeubles insalubres qu'ils exploitent, par des filières occultes bien organisées. La violence des rapports entre les occupants et leurs logeurs, les menaces et les représailles sont monnaie courante. Très mal informés, craignant par-dessus tout de perdre leur refuge, ces ménages ne peuvent guère tirer parti des dispositifs de recours que leur offre la loi.

Il y a donc un lien évident entre la lutte contre les discriminations et l'effort d'éradication de l'habitat indigne. L'intensification de cet effort ne peut que lui être bénéfique, à condition, bien entendu, que la réhabilitation de cet habitat ne conduise pas systématiquement à en changer la destination sociale et que le maintien dans les lieux ou le relogement des personnes et des familles qui y vivent puisse être assuré de manière satisfaisante.

I.2.3 discriminations et exclusions

Exclure, c'est littéralement mettre quelqu'un dehors, ériger une barrière entre lui et les autres. Ce terme, comme celui de discrimination, véhicule l'idée d'injustice et d'inégalité. Mais, dans son acception actuelle, la notion d'exclusion renvoie plutôt à une mise à l'écart pour des raisons principalement économiques, liées au chômage, à la pauvreté, à la marginalité, alors que la discrimination procède, elle, d'une atteinte aux droits, plus ou moins radicale. En quelque sorte, l'exclusion fait injure à la solidarité, alors que la discrimination outrage la liberté. Il est évident qu'il y a un lien extrêmement étroit entre les deux concepts, dont les manifestations vont très souvent de pair. Dès lors, lutter contre l'exclusion, c'est aussi, de fait, concourir à combattre les discriminations. C'est ainsi que le "Plan National de Renforcement de la Lutte contre la Précarité et l'Exclusion" comporte des dispositions en matière d'accès aux droits et d'accès au logement qui doivent utilement contribuer à faire reculer les discriminations dans l'accès au logement. Il va de soi, pourtant, que des pratiques discriminatoires pourraient subsister dans une société capable d'assurer l'égalité économique et sociale de ses membres. Résoudre le problème de l'exclusion ne mettrait pas nécessairement fin aux discriminations. A l'inverse, une politique efficace contre les discriminations ne saurait, seule, permettre de parvenir à l'égalité économique et sociale.

I.2.4 discriminations et inégalités

Le niveau des ressources dont dispose un candidat à l'accès au logement peut lui fermer ou ouvrir bien des portes, même s'il cumule, par ailleurs, quelques uns des caractères spécifiques de nature à susciter l'inquiétude ou l'hostilité de certains bailleurs. Il va de soi qu'un émir bardé de pétrodollars trouve à se loger bien plus facilement qu'un jeune étudiant impécunieux issu du même pays. Ainsi, les inégalités nourrissent les discriminations, qui, évidemment, à leur tour, produisent des inégalités. Mais, même si les unes et les autres sont interdépendantes,

⁹ d'autres facteurs y concourent, comme le niveau de revenus, la régularité du séjour, les stratégies individuelles..

il faut se garder de confondre les politiques visant à les combattre. Manifestement complémentaires, elles ne sont pas substituables. Une politique de lutte contre les discriminations ne peut tenir lieu de politique de résorption des inégalités. Et réciproquement. Car la lutte contre les discriminations est avant tout d'ordre public. Elle entend rétablir l'égalité de traitement en mobilisant les droits civiques et politiques, sans se préoccuper de corriger les dysfonctionnements du marché ni d'introduire des mécanismes de redistribution en invoquant les droits économiques et sociaux. On ne peut donc se passer d'aucune des deux politiques, sans pour autant vouloir les amalgamer. Il est bon, au contraire, de pouvoir les mener de pair, car elles ne peuvent que se conforter en s'associant.

I.2.5 discriminations et intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration.

L'intégration passe par un ensemble de politiques publiques visant à résorber les difficultés de tous ordres (sociales, juridiques, culturelles, économiques...), nées de l'origine étrangère des populations immigrées ou issues de l'immigration (que cette origine soit récente ou ancienne, réelle ou supposée). La politique d'intégration traite par conséquent un champ beaucoup plus vaste que la politique de lutte contre les discriminations. Celle-ci ne peut être qu'une des composantes de celle-là, parmi plusieurs autres. Mais la place qu'on attribue à la lutte contre les discriminations dans l'ensemble du dispositif est loin d'être neutre. Lorsque les discriminations viennent occuper le devant de la scène, la perspective change et le curseur des responsabilités, des lacunes et des manques se déplace. L'accent est mis, non plus sur les carences des personnes à intégrer, mais sur celles de la société d'accueil, qui devrait intégrer et qui discrimine. Le dernier rapport annuel du Haut Conseil à l'intégration¹⁰ dénonce vigoureusement les inconvénients liés à l'orientation, ces dernières années, de la politique d'intégration vers la lutte contre les discriminations. Discriminations et intégration entretiennent d'ailleurs des rapports d'autant plus subtils, que, de façon un peu paradoxale, il ne saurait y avoir de discrimination s'il n'y a pas un minimum d'intégration. Seule, en effet, une personne ayant légitimité à postuler¹¹, donc en situation potentielle d'intégration, peut être victime de décisions discriminatoires.

Ainsi, ici encore, les deux politiques sont imbriquées et indissociables, sans que l'une ni l'autre ne puisse se substituer à l'ensemble qu'elles forment.

I.2.6 discriminations et offre de logements

Comment satisfaire la demande de logements si l'offre disponible n'est pas suffisante ? C'est précisément la situation dans laquelle notre pays se trouve aujourd'hui. La France ne produit pas assez de logements pour faire face à l'évolution démographique. Le parc des résidences principales (24,5 millions de logements) vieillit. Près de 3% des logements qui le constituent sont dépourvus du confort de base. Plus de 370 000 logements sont en situation de surpeuplement avéré. Le taux de vacance de l'ensemble du parc national (29,5 millions de logements) est historiquement bas (6,8%) et le nombre de personnes qui souffrent, à des degrés divers, mais de façon très pénalisante, de mal-logement, dépasse 3 millions¹².

¹⁰ Remis au Premier Ministre le 26 janvier 2004

¹¹ On ne saurait pour autant ignorer les problèmes de logement des personnes n'ayant pas légitimité à postuler (par exemple les étrangers en situation irrégulière). Mais ils relèvent d'un autre volet de l'action publique.

¹² Sources : INSEE RGP 1999 et Enquête logement 2002 ; Fondation Abbé Pierre : rapport 2004

La crise de l'offre abordable est générale et frappe tout particulièrement les plus démunis et les classes moyennes. Le parc social public stagne et le taux de rotation en son sein ne cesse de diminuer, de sorte que les files d'attente s'allongent (plus d'un million de demandes en instance¹³). Même si les propriétaires institutionnels s'en désengagent, le poids du parc locatif privé dans l'offre locative totale augmente, mais sa vocation sociale s'effrite. Le déclin du "parc social de fait" s'accélère. Le nombre des logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique dépasse largement 200 000. Les structures d'hébergement provisoire sont complètement saturées. Des hôtels meublés sordides en tiennent souvent lieu. Les marchés de l'immobilier flambent allégrement dans toutes les grandes agglomérations.

A cette pénurie globale s'ajoutent les difficultés spécifiques que connaissent certaines parties du territoire ainsi que certaines catégories de la population, et d'abord les plus démunies et celles qui sont en situation précaire. Mais aussi des personnes qui cumulent plusieurs handicaps (culturels, financiers, liés au type de logement demandé...) à l'accès au logement. C'est ainsi que les jeunes adultes ont du mal à trouver chaussure à leur pied, car les petits logements à bas loyer ont souvent disparu des centres-villes. On manque aussi de grands logements, ce qui pénalise les familles nombreuses et, notamment les populations d'origine étrangère, dont les familles sont souvent plus nombreuses que la moyenne et qui ne disposent, presque toujours, que de ressources très modestes.

Dans un tel contexte, on ne saurait s'étonner de l'importance des décisions discriminatoires qui frappent les demandeurs les plus vulnérables. Il y a manifestement une relation de causalité directe entre la tension du marché du logement et l'acuité des discriminations à l'œuvre sur ce marché. Même s'il est clair qu'une forte dilatation de l'offre ne saurait conduire à la disparition de tout acte discriminatoire, elle constitue une condition absolument nécessaire pour que le nombre de ces actes diminue significativement. Sans une forte augmentation de l'offre abordable, toute politique volontariste de lutte contre les discriminations à l'accès au logement serait réduite à des déclarations incantatoires, donc vouée à l'échec.

I.2.7 discriminations et politique de la ville

La politique de la ville, mise en œuvre depuis plus de vingt ans, sous des formes diverses mais dans une grande continuité d'intention, s'efforce d'enrayer les mécanismes de ségrégation territoriale qui conduisent à instaurer une distance spatiale, économique et sociale entre certaines catégories de la population urbaine. Les actions conduites pour revitaliser les quartiers victimes de processus cumulatifs de paupérisation et de marginalisation, en faire des quartiers comme les autres et les réinsérer dans l'agglomération, se matérialisent, pour la période 2000-2006, par des "contrats de ville" passés entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui couvrent 1300 quartiers et concernent près de six millions d'habitants. La mise en œuvre, dans les quartiers les plus sensibles, des opérations de renouvellement urbain réalisées en application de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, devrait donner une vive impulsion à cette politique de la ville.

S'opposer à cette "action de mettre à part" qu'est la ségrégation, c'est évidemment aussi, au moins implicitement et pour partie, s'engager contre "le fait de séparer un groupe social des autres en le traitant plus mal" qu'est la discrimination¹⁴. Rien d'étonnant, dès lors, que la

¹³ 1 042 000 demandeurs en 2002 (contre 855 000 en 1996).

¹⁴ Ce sont les définitions de "ségrégation" et de "discrimination" que donne Le Robert

grande majorité des "contrats de ville" aient retenu, parmi leurs objectifs prioritaires, la lutte contre les discriminations.¹⁵ Les actions programmées à ce titre sont principalement orientées vers l'accès aux droits, l'information et l'accompagnement des publics concernés, et se rapportent essentiellement à deux domaines : l'emploi et le logement.

I.2.8 discriminations et politiques locales de l'habitat

C'est au niveau du bassin d'habitat qu'une politique cohérente du logement peut être conçue et mise en œuvre. A partir d'un diagnostic sur le fonctionnement du marché local de l'habitat et des décalages constatés entre l'offre et la demande de logements, les autorités locales doivent définir une stratégie permettant de satisfaire les besoins en logement, actuels et futurs, des habitants, en tenant compte de leurs ressources et de la diversité des situations. Le "programme local de l'habitat" (PLH) concrétise cette stratégie à travers un programme d'action opérationnel. Outil intercommunal de programmation de l'offre de logement, il permet d'optimiser et de hiérarchiser l'utilisation des moyens disponibles. La loi « libertés et responsabilités locales » vient renforcer la compétence des autorités locales à l'échelle de l'intercommunalité et singulièrement l'importance du PLH, puisque la possibilité, pour les autorités d'agglomération, d'être admises à bénéficier, par voie de convention, d'une délégation d'emploi des aides nationales d'aide à la pierre, reste subordonnée à l'existence d'un tel PLH.

Encore faudrait-il que ces PLH, comme les conventions de délégation elles-mêmes, explicitent les obligations des collectivités contractantes et les conditions du partage des responsabilités publiques entre elles et l'Etat quant à la mise en œuvre des deux grands objectifs nationaux de la politique du logement : le droit au logement, la mixité urbaine et sociale. La satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat devrait être un objectif structurel et nécessaire des PLH d'agglomération. On peut regretter, à cet égard, que le texte de l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation qui définit les PLH ne contienne pas le mot "discrimination", alors qu'il figure explicitement dans le texte de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme définissant les dispositions communes aux SCOT et aux PLU¹⁶.

I.2.9 discriminations et rapports locatifs

L'équilibre des relations entre propriétaires et locataires est une des conditions premières de la bonne mise en œuvre du droit au logement. Il est garanti dans notre pays depuis le début des années 80. Mais le contexte évolue. La montée de la précarité et la transformation des structures familiales fragilisent la situation d'un nombre croissant de ménages. La crise de l'offre locative allonge la liste des candidats locataires en quête de logement. Elle ouvre largement aux bailleurs l'éventail de leurs choix et fait monter les loyers dans le parc privé. Echaudés par l'attitude de certains locataires indécents qui abusent volontiers du statut protecteur que confère la loi aux personnes de bonne foi en situation économique difficile, de plus en plus méfiants à l'égard des candidats à la location ne disposant que de ressources modestes et dont ils craignent les défaillances, les bailleurs tendent à multiplier les précautions et à faire preuve d'exigences croissantes, notamment dans les grandes

¹⁵ 201 des 207 contrats signés font explicitement apparaître cette problématique. Plus de la moitié la mentionnent en tant que « priorité transversale »

¹⁶ Ainsi qu'à l'article L.110 de ce même Code, définissant les règles générales d'utilisation du sol.

agglomérations, à l'égard des candidats locataires. Dans le parc privé, par exemple, le nombre de ceux qui ne demandent aucun justificatif au locataire n'est plus que de 20% (contre 27% en 1999)¹⁷.

Cette situation n'est guère propice à la lutte contre les discriminations. On pourrait l'améliorer utilement en renforçant les différents dispositifs propres à sécuriser les rapports locatifs et visant aussi bien à garantir les bailleurs contre les risques locatifs (impayés de loyers, dégradations...) qu'à aider les ménages à accéder à la location ou à s'y maintenir¹⁸.

I.3. L'état du droit et de son application:

I.3.1- Le cadre juridique

La lutte contre les discriminations dans l'accès au logement s'inscrit dans le cadre général du dispositif juridique, international, européen et national, construit, par avancées successives, pour combattre toutes les formes de discriminations. Ce dispositif global, passablement complexe et qui ne cesse de s'enrichir, comporte un ensemble abondant de textes qui posent les principes de la lutte contre les discriminations, caractérisent les pratiques et les facteurs discriminatoires, définissent les comportements répréhensibles et précisent la nature des faits permettant de présumer l'existence de tels comportements, édictent des obligations et déterminent le régime des sanctions applicables, accordent des droits aux victimes d'actes discriminatoires et précisent les conditions dans lesquelles elles peuvent faire valoir leurs droits.

L'annexe n°8 "Le cadre juridique de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement" donne un aperçu significatif de cette pléiade de textes, en mettant l'accent sur ceux qui combattent plus particulièrement les discriminations à l'entrée au logement.

Ce dispositif législatif spécifique a été récemment renforcé par deux lois (la loi du 16 novembre 2001 et la loi du 17 janvier 2002) qui, complétant les textes fondateurs, ont mis le droit français en conformité avec les directives communautaires¹⁹ adoptées en 2000.

Les éléments nouveaux introduits par ces deux lois assurent une protection renforcée des personnes les plus exposées à un traitement discriminatoire : extension de la liste des motifs de discriminations, instauration en matière de recours civil d'un régime de la charge de la preuve favorable à la victime présumée, interdiction faite au bailleur de refuser une caution au motif qu'elle ne possède pas la nationalité française, s'ajoutant à la stricte limitation des documents justificatifs susceptibles d'être exigés d'un candidat locataire...

Les conditions de la réparation du préjudice de la victime, l'articulation du recours civil et des poursuites pénales ont été heureusement précisées, cependant que les sanctions pénales encourues par les auteurs des discriminations ont été, une nouvelle fois, durcies et alourdies.

¹⁷ Voir l'étude de l'ANIL sur les conditions d'accès au parc privé. Janvier 2004.

¹⁸ Voir sur ce thème le rapport du groupe de travail du CNH "Garantie des risques locatifs"

¹⁹ Le traité d'Amsterdam a donné compétence à l'Union européenne pour lutter contre toutes les formes de discriminations. L'action communautaire en la matière vise à renforcer et à harmoniser les dispositifs des Etats membres par l'adoption de directives instaurant des règles de protection accrue des victimes des actes discriminatoires.

Le caractère récent des nouveaux textes n'a pas encore permis le développement d'une jurisprudence suffisante pour procéder à une analyse significative de leur efficacité et pour juger de la manière dont seront traitées les questions pendantes évoquées par l'annexe n°8.

Le cadre juridique devra évoluer progressivement pour organiser une répression sévère des actes discriminatoires patents opérés par certains bailleurs, sans méconnaître pour autant le souci légitime des bailleurs de se prémunir contre les risques d'insolvabilité de leur futur locataire ou contre les risques de dégradation de leur bien. Le dispositif législatif et réglementaire doit ménager un juste équilibre entre les droits des parties. Il doit punir les mauvais bailleurs en évitant de dissuader les bons de mettre sur le marché locatif les logements dont ils disposent, par crainte de se voir mis injustement en cause.

I.3.2- La mise en œuvre des contentieux.

Le contentieux, tant pénal que civil, demeure très restreint dans notre pays. C'est ainsi par exemple que, tous secteurs confondus (emploi, biens et services, logement, etc...), toutes qualifications réunies, au civil ou au pénal, on compte, en France, une dizaine de condamnations en moyenne par an pour discriminations sur la "race ou l'origine dans les années 1990. Sur la même période, en Grande-Bretagne, pour le même motif, 2000 condamnations ont été prononcées, en moyenne, chaque année

Plusieurs facteurs conjuguent leurs effets, aboutissant à limiter le nombre de cas de discriminations portés en justice :

- > les victimes de décisions discriminatoires sont le plus souvent des personnes ne disposant que de ressources modestes. Quand elles ne sont pas, par avance, résignées ou découragées, elles hésitent à porter plainte, redoutant les frais de justice, les contraintes liées aux procédures, voire les représailles. Ce sont en fait les associations qui sont les plus actives devant les tribunaux,
- > la difficulté de la preuve en matière de discriminations reste un obstacle souvent dissuasif,
- > la procédure pénale s'est constituée, dans notre pays, comme la voie habituelle du traitement des discriminations, alors que le recours aux juridictions civiles reste exceptionnel,
- > la discrimination indirecte et la discrimination systémique, qui jouent un rôle important en matière d'accès au logement, sont encore des notions peu opératoires en droit français,
- > les parquets paraissent peu portés à s'investir dans ce contentieux difficile, tandis que les forces de police et de gendarmerie ne sont que faiblement mobilisées sur la question des discriminations,

Ainsi, l'efficacité de l'arsenal juridique interroge maintenant les acteurs du droit comme ceux de la société civile.

I.4.- La prédominance très marquée, presque exclusive, parmi les discriminations constatées par le groupe, de celles fondées sur la nationalité et l'origine

Conformément à sa "feuille de route", le groupe a souhaité prendre la mesure des discriminations de toute nature dans l'accès au logement, quelles qu'en soient la forme et le motif. Mais les renseignements qu'il a obtenus et les témoignages qu'il a recueillis ne lui ont

pas permis de situer, comme il l'entendait, même de façon approximative, le poids respectif des différents facteurs discriminatoires à l'œuvre en ce domaine.

En réalité, les informations qu'il a reçues et les actes répréhensibles qui lui ont été signalés se rapportent exclusivement à des facteurs liés à l'identité des personnes discriminées. Concrètement, aucune pratique discriminatoire liée aux choix de vie (opinions, religion, orientation sexuelle, mode d'existence...) n'a été évoquée dans l'ensemble des faits dont il a été saisi, même si le niveau de ressources des personnes discriminées, leur adresse précédente et leur parcours résidentiel antérieur ont été, à plusieurs reprises, mentionnés comme autant d'éléments aggravants des décisions négatives contestables fondées, pour l'essentiel, sur l'identité de ces personnes.

Parmi les nombreux cas dont il a eu à connaître, de discriminations liées à l'identité des candidats au logement, le groupe a constaté que l'âge des demandeurs (le plus souvent quand il s'agit de jeunes, mais aussi parfois de personnes âgées), comme les situations de handicap, peuvent inspirer à certains bailleurs des décisions de refus injustifiables. Mais la très grande majorité, la plupart même, des prises de position discriminatoires en matière d'accès au logement se trouvent fondées sur la nationalité ou l'origine du demandeur, son patronyme, ses caractères raciaux ou ethniques. Ces facteurs jouent manifestement, en matière de discriminations dans l'accès au logement, un rôle prépondérant, presque exclusif.

Certains refus sont clairement inspirés par des positions xénophobes et racistes. Mais d'autres motivations entrent fréquemment en jeu. Les étrangers et les personnes d'origine étrangère sont considérés par nombre de bailleurs et de professionnels de la gestion immobilière, comme un groupe à risque locatif important, du fait de la faiblesse ou de l'irrégularité de leurs ressources, de la taille ou de l'instabilité présumée de la cellule familiale ou encore de leurs modes de vie. Ainsi, à des risques classiques et objectivables, ces bailleurs (ou ces intermédiaires) ajoutent des risques sociologiques éminemment subjectifs, entièrement fondés sur l'origine des populations considérées. Condamnable en soi, cette attitude a de plus pour inconvénient de substituer à l'appréciation individuelle des risques présentés par un candidat locataire, une représentation sociale attribuée globalement à une catégorie de populations. Elle conduit donc à traiter les "bons" candidats comme les "mauvais", par assimilation systématique au groupe ethnique d'origine

Les pays d'où proviennent les candidats au logement jouent évidemment, en la matière, un rôle important. Les personnes ayant des origines maghrébines, sub-saharienne et turques s'avèrent les victimes privilégiées des comportements discriminatoires. Mais les personnes venant des DOM et des TOM ne sont pas épargnées. Par contre, les populations originaires des pays d'Asie semblent beaucoup moins en butte aux discriminations que les populations d'origine africaine. L'invisibilité des asiatiques dans les études réalisées sur la question des discriminations dans le logement paraît tenir à la fois aux préventions moindres de la société française à leur égard et à leur dépendance moins forte par rapport au logement social. La population d'origine asiatique est en effet caractérisée par une forte propension à l'accession à la propriété (30% d'accédants en 10 ans, contre 15% parmi les populations d'origine portugaise et 5% parmi les populations d'origine algérienne).

Ces constats ont conduit le groupe à porter une attention particulière, en termes de stocks comme de flux, aux conditions d'habitat des publics les plus vulnérables, en vue de mettre en perspective les constatations effectuées sur les pratiques discriminatoires ainsi que les propositions présentées dans la deuxième partie du rapport. Mais le principe national de l'égalité républicaine empêche de cerner quantitativement les populations véritablement concernées. Elles ne peuvent être en effet caractérisées que par leur origine ethnique ou culturelle, que les statistiques nationales s'interdisent de prendre en compte. Ainsi des

populations souvent discriminées, comme les natifs des DOM et des TOM, ou les jeunes français dont les parents sont étrangers issus de pays non européens, sont proprement invisibles dans ces statistiques.

C'est pourquoi, en l'absence de données plus significatives, le groupe, désireux d'approcher la réalité d'aussi près que possible, a procédé à un examen des conditions de logement des "immigrés" (c'est-à-dire des personnes étrangères nées à l'étranger, qu'elles soient ou non devenues françaises par acquisition) et plus particulièrement des "ménages immigrés" (c'est-à-dire des ménages²⁰ dont la personne de référence est immigrée). Les données de cadrage ainsi collectées (annexe n°10 : "les conditions de logement des ménages immigrés") montrent clairement que ces ménages ne bénéficient ni des mêmes conditions de logement, ni des mêmes perspectives de promotion résidentielle que l'ensemble des ménages. Dans le contexte actuel où l'offre abordable se raréfie, leur situation ne peut qu'empirer.

En dépit de l'extrême diversité des situations selon l'âge, l'origine, la composition familiale, le milieu socioculturel, le statut d'occupation et la localisation géographique, quelques éléments de synthèse s'imposent. Les "ménages immigrés" se trouvent plus mal logés que les autres, tant dans le parc privé (dont ils occupent la partie la plus dégradée, voire insalubre) que dans le parc public (ils sont concentrés dans la partie la plus ancienne de ce parc et s'y trouvent souvent en situation de surpeuplement). Même si leurs stratégies résidentielles sont différenciées, ils sont moins mobiles que l'ensemble des ménages, du seul fait des difficultés auxquelles se heurtent leurs démarches. Comme les ménages à bas revenus, ils s'orientent de plus en plus vers le locatif et notamment le locatif social. Enfin ils se trouvent sur-représentés dans les quartiers les moins attractifs de nos agglomérations. Leur concentration semble même se renforcer dans les "zones urbaines sensibles".

Cette situation très marquée s'explique en partie par des facteurs liés à l'histoire de l'immigration dans notre pays, et aussi par le fait que ces "ménages immigrés", par leurs caractéristiques socioprofessionnelles, sont globalement plus pauvres que la moyenne. Mais elle n'en porte pas moins, de façon patente, les stigmates de la discrimination.

Ainsi, l'analyse statistique globale corrobore parfaitement les informations ponctuelles glanées par le groupe.

I.5.- L'action des différents acteurs

I.5.1- les instances ad hoc

Avant la création, par la loi du 30 décembre 2004, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) qui doit être mise en place en mars 2005 (cf. annexe n° 9), les seules instances nationales entièrement dédiées à la lutte contre les discriminations étaient le GELD, le 114 et les CODAC, qui constituaient, à l'origine, des dispositifs distincts fondés sur des logiques différentes, avant d'être intégrés dans un même système.

D'autres instances nationales spécialisées dans différents domaines, qu'il s'agisse d'autorités indépendantes ou d'organismes consultatifs peuvent évidemment aussi avoir à connaître, dans

²⁰ Les "immigrés" vivant hors ménage (au sens statistique du terme) notamment dans les foyers de travailleurs migrants ne sont dès lors pas pris en compte. A l'inverse, toutes les personnes constituant un "ménage immigré" ne sont pas toutes nécessairement "immigrées"

le cadre de leur activité fonctionnelle, des problèmes posés par les discriminations et même participer, plus ou moins directement, aux actions engagées pour les combattre.

I.5.1.1 Le GELD.

La création, en octobre 1999, sous la forme d'un GIP²¹, du Groupe d'études des discriminations (GED), est venue matérialiser la volonté de donner sa pleine efficacité au dispositif de lutte contre les discriminations en faisant converger les efforts de nombreuses parties prenantes : ministères, organisations professionnelles, associations, universités.

Fin 2000, à l'issue des assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations qui avaient mis l'accent sur le manque d'opérationnalité de l'accès à la citoyenneté, le GED devient le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD) et reçoit, en sus de sa fonction initiale exclusivement centrée sur l'observation, une mission active de lutte contre les discriminations, à travers la gestion du 114.

La fonction d'observation du GELD était tributaire du bon fonctionnement de son conseil d'orientation, rassemblant des experts de l'immigration chargés de définir les matériaux à étudier pour en tirer des préconisations, et des représentants d'associations, tous bénévoles. Composé sur la base d'un lien pré-supposé entre immigration et discrimination, qui s'est révélé erroné, ce comité d'orientation s'est rapidement délité. Parmi ses membres, nommés pour trois ans, seuls les universitaires sont restés. Le conseil n'a pas été renouvelé, dans l'attente de la réorganisation d'ensemble du dispositif.

La gestion de l'organisation du 114 a fortement mobilisé le GELD, au détriment de sa mission d'observation. Contrairement à ce que qu'on espérait, les appels au 114 n'ont guère pu faire progresser la connaissance empirique de la réalité des discriminations, telles qu'elles sont vécues. Les appels fantaisistes, intempestifs, voire injurieux ou simplement flous et mal fondés ont été si nombreux qu'ils ont entaché la représentativité globale de cette source d'informations et fâcheusement affecté l'exploitation des appels "utiles".

Le GELD a fait avancer la réflexion sur la nature des différents mécanismes de discrimination et sur les moyens de les combattre. Il a produit plusieurs rapports qui ont nourri le débat sur les enjeux. Il a contribué, notamment par son site Internet, à une large diffusion d'informations et de documents et à une mobilisation de l'opinion sur ces thèmes. Mais il s'est heurté à des difficultés de plusieurs ordres. L'une de ces difficultés tient au décalage entre deux approches faisant appel à des outils différents : celle fondée sur l'intégration qui a prédominé parmi le personnel chargé du traitement des signalements et celle de la lutte contre les discriminations. Une autre difficulté tient à l'insuffisance des moyens dont le GELD a disposé pour assurer sa mission d'observation et construire les outils méthodologiques devant permettre d'améliorer la connaissance des différentes formes de discriminations.

La création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) entraîne l'intégration des personnels du GELD dans cette autorité administrative indépendante qui est compétente pour toutes les discriminations.

I.5.1.2- Le 114.

²¹ Un Groupement d'Intérêt Public organise la mise en commun de moyens de différents partenaires, publics et privés, au service d'un objectif déterminée, pour une durée convenue.

Lancé en mai 2000, le 114 est un numéro de téléphone "vert" que peuvent appeler gratuitement tous ceux, où qu'ils se trouvent, qui s'estiment victimes d'une décision discriminatoire de nature raciale, ou qui en ont été les témoins. La gratuité, prévue par la loi du 16 novembre 2001, génère inévitablement un important déchet²² Elle a néanmoins été retenue pour faciliter l'accès de tous à la plateforme d'écoute. Initialement accessible sur 24 heures, le service a été assez vite restreint, non seulement pour limiter les dépenses, mais surtout parce que l'expérience a montré que la plupart des appels à contenu avaient lieu aux heures d'ouverture de bureau, les appelants assimilant de fait le 114 à un service public.

Le service d'écoute téléphonique était fondé sur le respect de trois principes : l'anonymat, le respect de la liberté de l'appelant et d'une écoute à son rythme, la présomption de sa bonne foi et la volonté de contrer le déni de pratiques discriminatoires. Les faits enregistrés sont consignés succinctement dans une fiche de signalement, transmise ensuite à la CODAC concernée qui reprend contact avec la personne et apprécie alors l'opportunité d'instruire un dossier et de le documenter, en vue du traitement de la réclamation.

Les débuts ont été prometteurs. Entre le 15 mai 2000 et le 15 mai 2002, 15 000 appels à contenu ont été enregistrés. Ces appels se sont répartis essentiellement entre des demandes d'informations ou d'avis et des demandes d'orientation vers le dispositif institutionnel. En deux ans, 11 552 appels, émanant d'environ dix mille personnes, ont ainsi fait l'objet d'une fiche de signalement. De nombreux jeunes ont refusé qu'on établisse des fiches les concernant, au motif de l'inutilité présumée de la démarche, ce qui exprime une forte désaffection de leur part à l'égard des institutions.

L'exploitation des données issues du 114 en tant que source d'informations et de données sociale se heurte à deux limites. Les données issues d'un service d'écoute ne peuvent avoir la précision de celles d'une enquête sociologique. La prise en compte des seules données concernant les appelants qui ont accepté un signalement introduit un biais important (seuls sont étudiés ceux qui ont eu connaissance de l'existence du service). Les données tirées des appels montrent que les jeunes ne représentent que 25% des personnes qui appellent, alors que les discriminations à l'encontre des jeunes constituaient une préoccupation forte lors de la conception du dispositif. La grande majorité des appels émane en effet d'adultes âgés de 25 à 45 ans. Les hommes sont plus nombreux à appeler que les femmes. Les motifs des uns et des autres sont également différents. L'emploi est, par ordre d'importance, le premier motif des appels, surtout parmi les hommes, le logement venant ensuite. Les jeunes appellent surtout pour des motifs liés aux loisirs. Les appels par des femmes concernent plus souvent un tiers, les enfants notamment. Ils sont plus souvent liés à la scolarité et, d'une façon générale, à la vie familiale.

La diminution continue et progressive du nombre d'appels²³ depuis 2001, après le beau succès initial, a conduit à réduire les effectifs de l'équipe d'écoutes. Faute de campagnes de communication²⁴, la notoriété du 114 reste faible. Cette forte réduction du nombre des appels pose très concrètement la question de l'efficacité du service par rapport aux attentes des appelants. Elle conduit à s'interroger sur les raisons pour lesquelles les victimes de discriminations n'ont plus jugé utile d'appeler le 114.

²² Sous la forme des appels indésirables qui parasitent le système, comme indiqué au § 1.5.1.1.

²³ A l'exception d'un pic dans les quinze jours précédant les élections présidentielles

²⁴ Trois spots publicitaires seulement

La loi du 30 décembre 2004, créant la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), si elle supprime le n° 114, prévoit le maintien d'une ligne téléphonique d'information contre les discriminations, dont le champ d'activité couvrira l'ensemble des discriminations²⁵ et dont l'objet sera différent de celui du n° 114. Cette plateforme téléphonique n'aura en effet désormais plus pour mission d'établir des signalements transmis aux Codac (cf. § suivant), mais d'informer les appelants sur leurs droits et sur les modalités de saisine de la Haute autorité.

I.5.1.3 Les Codac.

Les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (Codac) ont été mises en place par le ministère de l'Intérieur en janvier 1999. Elles rassemblent, sous la présidence du préfet et les vice-présidences du procureur de la République et de l'Inspecteur d'académie, des représentants des institutions, des services publics, du monde associatif, des partenaires sociaux, des élus locaux. Leur rôle s'est élargi progressivement. Investies d'un mandat général d'impulsion et de mise en cohérence des politiques publiques relatives à l'accès à la citoyenneté et à la lutte contre les discriminations, elles se sont vues confier une triple mission : animer la vie démocratique et citoyenne en favorisant l'intégration des jeunes issus de l'immigration, élaborer un plan départemental de lutte contre les discrimination, donner suite aux signalements de discrimination provenant du 114. Chaque Codac était libre de déterminer les actions à conduire en priorité eu égard à la situation de son département, en mettant en place des groupes de travail thématiques. C'est ainsi par exemple que, dans le territoire de Belfort, un groupe de travail de la Codac, dédié à la question de l'habitat, a engagé en 2002 l'élaboration d'un plan départemental de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement et organisé un cycle de rencontres sur ce thème.

Le dispositif de traitement des signalements s'est révélé inefficace au regard des attentes des appelants. L'une des principales raisons de cette défaillance tient à l'absence de formation du personnel mobilisé, à son incapacité à objectiver la discrimination et même à sa propension à une attitude de déni, que le dispositif visait précisément à contrer. L'absence de formation juridique des personnes en charge du traitement des signalements a conduit à ne transmettre aux juges que des dossiers mal montés, ce qui explique l'écart considérable entre la solidité du droit en la matière et le faible volume du contentieux, ainsi que l'inadéquation des instruments mobilisés pour le traiter correctement. Le choix effectué de traiter les discriminations essentiellement au pénal plutôt qu'au civil explique en partie la faiblesse du contentieux et les écarts très importants entre les attentes et les résultats obtenus.

Cinq ans après, le bilan national de ces Codac fait à peu près l'unanimité : globalement, c'est un échec. Même si leur action a eu des effets positifs sur la mobilisation locale et sa sensibilisation à une problématique émergente, elles n'ont pas réussi à enclencher la dynamique partenariale locale que présupposait leur composition. Les représentants de la société civile ont été trop souvent tenus à l'écart. Les moyens dégagés par les préfetures n'ont jamais été à l'échelle²⁶. Les référents désignés ont été trop exclusivement choisis au sein des administrations. Les Codac n'ont pas su traiter les réclamations dont elles étaient saisies dans la transparence, en faisant abstraction des intérêts propres de leurs membres. Elles se sont trop attachées à la médiation au détriment du contentieux. Le traitement judiciaire des plaintes, très

²⁵ initialement circonscrit aux discriminations raciales

²⁶ L'affectation à ces missions de personnels non permanents (jeunes effectuant leur service national) peut interroger sur la motivation réelle de l'administration.

faible par rapport au nombre de plaintes, n'a pas répondu aux attentes des plaignants. La plupart des dossiers ont été classés sans suite ou n'ont abouti qu'à des décisions peu satisfaisantes. Pire, certains signalements (mettant par exemple en cause des personnels de police) se sont retournés contre les plaignants. Cet échec n'invalide pas pour autant l'idée d'une instance publique locale dédiée à la lutte contre les discriminations, notamment en matière d'accès au logement, véritablement spécialisée, disposant des moyens d'investigation adéquats et parfaitement transparente dans ses procédures.

Tirant les leçons de cet échec, les pouvoirs publics ont décidé de transformer les missions et l'intitulé de ces Codac, devenues des Copec (Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté). Une circulaire conjointe²⁷ du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'emploi et du garde des sceaux, en date du 20 septembre 2004, précise que ces Copec ont désormais pour principale mission de définir, en partenariat avec les acteurs institutionnels publics et privés, des actions de prévention et de sensibilisation contre les discriminations de toute nature. Elles ne sont plus chargées du traitement de cas individuels en lien avec le numéro vert 114, mais constituent un lieu d'information sur les droits et les modalités de recours.

I.5.2- les services de l'Etat et les organismes placés dans leur mouvance

Sept directions d'administration centrale dépendant de plusieurs départements ministériels exercent des responsabilités qui en font des parties prenantes incontournables de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement : la Direction de la population et des migrations, la Direction générale de l'action sociale, la Direction des affaires civiles et du sceau, la Direction des affaires criminelles et des grâces, la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction, la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, la Direction du ministère de l'Intérieur en charge des COPEC et des plans départementaux de lutte contre la ségrégation raciale.

A cette liste, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, doivent être ajoutés d'autres organismes placés dans la mouvance ou sous la tutelle d'un ou plusieurs de ces ministères et notamment la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Ce dernier, créé au lendemain de la guerre, sous le nom de FAS et sous la forme d'un établissement public administratif, dans un contexte de forte immigration, pour accompagner l'installation des travailleurs immigrés et de leur famille, a vu son nom et sa mission modifiés par la loi du 16 novembre 2001. La lutte contre les discriminations est devenue une problématique prioritaire de l'établissement public, qui concourt directement à l'amélioration de la connaissance des faits, à la mise en place d'actions préventives ou correctrices et au développement d'actions de sensibilisation propres à faire évoluer le regard de la société française sur les populations immigrées et les conditions de leur accueil.

Les ministères concernés et le FASILD disposent de directions régionales, départementales ou d'antennes locales, ce qui devrait faciliter l'articulation de leurs interventions en matière de lutte contre les discriminations à l'accès au logement avec les politiques de l'habitat conduites et financées par les autorités d'agglomération et par les Conseils généraux dans le cadre des délégations conventionnelles prévues par le projet de loi de décentralisation.

Cette nouvelle donne devrait conduire l'ensemble de ces administrations centrales, qui, enfermées dans leur champ de compétence et dans leurs logiques ministérielles respectives,

²⁷ Circulaire NOR/INT/K/04/001117/C du 20/09/04

ont quelquefois tendance à s'ignorer les unes les autres, à se rapprocher en vue de mettre les initiatives qu'elles prennent pour lutter contre les discriminations dans l'accès au logement, non seulement en cohérence mais aussi en synergie. Il en va de la lisibilité et de l'efficacité des politiques nationales en la matière.

Si nécessaire qu'elle soit, la volonté de coopérer des administrations centrales concernées risque d'ailleurs de ne pas être suffisante, si l'on en juge à l'aune des difficultés rencontrées lors d'une tentative, pourtant très intéressante, d'élaboration collective, à l'instigation de la DIV et du FASILD, d'un « *recueil d'expériences et d'approche méthodologique sur les thèmes de la lutte contre les discriminations dans le logement et les politiques de peuplement* ». Largement avancée en 2002, au prix de deux années d'efforts importants consentis par les différentes parties prenantes, la préparation de ce document n'a finalement pas pu être menée à terme. Le document n'a pas dépassé le stade d'une compilation des actions conduites par les pouvoirs publics sur le champ de la lutte contre les discriminations. Au-delà de facteurs contingents²⁸, cet échec illustre la difficulté intrinsèque de tout travail collectif sur ce thème, qui exige une commande claire, des concepts partagés, des orientations communes et un dispositif de coordination performant.

I.5.3- les bailleurs privés

Le parc locatif privé, qui représente une grosse moitié du parc locatif national (55%), loge près du quart des ménages vivant en France métropolitaine²⁹. Il comprend environ 250 000 logements relevant de la loi de 1948, un peu plus de 4 800 000 logements loués vides et presque 400 000 logements loués meublés. Il s'accroît sensiblement au même rythme que l'ensemble du parc de résidences principales.

Il est le parc privilégié de la première décohabitation et loge de ce fait une majorité de ménages jeunes (seulement 23% des chefs de ménage ont plus de 60 ans, contre 33% pour l'ensemble du pays). Les familles de petite taille y occupent une place prépondérante (72% des ménages comportent deux personnes ou moins). Les familles monoparentales y sont fortement présentes (12,4% des ménages vivant dans ce parc, contre 9,7% pour l'ensemble du pays). La proportion de ménages immigrés logés dans le parc locatif privé, pratiquement stable depuis dix ans, s'établit à 10,6% des locataires de ce parc³⁰.

Le parc locatif privé remplit une fonction sociale souvent méconnue. Un tiers des logements qui le composent ont des loyers inférieurs ou égaux aux loyers HLM. Il accueille une majorité de ménages modestes (74% de ses locataires ont des revenus inférieurs à ceux donnant accès au parc public³¹), et près d'un million de ménages pauvres (18% de ses locataires ne disposent que de revenus inférieurs à 30% des plafonds HLM³²). Une partie du parc locatif privé (comptant environ 200 000 logements) est conventionnée³³ permettant au propriétaire de bénéficier d'une aide de l'Etat pour l'amélioration d'un logement mis contractuellement, sous

²⁸ Tous les commanditaires n'avaient pu participer à l'élaboration du cahier des charges, le prestataire s'est trouvé quelque temps indisponible, l'évolution en cours du cadre législatif rendait caducs certains des travaux effectués,...

²⁹ Les chiffres cités dans ce § I.5.3 sont tirés de l'Atlas de l'habitat privé publié par l'ANAH (janvier 2004), de l'enquête logement 2002 (présentation par l'INSEE à la réunion de l'ONMI du 4 février 2003) et des bulletins INSEE Première n° 880 (janvier 2003) et n°950 (février 2004)

³⁰ alors qu'elle a beaucoup augmenté, dans le même temps, dans le parc locatif public (passant de 13,2% à 17,3%) et, à un moindre degré, chez les propriétaires occupant (passant de 5,1% à 7,1%). [Voir Annexe n°8]

³¹ plafond de revenus « PLUS »

³² Source : Atlas ANAH 2004 (§ 4.6 page 48) et Filocom-2001DGI

³³ Ces logements sont assimilés par la loi SRU aux logements sociaux publics

conditions de loyer, à la disposition d'un ménage à faibles ressources. Indispensable, le développement de ce parc privé conventionné s'est ralenti et se trouve aujourd'hui très insuffisant, notamment dans les agglomérations à marché tendu. Sa relance appelle une refonte en profondeur du dispositif en vigueur qui doit être rendu plus efficace et plus incitatif.

Le parc locatif privé est détenu très majoritairement par des particuliers, personnes physiques³⁴, et de plus en plus, dès lors que les propriétaires institutionnels (assurances, foncières...) se désengagent fortement depuis quelques dernières années. Le nombre de locataires de bailleurs personnes physiques s'est ainsi accru de 458 000 de 1991 à 1999, alors que, dans la même période, le nombre de locataires de bailleurs personnes morales a baissé de 218 000.

Les propriétaires bailleurs personnes physiques sont plutôt âgés (48% ont plus de 60 ans) et sont, pour la plupart, des petits propriétaires (détenant un ou deux, voire trois logements), qui se sont constitué, en vue de se procurer un complément de revenus, et notamment d'arrondir leur retraite, un patrimoine de précaution. Nombre d'entre eux ne disposent que de ressources modestes (dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, 30% des 120 000 bailleurs privés ne sont pas imposables sur le revenu).

La moitié des logements constituant ce parc locatif privé sont gérés directement par leurs propriétaires. Les bailleurs qui assurent directement la gestion de leur bien sont particulièrement sensibles au bon déroulement de la location et attachés à la qualité de la relation personnelle, au climat de confiance qui doit s'instaurer entre eux et leur locataire. Considérant que le contrat de location est un acte consensuel, librement conclu au seul gré des parties prenantes, par accord direct entre elles, ils revendiquent, à bon droit, la faculté de choisir parmi les candidats locataires celui qui leur convient le mieux. Et il est vrai qu'ils doivent avoir toute latitude pour opérer leurs choix entre les candidatures recueillies, dès lors que leur décision n'est pas fondée sur un critère prohibé. Ecarter un candidat locataire fait partie des prérogatives normales du bailleur, pour peu que cette élimination ne soit pas fondée sur un motif sur la base duquel la loi interdit de fonder une distinction. Sélectionner, ce n'est pas nécessairement discriminer.

Dans le contexte actuel marqué par la pénurie structurelle de l'offre, la flambée des marchés de l'immobilier et l'instabilité croissante de la situation économique et sociale des ménages, les choix des bailleurs s'effectuent dans des conditions qui les rendent plus délicats, plus sensibles à la suspicion. D'abord parce que le rétrécissement de l'offre entraîne, cas par cas, l'augmentation du nombre des candidats, donc la nécessité d'en éliminer toujours davantage. Ensuite parce que la recherche, bien naturelle, de garanties contre les risques d'impayés, et plus largement contre les risques locatifs de toute nature (dégradations, vacance, remise en état au départ du locataire, troubles de voisinage,...) prend un relief particulier pour ces bailleurs privés gérant, en direct, leur location. Souvent échaudés par des expériences antérieures, plus ou moins douloureuses (35% des bailleurs enquêtés par l'ANIL³⁵ ont connu des impayés de loyer) ou redoutant de l'être, ils ont tendance à redoubler de prudence. Ils se montrent de plus en plus méfiants, de plus en plus pointilleux à l'égard de l'ensemble des candidats locataires. Les attentes et les pratiques en matière de recherche de garanties varient fortement d'un bailleur à l'autre. Mais il est clair que, même s'ils ne sont pas exigés systématiquement par l'ensemble de ces bailleurs, les différents moyens légaux leur

³⁴ A hauteur de 81% selon Filocom-2000 DGI, de 94% selon les Comptes du Logement 2001, de 97,3% selon l'UNPI.

³⁵ Voir enquête "Les conditions d'accès au parc locatif privé" réalisée par l'ANIL auprès de 512 bailleurs privés entre avril et octobre 2003. (Janvier 2004)

permettant de se prémunir d'éventuelles difficultés (contrôle de l'identité, justificatifs des revenus³⁶, dépôt de garantie et caution d'un tiers) sont mis en œuvre de plus en plus souvent, notamment dans les grandes villes et vis-à-vis des jeunes ou des personnes à revenus très modestes. En revanche, les bailleurs qui gèrent eux mêmes ne souscrivent qu'exceptionnellement une assurance contre le défaut de paiement du loyer et des charges, voire contre les frais susceptibles d'être occasionnés par la remise en état du logement.

Ce même contexte incite nombre de bailleurs gérant directement leur bien à trouver leur locataire par eux-mêmes, si possible par relations. Lorsqu'on les interroge sur leurs critères de choix, des critères subjectifs tels que la sympathie inspirée par le candidat ou la recommandation par une connaissance, l'emportent souvent sur les critères liés aux précautions d'usage ou aux modes de garantie légaux. On conçoit, dans ces conditions, ce que peut être le handicap des candidats qui ne peuvent compter sur un réseau relationnel, familial ou autre, et pire encore celui des personnes particulièrement vulnérables à la discrimination. On peut redouter en effet que, mal informé sur la fiabilité individuelle d'un postulant issu de ces catégories vulnérables, le bailleur ait parfois tendance à former une opinion négative à son égard, seulement fondée sur les préjugés véhiculés, de façon générale, à l'encontre de cette catégorie de population. Ce mécanisme, dont les acteurs ne sont d'ailleurs pas nécessairement conscients, n'en est pas moins discriminatoire.

D'autres bailleurs, infiniment moins nombreux, ont un comportement discriminatoire ostensible, attestés par les signalements ou les plaintes émanant de leurs victimes ou des associations qui les accompagnent³⁷. Parmi ces propriétaires de mauvais aloi figurent évidemment les "marchands de sommeil" qui attirent les populations fragiles dans des logements dégradés, font payer des loyers sans rapport avec la qualité des services offerts et développent des pratiques de gestion locative à la limite (et souvent au-delà) de la légalité.

L'autre moitié du parc locatif privé est confiée à un mandataire qui gère pour le compte du propriétaire. Parmi les bailleurs ayant ainsi recours à un professionnel pour la gestion de leurs biens, un nouveau profil de bailleurs dits « fiscaux » s'est développé, sous l'effet des dispositifs successifs mis en place depuis une quinzaine d'année (Quilès, Méhaignerie, Périssol, Besson, puis de Robien). Ces bailleurs sont la cible privilégiée des grands groupes privés d'administration de biens, qui développent des services de gestion sécurisée sur mesure pour ce type nouveau de clientèle. Lorsque la gestion du logement est confiée à un mandataire, agent immobilier ou administrateur de biens, les pratiques développées pour la recherche de garanties sont beaucoup plus poussées. Les professionnels prennent un surcroît de précautions en vertu du mandat qui les lie à leurs clients, et de leur devoir de conseil et de prudence, régulièrement rappelé par la jurisprudence en la matière.

1.5.4- les agences immobilières et les intermédiaires immobiliers

Nombre d'agences immobilières exécutent strictement les instructions données par les bailleurs qui les mandatent, même quand elles sont contraires à la loi. Pire, certaines d'entre elles agissent de leur propre chef ou font du zèle en durcissant les consignes données à demi

³⁶ étant précisé que la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 interdit désormais de réclamer aux candidats locataires, préalablement à l'établissement du contrat de location, une photographie d'identité, la carte d'assuré social, une copie de relevé de compte bancaire ou postal, et une attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal.

³⁷ Voir notamment le rapport SOS Racisme du 1^{er} juin 2003 et l'article "Logement : vers un *french apartheid* ?" paru dans le numéro 333 de la revue Urbanisme (novembre/décembre 2003).

mots par des propriétaires peu soucieux d'assumer des positions extrémistes (par exemple : « je veux une certaine clientèle, vous comprenez... »). Elles évitent de poser à ces bailleurs des questions embarrassantes et s'abstiennent de les inviter à expliciter leurs instructions. Au contraire, elles traduisent spontanément les sous-entendus des propos de ces bailleurs en termes de consignes résolument discriminatoires et les appliquent fermement, s'estimant payées pour « faire de la sélection ».

Autre forme de sélection discriminatoire opérée par certaines officines qui proposent à leurs clients candidats à la location, de leur faire parvenir, moyennant finances, une liste de logements à louer : la fiche d'adhésion du client est codée, à l'arrivée, selon son type ethnique présumé. Les demandeurs reçoivent, selon ces critères, des listes différentes, bien qu'ils aient réglé les mêmes frais d'inscription. Qui plus est, ceux qui sont discriminés par ces pratiques, le sont à leur insu et n'ont aucune chance de pouvoir faire rétablir leurs droits.

Le recours à un intermédiaire (agences immobilières, administrateurs de biens, autres...) peut ainsi constituer un facteur de démultiplication des pratiques discriminatoires, le mandat protégeant et déresponsabilisant les différents protagonistes. Fréquente, cette attitude n'est pas pour autant générale. Certaines agences, au contraire, affirment leur hostilité à de telles pratiques et, quitte à perdre des clients, n'hésitent pas à refuser les instructions discriminatoires.

Les agents immobiliers ou les administrateurs de biens auxquels des propriétaires confient la gestion d'un logement locatif sont, comme on l'a déjà souligné au § I.5.3, plus exigeants que les bailleurs gérant leur bien en direct, quant aux justificatifs de toute nature qu'ils demandent systématiquement aux candidats locataires pour apprécier leur solvabilité. Il est logique qu'ils s'entourent de ces précautions, non seulement parce qu'une partie des bailleurs recourent précisément à leur service pour prévenir les contentieux, mais aussi parce que leur responsabilité pourrait être mise en cause par leur mandant en cas d'absence de vérification de la situation du candidat locataire.

Le recours à une assurance est un service facultatif proposé par les administrateurs de biens, à des tarifs concurrentiels car négociés dans le cadre d'accords de groupe. Selon la FNAIM, il est plus fréquent en province qu'à Paris (50% contre 20%). Ces assurances privées contre les risques locatifs, à côté des garanties juridiques traditionnelles (dépôt de garantie, vérifications d'usage de la solvabilité, demande d'une caution personnelle), procurent une meilleure sécurisation face aux risques d'impayés et autres risques locatifs. Mais les contraintes imposées pour le choix du locataire en vue de limiter le risque sont particulièrement pénalisantes pour tous les ménages qui ne répondent pas aux critères exigés par les assureurs.

1.5.5- les bailleurs sociaux

Le parc social public, qui accueille 4,2 millions de ménages, donne lieu à de fortes attentes dont témoigne le rôle croissant qu'il joue vis à vis des ménages à bas revenus, des ménages étrangers et immigrés³⁸, qu'il loge dans des proportions importantes et croissantes.

Entre 1988 et 2002, en effet, la part des ménages à bas revenus locataires du parc social public est passée de 19,1% à 32,1%, alors que, pendant la même période, la part des ménages à bas revenus locataires du parc privé passait de 19,5% à 24,3%. Le taux d'effort de ces ménages à bas revenus est de l'ordre de 10% dans le parc social public et de 25% dans le parc privé. Le revenu moyen des locataires du parc social public (1062 €/mois) est inférieur de 30% à celui des locataires du parc privé (1410 €/mois). Enfin, plus de 38% des locataires du parc social

³⁸ Les statisticiens désignent par "immigré" toute personne née étrangère à l'étranger

public ont des revenus inférieurs à 40% du plafond réglementaire pour l'accès à un logement social.

De même, le parc social public accueille un ménage immigré sur trois, alors qu'il ne loge qu'un ménage sur six. La part des immigrés dans le parc social est en augmentation continue (17,3% des locataires en 2002, contre 13% en 1992). Il s'agit souvent de ménages de grande taille dont les revenus sont inférieurs à la moyenne des locataires du parc social (cf. annexe n°10).

S'il est vrai que les ménages à bas revenus et les ménages étrangers et immigrés y sont globalement mieux logés³⁹ que dans les autres segments du parc et avec un taux d'effort nettement inférieur⁴⁰, les conditions de leur accès au parc public n'en continuent pas moins à susciter des insatisfactions récurrentes. Ces ménages subissent en effet des délais d'attente plus longs que la moyenne⁴¹. Ils ont beaucoup de mal à accéder à des immeubles bien localisés dans les secteurs attractifs et se trouvent, au contraire, fortement concentrés dans des quartiers défavorisés en périphérie des villes. Enfin, leur parcours résidentiel au sein même du parc social public comme leur mobilité vers d'autres statuts d'occupation (accession à la propriété ou accès à un logement locatif privé confortable) s'avèrent particulièrement difficiles⁴².

Les bailleurs sociaux font justement observer que cette situation trouve son origine dans des mécanismes structurels dont les effets cumulatifs sont à l'œuvre de longue date :

D'abord, l'inégale répartition du parc public sur le territoire. L'offre bon marché la plus accessible est souvent mal localisée, loin des services, des emplois, des bons établissements scolaires. Nombre de grands ensembles ont été construits sur des terrains mal situés au sein de l'aire urbaine mais faciles à mobiliser. Une part importante de ce patrimoine a été constituée dans des bassins industriels qui ont connu, depuis, une disparition massive de leurs emplois.

Ensuite, l'inégale répartition de l'occupation sociale. Certains grands ensembles sont peuplés, depuis l'origine, par des ménages immigrés, arrivant notamment d'Algérie, pour travailler dans les grandes industries. D'autres se sont progressivement spécialisés dans l'accueil des publics "fragiles" du fait du départ vers l'accession à la propriété des classes moyennes pour lesquelles ils avaient été, à l'origine, conçus. Ces départs expliquent autant, sinon plus, que les flux d'entrée, la spirale de dévalorisation qui frappe de nombreux sites et les caractéristiques de leur peuplement actuel.

Enfin la pénurie générale persistante de logements sociaux publics qui avive la concurrence pour l'accès au parc social, notamment dans les aires urbaines à marché tendu, au détriment des familles les plus fragiles. Et, plus particulièrement, dans ce parc, le manque de grands logements par rapport aux besoins de ces familles, souvent de grande taille.

Les discriminations susceptibles d'affecter l'accès au parc social public ont fait l'objet, ces dernières années, de controverses qui ont retenti au-delà des cercles spécialisés⁴³. Les

³⁹ au regard des normes de confort et des conditions de sur occupation

⁴⁰ Voir les enquêtes logement de l'Insee (1992, 1996, 2002).

⁴¹ Dès 1996, le pourcentage des ménages immigrés dont l'ancienneté de la demande HLM était au moins égale à 3 ans était le double de celui des ménages français et on peut penser que cet écart s'est encore creusé.

⁴² 2 à 3 fois plus de demandes de mutation que les autres locataires, avec un taux de réponse favorable 2 fois inférieur et des délais d'attente plus longs en cas de réponse positive

⁴³ Les impressions l'emportant facilement sur les données objectives, il a pu un moment en résulter, bien à tort, le sentiment qu'il y avait effectivement problème dans le parc public, plus encore que dans le parc privé, qui n'avait pas donné lieu, dans le même temps, aux mêmes mises en cause.

critiques formulées mettaient en cause la chaîne de décision des attributions de logement. Certains bailleurs sociaux étaient suspectés de tenir des fichiers ethniques, de retarder volontairement les demandes émanant des ménages étrangers ou immigrés, voire de les refuser sciemment, ou encore de les loger délibérément dans les parties de leur parc les plus anciennes et les plus dévalorisées. On leur reprochait aussi de maintenir ces ménages en situation de surpeuplement, de freiner ou même de bloquer leurs velléités de mobilité résidentielle. On leur faisait grief, enfin, d'exciper abusivement de l'objectif de mixité sociale pour motiver leurs refus d'attribution.

A ces procès d'intention, les responsables de l'Union Sociale pour l'Habitat ont eu beau jeu d'opposer la réalité des faits. La justice a considéré infondées les accusations nominatives portant sur la tenue supposée de "fichiers ethniques". La CNIL a elle-même, après enquête, indiqué dans un avis public qu'elle n'avait relevé aucune pratique répréhensible.

En même temps, l'Union Sociale pour l'Habitat confiait à trois personnalités indépendantes (Nicole Questiaux, Simone Veil et Paul Bouchet) le soin d'analyser la situation et de réfléchir aux améliorations souhaitables.

Largement diffusé, le rapport de ces trois "sages" a souligné qu'à côté des satisfactions quantitatives globales, d'importantes difficultés qualitatives persistent, qui procèdent de causes multiples, les unes totalement objectives, d'autres entachées de suspicions de subjectivité, justifiées ou non. La pluralité des parties prenantes intervenant dans les processus d'attribution des logements sociaux et la complexité même de ces processus rendent illisibles les choix effectués. Les bailleurs sociaux, qui sont en première ligne, portent souvent le chapeau de décisions contestables qui ne leur incombent pas.

Mais ils ont évidemment aussi leurs propres responsabilités, dans une gamme étendue, que le rapport des "sages" a éclairé de ses recommandations : vigilance dans la tenue des fichiers, transparence des pratiques d'attribution dans le cadre d'orientations fixées en amont, effort d'adaptation de l'offre à la demande, attention plus grande portée aux demandes de mutation, qualité de la gestion de proximité. Les "sages" ont aussi recommandé que les refus d'attribution prononcés dans l'intérêt du demandeur ou au nom de l'objectif de mixité, soient assortis d'une offre simultanée d'un logement de qualité comparable.

L'Union Sociale pour l'Habitat a fait siennes ces recommandations. Elle a diffusé à tous ses organismes des instructions pour la bonne tenue des fichiers. Elle a élaboré un guide des procédures d'attribution, visant à aider les organismes à formaliser des procédures internes favorisant la transparence et la déontologie vis-à-vis des demandeurs.

Enfin, parce que la formation des agents des organismes HLM à la prise en compte des problèmes spécifiques des populations issues de l'immigration figurait aussi parmi les pistes de travail tracées par le rapport des "sages", elle s'est engagée dans le programme européen EQUAL de lutte contre les discriminations. Il s'agit de concevoir et de diffuser un dispositif de formation-action visant à ajuster le comportement professionnel des salariés des organismes aux attentes de leurs locataires issus de l'immigration (accueil, capacité d'écoute, meilleure prise en compte du rôle des familles, développement de relations interactives). La définition des contenus et des méthodes repose sur une approche comparative engagée sur quatre sites (Lyon, Nancy, Pessac, Cergy-Pontoise), en vue d'une démultiplication ultérieure à l'échelon national et l'organisation d'échanges avec d'autres pays européens.

En définitive, parce qu'ils sont, en quelque sorte, dans la "vitrine" de l'action publique en matière d'habitat, sous "l'œil protubérant" de l'opinion⁴⁴, les bailleurs sociaux sont, nécessairement et quoi qu'ils fassent, en première ligne de la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement. Soucieux de remplir pleinement leurs missions sociales, ils se sont largement mobilisés en ce sens, même si une vigilance permanente s'impose et si de mauvaises pratiques persistent, ici ou là, dans les processus locaux d'attribution (demandes d'information non conformes, absence de règlement d'attribution approuvé, critères ou clauses critiquables, mauvais fonctionnement de la commission d'attribution...)⁴⁵, dont l'élimination s'impose.

Les critiques qui leur ont été portées ont donné par ailleurs une heureuse impulsion à la réflexion nationale sur la question difficile des politiques de peuplement, en faisant opportunément émerger de l'ombre quelques appréciations essentielles, bien au-delà de la responsabilité des seuls bailleurs sociaux :

- l'amélioration véritable de l'accueil dans le logement des populations fragiles (et notamment des populations issues de l'immigration) n'est pas qu'un problème fonctionnel. Elle passe par un réexamen collectif de la place qui leur est faite dans notre société,
- tout producteur de solutions logement dans un contexte de pénurie obligeant à trier les candidats est potentiellement porteur de mécanismes discriminatoires,
- la multiplicité des acteurs impliqués dans les processus d'attribution de logement sociaux rend les choix opaques et les fait volontiers tenir pour suspects,
- la complexité du système de décisions construit autour des attributions de logements sociaux a atteint son comble. Le millefeuille (accords collectifs, règlements départementaux, conférences et chartes intercommunales, commissions locales...), déjà fort indigeste, va être soumis à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation. Les dispositifs qui doivent faire vivre le numéro unique tardent à se mettre en œuvre⁴⁶,
- la traduction opérationnelle de l'objectif de mixité urbaine et sociale, comme son articulation avec la mise en œuvre du droit au logement, ne peuvent prendre sens qu'au niveau de chaque bassin d'habitat. C'est dans le cadre des PLH qu'elles doivent être explicitées en exprimant des choix clairement débattus.

I.5.6- les banques et les établissements de crédit

L'accès au crédit immobilier est particulièrement difficile pour les ménages modestes et notamment ceux qui constituent la cible privilégiée des discriminations dans l'accès au logement. Les établissements distributeurs de crédits aux particuliers utilisent, pour sélectionner leur clientèle, des dispositifs de filtrage, des systèmes experts mis au point par des sociétés françaises de caution et des systèmes de "scoring". Ces procédures sont en

⁴⁴ Il va de soi que l'importance intrinsèque du parc social et sa vocation de service public confèrent à ses gestionnaires des responsabilités particulières et un devoir d'exemplarité. Mais si les bailleurs publics ont été les premiers mis sur la sellette c'est aussi, sans nul doute, parce qu'il est plus commode de regarder "sous le réverbère", dans le cône de lumière, plutôt que dans l'ombre alentour. Le parc social, bien identifié, soumis à des règles précises, pourvu d'outils d'observation est bien plus facile à considérer et à saisir que le parc privé.

⁴⁵ Voir le rapport d'activité 2002 de la MIILOS (Chapitre 3)

⁴⁶ Les modalités de l'examen prioritaire des ménages en délai dépassé sont définies dans les accords collectifs départementaux d'attribution, en grande majorité signés. La mise en œuvre de cet examen prioritaire s'est avérée souvent impossible en raison du trop grand nombre de demandes en délai dépassé.

principe objectives mais des éléments subjectifs contestables peuvent y être éventuellement introduits.

Les demandes d'ouverture d'un compte de dépôt suscitent parfois une réponse négative de l'établissement bancaire sollicité. Si les banques restent libres de refuser de contracter, elles doivent notifier leur refus par écrit. Le demandeur éconduit peut alors saisir la Banque de France qui doit, conformément à l'article L 312-1 du Code monétaire et financier, lui indiquer les coordonnées d'un établissement (banque ou services financiers de La Poste) auprès duquel il pourra ouvrir un compte de dépôt et disposer d'un service bancaire de base.

I.5.7- les élus locaux

Les élus « de terrain » passent, à juste titre, pour avoir la vision la plus exacte et la plus juste des aspirations de leurs concitoyens. Il leur appartient aussi d'y répondre, dans la limite de leurs attributions et dans la mesure des moyens dont ils disposent. Dès lors, ils sont volontiers tenus pour responsables, par leurs administrés, de tous les dysfonctionnements du système, parfois même menacés ou pire, agressés (c'est ainsi par exemple qu'en 2002 l'adjoint à l'habitat du maire d'une grande ville de la première couronne francilienne a été poignardé par un éducateur spécialisé, titulaire d'une maîtrise et d'un doctorat, qui se plaignait de ne pouvoir accéder au logement qu'il convoitait depuis longtemps).

Dans le domaine des politiques de l'habitat, le cadre des rapports entre les collectivités territoriales et l'Etat a beaucoup évolué depuis 1998. Déjà importantes⁴⁷ les compétences des autorités locales en matière de politique du logement vont être largement accrues par l'acte II de la décentralisation. Pratiquement, quatre niveaux territoriaux se superposent.

Premier niveau, celui de la commune. La commune, qui bénéficie de la légitimité du suffrage universel et délivre les permis de construire, ne constitue qu'une portion limitée du bassin d'habitat et ne peut en embrasser la problématique globale. De plus les communes sont très inégales devant les besoins. Ainsi, en matière de peuplement, les municipalités ont tendance à voir midi à leur porte. Certains maires, parfois par conviction, plus souvent pour aller dans le sens de l'opinion présumée de leurs électeurs, se déclarent hostiles à la construction de logements sociaux⁴⁸. Nombre de mairies pratiquent la préférence municipale et refusent d'inscrire les ménages extérieurs à la commune sur la liste des demandeurs de logements sociaux. Quelques maires, enfin, pratiquent des formes de discrimination plus directes, allant jusqu'à utiliser abusivement leur droit de préemption pour empêcher une vente en raison de l'origine de l'acquéreur.

Second niveau, celui de l'agglomération. C'est en réaction à ces tendances et pour contrer ces comportements que la loi de lutte contre les exclusions de 1998 a imposé une gestion concertée, dans le cadre de "conférences intercommunales du logement", des règles d'attribution des logements sociaux. Prévue à l'échelle du bassin d'habitat, ces instances se sont, en fait, constituées sur des territoires nettement plus restreints, plus petits, même, que celui des agglomérations. Avec les lois Voynet et Chevènement, la compétence d'élaboration des PLH est passée à l'échelle des nouvelles intercommunalités d'agglomération, considérée comme suffisamment large pour mettre en cohérence les politiques sectorielles et organiser la solidarité collective. La loi "Libertés et responsabilités locales" est venue confirmer que c'est

⁴⁷ C'est ainsi, par exemple, que les collectivités locales sont directement impliquées dans l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), des programmes locaux de l'habitat (PLH), des chartes intercommunales du logement.

⁴⁸ Et préfèrent payer la taxe prévue par l'article 55 de la loi SRU plutôt que combler leur retard par rapport au quota de 20% imposé par cet article.

à ce niveau que doit se construire la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales en matière de politique de l'habitat. L'Etat n'abdique pas ses responsabilités, mais les délègue aux autorités d'agglomération, considérées comme les mieux à même de mettre en œuvre cette politique, sur le territoire le plus pertinent, assez vaste pour poser la question de la mixité urbaine et sociale sans l'opposer au droit au logement. On peut raisonnablement attendre de cette nouvelle donne une responsabilisation collective accrue des autorités politiques dans chaque agglomération et une meilleure lisibilité du dispositif pour leurs administrés, ce qui devrait permettre une amélioration progressive de la situation en matière de ségrégation territoriale et de discriminations dans l'accès au logement.

Troisième niveau, celui de l'aire urbaine. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), créés par la loi SRU, doivent être établis à l'échelle de l'aire urbaine⁴⁹, donc sur un périmètre encore plus vaste, débordant largement celui de l'agglomération. Et cette même loi prévoit la mise en cohérence des PLH d'agglomération et des SCOT, ce qui n'ira pas de soi.

Quatrième niveau, celui du département. En matière d'habitat, les autorités d'agglomérations devront plus que jamais travailler en étroite liaison avec le Conseil général. Car la loi de décentralisation, confortant les prérogatives des départements⁵⁰ dans le domaine de l'action sociale, a notamment prévu de leur transférer l'entière responsabilité du financement et de la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL), dont les missions sont au demeurant élargies⁵¹.

I.5.8- les associations

Positionnées entre les pouvoirs publics et les défavorisés, dans une double fonction de caution morale et de soutien actif, les associations jouent un rôle majeur dans la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement. Largement nourries des silences et des défaillances du social et du politique, reconnues pour leur capacité à mettre à jour des situations trop souvent ignorées, à souligner les limites de l'action publique et à formuler des propositions constructives pour en améliorer l'efficacité, elles travaillent aussi, directement et très concrètement, sur le terrain, au contact et au profit des personnes en difficulté.

Mues par l'engagement de leurs bénévoles et par la conviction de leurs dirigeants, elles ont acquis les savoir-faire professionnels qui rendent leurs activités de plus en plus performantes. Elles forment un vaste ensemble, en pleine vitalité et en expansion constante, mais toujours fragile et passablement hétérogène, par la diversité des finalités, des postures, des champs d'action et des cultures d'intervention. Et aussi par l'aire d'influence, locale, départementale ou régionale, de ces associations, souvent regroupées en fédérations nationales ou affiliées à de grands réseaux, qui se posent eux-mêmes en interlocuteurs ou en partenaires des pouvoirs publics.

Parmi les associations qui oeuvrent dans le domaine des discriminations dans l'accès au logement, on peut distinguer quatre grandes familles :

> les associations de solidarité et d'entraide, dont l'action humanitaire ou philanthropique s'exerce auprès des personnes défavorisées et les victimes d'actes discriminatoires, qu'elles accueillent et accompagnent.

⁴⁹ Au sens INSEE de ce terme.

⁵⁰ L'élaboration du PDALPD demeure sous la responsabilité conjointe du préfet de département et du Conseil général

⁵¹ au paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

> les associations militantes de défense des droits de l'homme et des grandes causes, qui s'attachent à dénoncer les situations inacceptables, à repérer, stigmatiser et contrer les actes répréhensibles. Elles constituent le fer de lance de l'offensive contre les comportements discriminatoires et contribuent, par leurs initiatives, à en établir le caractère délictueux (c'est ainsi que la méthode du "*testing*", reconnue par les tribunaux, leur apporte des preuves, qui, autrefois, faisaient cruellement défaut).

> les associations représentant les intérêts des locataires qui procèdent, pour l'essentiel, de trois mouvances, syndicale, familiale ou consumériste. Leur action est centrée sur le respect des droits des locataires et sur l'amélioration de leur statut, mais elles ont joué -et jouent toujours- un rôle essentiel dans la construction du droit au logement.

> les associations d'insertion par le logement, issues de différents horizons, qui se consacrent à la recherche de solutions "logement" accessibles aux défavorisés. Elles se situent à l'interface du social et de l'immobilier, dans une position intermédiaire entre les bailleurs et les demandeurs de logement, entre les politiques publiques et les populations en difficulté. Leurs interventions couvrent une large gamme d'activités : prospection et gestion immobilière, écoute et suivi des ménages, hébergement, réhabilitation et adaptation de l'habitat, élargissement de l'offre, amélioration des conditions d'accès au logement...

Ainsi, parce qu'il assure à la fois, sous des formes diverses et complémentaires, une présence irremplaçable auprès des personnes en détresse et une pression féconde sur les pouvoirs publics, tout en relayant efficacement leur action, le monde associatif apporte une contribution essentielle à la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement. L'Etat, comme les collectivités locales, doivent savoir soutenir son action, dans la durée, sans à-coups dommageables, et tirer le meilleur parti de son expérience, en nouant des partenariats constructifs, articulant pouvoirs publics, services techniques et publics fragilisés. Les associations peuvent, en particulier, jouer un rôle majeur au service d'une action pédagogique globale, permettant de faire mieux comprendre la problématique de l'intégration et de faire mieux connaître les pratiques discriminatoires.

I.5.9- les personnes victimes de comportements discriminatoires

Nombre de personnes en quête de logement et victimes de comportements discriminatoires n'en sont même pas conscientes. D'autres, plus lucides, font pourtant comme si de rien n'était, comme si elles ne s'étaient rendu compte de rien. Même les personnes qui ont été l'objet de décisions discriminatoires explicites et flagrantes se montrent plutôt passives et résignées.

Ce n'est pas qu'elles soient insensibles ou indifférentes à cette avanie. Au contraire, la blessure est souvent profonde, le sentiment d'injustice bien réel, l'humiliation certaine. Elle nourrit les frustrations, renforce le sentiment d'exclusion et radicalise les particularismes. Comment s'intégrer dans une société qui vous méprise ?

Le discours est amer, toujours protestataire, souvent désabusé. Mais le renoncement l'emporte sur l'instinct de révolte. Selon les témoignages recueillis, les personnes manifestement discriminées ne se mettent que très rarement en situation de contrer les décisions qui leur ont été opposées.

Même si les nouvelles lois ont renversé la charge de la preuve du plaignant au défendeur, dans les procès pour discrimination présumée, ce qui devrait encourager les victimes à se manifester, elles ne se plaignent en fait que rarement, le plus souvent à l'instigation des associations de défense.

Fragiles, souvent marginalisées, elles ne sont d'ailleurs pas toujours, loin s'en faut, en mesure de faire valoir leurs droits par elles-mêmes. Qui plus est, pour la plupart de ces personnes en attente de logement, c'est à la recherche de ce gîte qu'elles entendent consacrer toute leur énergie. Ce qu'elles souhaitent par-dessus tout, c'est accéder à un logement. Elles ne sont pas prêtes à passer trop de temps sur les tentatives avortées et sur les obstacles qu'elles ont rencontrés.

I.5.10- le grand public

Même si le modèle français est quelque peu en crise, le pacte républicain fait fortement consensus dans notre pays. Même bousculées, ses valeurs fondatrices sont encore fortement ancrées dans les consciences. Pour une grande majorité de nos concitoyens, l'idéologie universaliste de la France "une et indivisible" est un puissant ferment unificateur.

Les doutes et les angoisses du temps font pourtant monter les tensions et les passions. La mondialisation bouleverse les cadres d'appartenance reconnus qui structuraient, de longue date, notre société. L'autonomisation croissante des individus s'accompagne d'une spectaculaire ouverture de la combinatoire sociale. Les différenciations se multiplient, la gamme des inégalités s'élargit, la variété des relations s'amplifie.

La prise de conscience d'une disjonction de fait, dans une économie ouverte, entre la croissance économique et le progrès social a été particulièrement douloureuse. Car ce qui faisait lien, c'était d'abord la perspective collective du progrès partagé, la promesse d'opportunités propices à la promotion sociale. La remise en question de l'égalité des chances est venue, à tous les niveaux, saper les fondements mêmes de la vie démocratique, mettre en crise la citoyenneté.

Il ne faut pas s'étonner que, dans un tel contexte, la question des discriminations ne soit pas au cœur des préoccupations du grand public. Très longtemps négligée par le législateur, elle l'est malheureusement encore par l'opinion. Entre le débat sur les discriminations et le débat sur les inégalités sociales, c'est manifestement le second qui l'emporte dans notre pays, même s'il est de plus en plus artificiel⁵² de distinguer entre les deux types de revendication. Il en est de même des débats sur l'intégration, dont l'émergence dans l'actualité et la présence forte dans les médias ne se sont guère accompagnées d'une prise en considération publique de la question des discriminations.

Le décalage s'accroît entre l'attention croissante portée à la lutte contre les discriminations par les institutions, en France et au sein de l'Union européenne, et la faible sensibilité persistante du grand public⁵³ à son endroit. Cette sensibilité peut d'ailleurs varier notablement selon les motifs de la discrimination et les domaines dans lequel elle s'exerce. En la matière, l'accès au logement paraît mobiliser moins que l'accès à l'emploi ou même que l'accès aux boîtes de nuit.

Une action vigoureuse de sensibilisation et un effort d'information permanent s'imposent pour sortir la question des discriminations des cercles spécialisés et des prétoires et montrer qu'elle doit être l'affaire de tous.

⁵² Voir § I.2.4

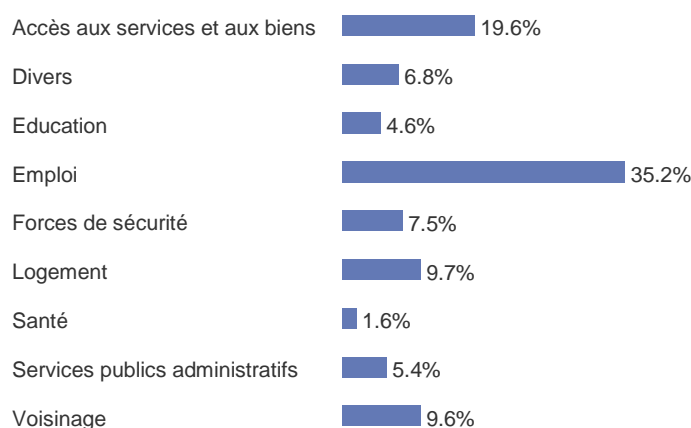
⁵³ Une enquête européenne a montré l'année dernière que seul un européen sur trois connaîtrait ses droits s'il était victime d'actes discriminatoires.

I.6. L'importance des discriminations à l'accès au logement dans l'ensemble des pratiques discriminatoires

Les informations disponibles au sein du système statistique public sont éparpillées, partielles et lacunaires. Elles ne permettent pas de donner une vision d'ensemble de la situation en matière de discriminations dans l'accès au logement.

C'est ainsi que le poids relatif de ces discriminations dans l'ensemble des pratiques discriminatoires ne peut être que grossièrement appréciée, à travers l'analyse statistique globale des appels au 114⁵⁴. La fiabilité incertaine de ces données impose de considérer ces résultats avec une grande prudence, comme de simples indications d'ordre de grandeur.

Nombre de signalements par domaine de discrimination. Du 16 mai 2000 (date d'ouverture du 114) au 30 septembre 2003, le 114 a effectué 11 152 signalements, au plan national, répartis selon les domaines suivants :Source : GELD



On constate que les appels fondés sur les discriminations à l'accès au logement représentent à peine 10% du nombre total des appels signalés, soit moins de 40 par mois pour l'ensemble du pays, ce qui donne sans nul doute une évaluation fortement minorée de la réalité.

De même, en l'état des informations utilisables, il est difficile d'apprécier l'importance réelle des discriminations qui s'exercent respectivement dans le parc privé et dans le parc social public, même si on constate que les appels enregistrés au 114 et fondés sur les discriminations à l'accès au logement se partagent sensiblement par moitié entre les deux parcs.

I.7. La multiplicité des mécanismes discriminatoires repérés :

La discrimination est un phénomène multiforme. Les témoignages recueillis par le groupe permettent d'identifier quelques uns des mécanismes les plus couramment à l'œuvre.

> Refus discriminatoires formels de location ou de vente

Certains bailleurs n'hésitent pas à afficher ostensiblement (verbalement ou par voie d'affichettes) leur hostilité à l'endroit des immigrés et leur refus de traiter avec eux. Les pratiques discriminatoires qui se situent dans ce registre extrême se rencontrent pratiquement toujours dans le parc privé.

> Refus discriminatoires de location ou de vente déguisés sous des prétextes divers

Nombre de bailleurs pratiquent des discriminations plus discrètes, moins faciles à identifier, en se contentant d'invoquer, pour justifier leur refus, des motifs de circonstance du type :

⁵⁴ Le 114 est un numéro d'appel téléphonique gratuit qui permet aux personnes qui ont fait l'objet ou ont été témoins de discriminations à caractère racial de signaler le fait discriminatoire. Cf. infra § I.4

"c'est déjà loué", "le propriétaire reprend l'appartement", "les travaux engagés dans le logement le rendent indisponible"... Parfois, les motifs de refus ne sont même pas énoncés, la demande étant purement et simplement éconduite, comme en témoigne la retranscription intégrale –produite à titre d'exemple significatif- de l'enregistrement téléphonique des entretiens infructueux qu'une salariée d'une association Pact-Arim, en quête de logement, a eus avec deux propriétaires bailleurs différents.

Premier entretien :

Allo

Bonjour madame, je vous appelle pour l'offre de location d'un studio à Colombes.

Oui, c'est un joli studio, idéal pour un jeune étudiant.

En fait, je ne suis pas étudiante, je suis salariée depuis six mois.

Oh, ce n'est pas un problème. C'est tout près de la gare, c'est très bien desservi par les transports en commun. Et donc il est libre immédiatement. Le loyer est de 450 € charges comprises.

Parfait serait-il possible de le visiter ?

Bien sûr, mais je vais vous poser quelques questions habituelles avant.

Oui, je vous écoute.

Quel est votre métier ?

Je travaille dans une association qui s'occupe de l'amélioration de l'habitat.

Ah, vous travaillez à l'ANAH !

Non je travaille au Pact-Arim des Hauts de Seine. Mais nous travaillons en partenariat avec l'ANAH.

D'accord, euh je n'ai pas noté votre nom.

Hanane BENTAQUIL⁵⁵

D'accord. Pouvez-vous me dire qui est président de l'ANAH ? Je vous pose cette question pour voir si vous savez de quoi vous parlez.

Oui, il s'agit de M. P.

Tout à fait, figurez-vous que M. P. est un grand avocat.

Pouvons-nous fixer un rendez-vous pour la visite ?

Quel est votre salaire ?

1200 € net, mais mes parents peuvent se porter garants ou bien je peux solliciter le locapass.

Le locapass, non c'est trop long et trop compliqué. Pour le garant, je demande que ce soit une personne de nationalité française. Je ne veux pas d'un ressortissant de je ne sais quel pays.

Ce n'est pas un problème. C'est possible.

Et je veux une photocopie du livret de famille. Je ne veux pas que ce soit quelqu'un avec une ribambelle d'enfants et je ne sais combien de pensions alimentaires.

Je comprends. Il ne devrait pas y avoir de problèmes à ce niveau là.

L'appartement, il est bien pour vous, parce que je ne veux pas voir débarquer quatre cousins et trois cousines !

Non, je vivrai seule dans l'appartement.

Ecoutez rappelez moi plus tard et nous verrons.

On ne peut pas fixer de visite ?

Non, c'est inutile. Au revoir.

Second entretien :

Allo.

Bonjour, je vous appelle pour l'appartement à louer à Bezons.

⁵⁵ Le nom a évidemment été changé

Oui. Vous êtes madame?

BENTAOUIL.

Ce n'est pas français.

Non, ce n'est pas d'origine française, mais je suis française.

Vous résidez en France depuis combien de temps ?

Je suis née en France, monsieur.

Et bien laissez-moi, votre numéro de téléphone, je vous rappellerai.

(Il n'y a jamais eu de rappel)

> Refus de location ou de vente fondés sur des motifs hasardeux

Certains bailleurs, pour dissuader les demandes qui ne leur conviennent pas, développent des stratégies d'ajournements successifs en invoquant des motifs de refus qui sont manifestement des prétextes dont la validité est plus que contestable, par exemple "il y a déjà trop d'enfants dans le quartier", "les logements sont réservés au club de basket de la ville", "le taux d'effort est trop important (alors qu'il est tout à fait dans les normes)" ...

> Multiplication des exigences abusivement imposées à certains ménages réputés à risques

L'inflation des garanties demandées aux candidats locataires non désirés est pratiquée aussi bien dans le parc privé (c'est souvent alors une demande de caution fixée à un niveau très élevé, ou une hausse des plafonds de revenus imposés, ou l'adjonction d'autres clauses financières dont les autres candidats locataires sont exonérés) que dans le parc public (par le recours abusif aux interventions sociales et l'instrumentalisation des services d'aide sociale).

> Discriminations par l'application d'une préférence "départementale" ou "communale"

Ce mécanisme se rencontre souvent dans le parc public. Certains organismes et certaines mairies appliquent volontiers la préférence locale soit en refusant d'inscrire les personnes qui n'habitaient pas le département ou la commune lors du dépôt de leur demande, soit, de façon plus subtile, par un accueil dissuasif au guichet d'inscription ou même en provoquant une autocensure des membres des commissions d'attribution. Ce comportement illégal⁵⁶ pose un problème insoluble aux ménages en situation précaire qui sont souvent dépourvus d'attaches territoriales réputées légitimes (par exemple présence sur le territoire communal, mais sans logement attitré, hébergés par des tiers ou des structures sociales).

> Discriminations liées à des demandes dissuasives de pièces justificatives

L'exigence de pièces, difficiles, voire impossibles à produire, surtout dans les délais impartis, est un motif récurrent de rejet, d'absence de traitement ou même simplement de suppression du caractère prioritaire d'une demande. Or, la méticulosité de ceux qui réclament ces pièces, qui ne figurent pas toujours sur la liste des pièces exigibles, semble souvent orientée.

> Recours injustifié à des enquêtes sociales ou à l'intercession de services d'aide sociale

Plus un ménage est modeste, plus il doit solliciter un grand nombre d'interlocuteurs qui, au nom d'une volonté louable de bien connaître ce ménage, diligentent des enquêtes sociales intrusives. Si ces enquêtes permettent, dans de nombreux cas, de préciser le besoin et le logement à rechercher dans un objectif de bonne intégration, un certain nombre de témoignages montrent qu'elles peuvent s'avérer intempestives et peuvent même desservir le

⁵⁶ dès lors qu'il méconnaît les dispositions des articles L441-1 et 2 du Code de la construction et de l'habitation

ménage, jusqu'à lui barrer la route de l'accès au logement en accumulant des informations de caractère négatif⁵⁷.

> Discriminations liées à l'existence de filières orientant certaines catégories de populations défavorisées vers le parc le plus dégradé (copropriétés en difficulté, parc insalubre)

Les ménages les plus fragiles, et notamment les familles immigrées sont souvent la proie de "marchands de sommeil" qui disposent de réseaux de rabatteurs leur permettant de canaliser ces populations vulnérables vers des immeubles dégradés où les conditions de vie sont inacceptables et les loyers néanmoins élevés.

> Discriminations résultant de l'opacité de l'information disponible et des difficultés à y accéder

Les ménages qui postulent auprès des bailleurs sociaux vivent dans l'ignorance des disponibilités réelles et déplorent l'opacité du système de décision. Ils ressentent ce défaut de transparence comme un élément de discrimination.

> Refus discriminatoires fondés sur l'inadaptation prétendue de l'offre de logement à la demande

Certains refus sont motivés par l'incompatibilité estimée par le bailleur de son offre à la demande exprimée, par exemple "les caractéristiques de ce logement ne permettent pas de vous accueillir dans de bonnes conditions". Ainsi le ménage peut être récusé, au moins apparemment, dans son propre intérêt. Cette attitude pose la question de l'usage qui peut être fait de la notion de logement adapté.

> Refus discriminatoires prononcés au nom de l'objectif de mixité urbaine et sociale

Des refus peuvent être légitimement opposés à des demandes de logement, fondés sur l'objectif de mixité sociale et urbaine dès lors que la satisfaction de la demande semble contribuer à aggraver les phénomènes d'exclusion urbaine. Encore faudrait-il que des propositions alternatives puissent être présentées aux ménages récusés. Mais il est facile, pour un bailleur de mauvaise foi d'exciper de ce motif d'intérêt pour repousser systématiquement les demandes auxquelles il ne souhaite pas donner suite.

I.8. la concomitance, en matière d'accès au logement, de deux grands processus discriminatoires :

L'analyse des déclarations recueillies et de la documentation disponible a conduit le groupe à distinguer deux grands processus discriminatoires qui peuvent, l'un et l'autre, concerner aussi bien le parc privé que le parc public.

I.8.1. un processus discriminatoire "individuel et circonstanciel", constitué par l'ensemble des décisions de refus injustifiées opposées, cas par cas, directement ou indirectement, de façon intentionnelle, à des personnes traitées de manière défavorable pour des motifs prohibés.

Qu'elles se rapportent au parc privé ou au parc public, ces décisions ne sont connues que partiellement, par les déclarations des personnes qui s'estiment discriminées (notamment en appelant le 114), par les plaintes qu'elles déposent, par les opérations de «testing» réalisées par les associations anti-racistes, par les actions en justice qu'elles intentent, par des enquêtes

⁵⁷ Ces enquêtes doivent respecter une déontologie concernant tant la confidentialité des informations recueillies que leur finalité même qui doit être la recherche d'une solution.

locales et des entretiens ad hoc conduits sur le terrain par des chercheurs ou des organismes d'études.

I.8.2. un processus discriminatoire "collectif et cumulatif", contribuant, voire aboutissant, par des effets de système (l'enchaînement de décisions, de procédures, de règles et de pratiques apparemment neutres et objectives) à la concentration de certaines catégories de population dans des localisations particulières, dans des segments déqualifiés du parc existant, ou, pour ces mêmes catégories de population, à des délais d'accès particulièrement longs. Ressortant clairement de l'examen des statistiques, ce triple décalage constitue une véritable grille de lecture des comportements discriminatoires implicites, opaques, ou banalisés (les "mains invisibles", celle du marché ou celle des commissions d'attribution), responsables des biais affectant les politiques de peuplement.

Ces discriminations systémiques ne sont certes pas responsables de l'ensemble des formes de différenciation sociale de l'espace résidentiel, qui procèdent manifestement de causes multiples. Quelques unes sont volontaires (les regroupements affinitaires ou les stratifications résidentielles résultant de l'expression des préférences de ceux qui veulent et peuvent choisir), mais la plupart sont subies (qu'elles résultent de la concurrence sur le marché immobilier, qu'elles soient liées à la paupérisation ou à la marginalisation sociale d'une fraction de la population) et même renforcées par les mécanismes cumulatifs d'enfermement, de désinsertion et de stigmatisation qui frappent les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Mais, parce qu'elles concourent à concentrer certaines populations dans certaines zones et dans certains types d'immeubles ou les empêchent de résider ailleurs, les discriminations systémiques jouent aussi dans ces processus un rôle non négligeable, affectant, comme les discriminations directes, à la fois une fraction du parc privé (accumulation de certaines catégories de populations dans des copropriétés dégradées et dans des logements insalubres souvent détenus par des "marchands de sommeil") et une partie du parc HLM (dont les ensembles les plus anciens et les moins bien situés regroupent fréquemment les mêmes catégories de population, lesquelles n'ont pratiquement jamais accès aux immeubles les plus prisés et les mieux situés du parc social). C'est ainsi, par exemple, que l'étude de la localisation des logements des familles immigrées et l'analyse des délais d'attente imposés à ces familles pour l'attribution d'un logement dans le parc public (cf. annexe n°10) illustrent clairement la réalité de ces discriminations systémiques dont ces familles sont victimes.

Deuxième Partie : PROPOSITIONS

Propositions relatives à des politiques nationales ayant une incidence sur la question des discriminations dans l'accès au logement.

1- Accroître fortement l'offre de logements en l'adaptant à la réalité des besoins

(3 propositions)

2- Renforcer les politiques nationales de lutte contre le mal-logement

(2 propositions)

3- Mettre la lutte contre les discriminations au cœur des politiques locales de l'habitat

(4 propositions)

4- Renforcer les dispositifs d'aide à l'accès au logement ou au maintien dans le logement

(4 propositions)

Propositions spécifiques à la lutte contre les discriminations

5- Mieux connaître pour mieux agir.

(4 propositions)

6- Prévenir et réprimer les actes de discrimination caractérisée

(7 propositions)

7- Contrer les pratiques des "marchands de sommeil"

(3 propositions)

8- Intensifier l'effort de sensibilisation et de conscientisation

(5 propositions)

9- Combattre, dans chaque agglomération, les discriminations systémiques

(4 propositions)

10- Lutter contre l'assignation à résidence en favorisant la mobilité résidentielle

(4 propositions)

11- Améliorer la transparence et le caractère non discriminatoire des décisions d'accès au logement

(7 propositions)

12- Poursuivre et approfondir les réflexions engagées par le groupe de travail

(3 propositions)

Propositions relatives à des politiques nationales ayant une incidence sur la question des discriminations dans l'accès au logement.

1. Accroître fortement l'offre de logements en l'adaptant à la réalité des besoins

1.1-. Développer largement l'offre de logement sous toutes ses formes et notamment l'offre locative publique, l'offre locative privée, ainsi que l'accession à la propriété, en diversifiant le plus largement possible les types de logements et en s'abstenant rigoureusement de recourir à des formules spécifiques de logements " au rabais " .

1.2-. En particulier, développer, notamment dans les agglomérations à marché tendu⁵⁸, le parc privé conventionné, complémentaire au parc public et particulièrement propice à la mixité sociale et urbaine, en simplifiant le dispositif de conventionnement ANAH en vigueur et en améliorant de façon significative son efficacité et le caractère incitatif des aides financières et fiscales associées⁵⁹.

1.3-. Adapter l'offre nouvelle à la réalité des besoins en veillant⁶⁰ à ce que, à l'échelle de chaque agglomération, le PLH et la convention de délégation des aides à la pierre prennent effectivement en compte la nécessité de programmer, en quantité suffisante, des logements locatifs abordables, comportant notamment un nombre satisfaisant de petits et de grands logements⁶¹, respectivement nécessaires pour loger les personnes seules et les familles nombreuses, tant pour leur permettre d'accéder à un logement que pour favoriser la mobilité résidentielle.

2. Renforcer les politiques nationales de lutte contre le mal-logement

2.1-. Poursuivre et intensifier, sur l'ensemble du territoire, les politiques d'éradication de l'habitat insalubre et indigne, de requalification de l'habitat non décent et de traitement des copropriétés dégradées, en veillant au maintien dans les lieux ou au relogement⁶² des ménages modestes et défavorisés occupant ces logements. Veiller également à l'efficacité des dispositifs permettant l'indispensable accompagnement social de certains de ces ménages. Utiliser avec davantage de détermination les outils de police pour traiter les situations véritablement indignes. Créer des mécanismes de médiation en cas de logements à la frontière de l'insalubrité et, notamment, inclure explicitement la première constatation de la non décence dans le champ des commissions de conciliation.

2.2.-. Poursuivre et intensifier la politique nationale de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, en mobilisant l'ensemble des partenaires, notamment en Ile-de-France. Tenir compte du coût de ces opérations dans les répartitions territoriales des aides à la pierre. Intégrer les programmes correspondants dans les conventions de délégation. Impulser en outre une politique de conventionnement en résidence sociale sans travaux, avec élaboration d'un projet social, pour les foyers de travailleurs migrants dont le bâti correspond aux normes des résidences sociales.

⁵⁸ et dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100 000 habitants

⁵⁹ voir le rapport du groupe de travail du CNH sur la réforme du conventionnement du parc locatif privé "Pour un contrat solidaire et équitable dans le parc locatif privé".

⁶⁰ la prise en compte de ces objectifs locaux doit conditionner la signature par l'Etat des conventions de délégation des aides à la pierre.

⁶¹ afin de neutraliser les refus opposés aux demandeurs du fait de l'insuffisance de leurs ressources ou au motif de l'inadéquation de la taille du logement à celle du ménage candidat.

⁶² en se gardant de créer de nouveaux quartiers de relégation

3. Mettre la lutte contre les discriminations au cœur des politiques locales de l'habitat

3.1-. Préciser, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi "Libertés et responsabilités locales" les conditions du partage, de droit et de fait, des responsabilités publiques entre l'Etat et les autorités locales délégataires quant à la mise en œuvre des deux grands objectifs nationaux de la politique du logement : le droit au logement, la mixité urbaine et sociale. Conditionner la signature des conventions de délégation des aides à la pierre à l'explicitation, par les collectivités contractantes, de leurs obligations en la matière. Faire de "*la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat*"⁶³ un objectif structurel et nécessaire des PLH d'agglomération, tenant compte des PDALPD. Veiller à la bonne application de l'article 60 de la loi "Libertés et responsabilités locales" (modifié par l'article 90 de la loi de programmation pour la cohésion sociale), organisant la délégation de tout ou partie du contingent de réservations dont dispose le préfet en matière d'attributions dans le parc public.

3.2-. Veiller aux modalités de la reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain réalisées en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et s'assurer que cette reconstitution de l'offre se redéploie de façon satisfaisante, au-delà du quartier traité, sur l'ensemble de l'agglomération⁶⁴. Inscrire la lutte contre les discriminations en matière de logement parmi les enjeux nationaux que ces opérations de renouvellement urbain sont appelées à dupliquer localement⁶⁵.

3.3-. Au-delà des opérations localisées conduites par la nouvelle Agence Nationale de rénovation urbaine, conférer dans la durée un caractère prioritaire à une politique nationale globale de lutte contre la ségrégation territoriale et la balkanisation de l'espace urbain, dans le cadre de véritables stratégies d'agglomération de cohésion urbaine et de réinsertion dans la ville des quartiers marginalisés.

3.4-. Parce que, même si les stratégies résidentielles jouent en la matière un rôle majeur, la mixité sociale et urbaine ne se joue pas, loin s'en faut, que dans l'habitat, veiller à l'ensemble des moyens propres à la favoriser : rendre les services publics accessibles à tous, faire en sorte que les conditions d'accès à l'école permettent aux enfants de toutes origines d'être éduqués ensemble et promouvoir des espaces urbains partageables (espaces publics, équipements collectifs, gares, centres commerciaux...).

4. Renforcer les dispositifs d'aide à l'accès au logement ou au maintien dans le logement.

4.1-. Articuler les différents dispositifs (FSL, Locapass, systèmes assurantiels...) propres à sécuriser les rapports locatifs et visant aussi bien à garantir les bailleurs contre les risques locatifs (impayés de loyers, dégradations...) qu'à aider les ménages à accéder à la location ou à s'y maintenir⁶⁶.

4.2-. Permettre aux personnes en situation de précarité et d'exclusion d'accéder réellement aux droits sociaux en mettant en œuvre le "Plan National de Renforcement de la Lutte contre la

⁶³ En reprenant ici la rédaction retenue par l'article L.121-1 du code de l'urbanisme définissant les dispositions communes aux SCOT et aux PLU.

⁶⁴ En évitant, ici encore, de créer de nouveaux quartiers de relégation.

⁶⁵ Ce qui ne paraît pas être encore le cas. C'est ainsi par exemple que les populations étrangères ne sont citées qu'incidemment dans l'annexe 4.1.1 de la loi, qui traite de prévention sanitaire.

⁶⁶ Voir le rapport du groupe de travail du CNH "Garantie des risques locatifs"

Précarité et l'Exclusion" rendu public en mars 2003, et notamment les mesures visant à favoriser leur accès à l'information, leur accompagnement social et leur accès au logement. Prendre en compte les conclusions du CNLE en matière d'évaluation de la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion.

4.3-. Renforcer les moyens de mise en œuvre des politiques dérogatoires d'octroi de l'allocation logement (AL) dans les cas d'indécence ou de surpeuplement.

4.4-. Rendre effectifs les dispositifs nationaux spécifiques d'accès aux droits, notamment en matière de prévention des expulsions et favoriser l'accès de tous ceux qui résident légalement dans notre pays à l'aide juridictionnelle ; renforcer le rôle de médiation des associations spécialisées. Adapter leur mise en œuvre à la situation particulière des ménages immigrés.

Propositions spécifiques en matière de lutte contre les discriminations

5. Mieux connaître pour mieux agir.

Bien qu'elle ait progressé au cours des dernières années, notamment grâce à l'activité du GELD, la connaissance des pratiques discriminatoires reste très insuffisante. La lutte contre les discriminations dans l'accès au logement passe donc, d'abord, par un effort accru d'observation et d'analyse. Les propositions présentées ci-après à ce titre devront s'articuler avec les mesures plus générales qui seront mises en œuvre, aux mêmes fins, sur l'ensemble du champ des discriminations, par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

5.1-. Améliorer la connaissance partagée des processus de discrimination dans l'accès au logement en créant un lieu de rassemblement systématique et de capitalisation des connaissances en matière de discriminations dans l'accès au logement, quelle qu'en soit la forme

5.2-. Rompre avec un traitement juridique parcellisé des discriminations, en élaborant, à partir des dispositions en vigueur et des décisions de justice, une approche globale, coordonnée et systématisée du traitement judiciaire des pratiques discriminatoires en matière d'accès au logement.

5.3-. Sans remettre en cause les principes fondamentaux de notre droit, qui ne prend en compte que les individus en tant que tels et s'interdit strictement de les considérer en tant que membres de groupes spécifiques, confier aux autorités compétentes (CNIS, CNIL...) une mission d'étude sur la possibilité de définir des données statistiques liées aux critères prohibés utilisés par les auteurs de décisions discriminatoires, données qu'il conviendrait de collecter (en assurant leur confidentialité), dans le cadre d'investigations territoriales localisées, ou en vue d'examiner les résultats des dispositifs du type Locapass, afin de prendre une juste mesure d'éventuels effets collectifs de caractère systémique..

5.4-. Développer un important programme pluriannuel d'études et de recherche publique sur les discriminations dans l'accès au logement, et notamment sur les discriminations systémiques, conjuguant notamment les efforts du PUCA, de la MIRE et du FASILD.

6. Prévenir et réprimer les actes de discrimination caractérisée

Les comportements discriminatoires caractérisés et prouvés doivent être punis par une stricte application de la loi pénale, car ils ne portent pas seulement atteinte à des intérêts privés, mais aussi à l'ordre public. De plus, la répression revêt, en la matière, une forte valeur symbolique.

6.1-. Faire en sorte que le repérage des discriminations individuelles et le recueil des plaintes en matière de discriminations dans l'accès au logement soient pris en charge⁶⁷ par une instance locale opérationnelle dûment mandatée, en étroite liaison avec les dispositifs mis en place pour assurer la mise en œuvre du droit au logement⁶⁸ cf. notamment le projet de renforcement de la Commission de médiation départementale ainsi qu'avec la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)..

6.2-. Renforcer les moyens de la MIILOS en matière de discriminations dans l'accès au parc public et au parc privé conventionné ; organiser, sur ce même thème, une réflexion conjointe de la MIILOS et de l'IGAS.

6.3-. Donner aux plaignants s'estimant discriminés à l'accès au logement la possibilité de mandater des associations de défense des personnes pour les représenter en justice, ce qui suppose que soit activé l'article 24-1 de la loi de 1989 sur les rapports locatifs. Faciliter l'accès de ces plaignants à l'aide juridictionnelle.

6.4-. Promouvoir des voies de recours alternatives à l'engagement d'une action en justice. Encourager les personnes s'estimant discriminées à l'accès au logement à les utiliser.

6.5-. Tirer profit de l'expérience des différentes catégories d'associations concernées, en recherchant leur concours. Corrélativement, répondre à leurs besoins d'information, de soutien technique et de formation.

6.6-. Toiletter les textes existants pour lever toute ambiguïté sur la nature des garanties exigibles, dresser une liste limitative des pièces justificatives que le bailleur peut demander aux candidats locataires et identifier celles qu'il n'est pas autorisé à réclamer, en posant, sous réserve de la marge d'appréciation du juge, une définition générique de ces documents (à la lumière du rapport rédigé en 2001 par la CNC sur la question).

6.7-. S'assurer, autant qu'il sera possible, dans le cadre des travaux de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) de l'application réelle des sanctions pénales prononcées en matière de discriminations à l'accès au logement et du caractère dissuasif de ces sanctions.

7. Contrer les pratiques des "marchands de sommeil"

7.1-. Susciter des missions conjointes d'inspections publiques (IGAS, IGA, CGPC, CNAF,...) auprès et en appui des services locaux, en vue de réprimer les pratiques des "marchands de sommeil" dans le parc privé dégradé, ainsi que les pratiques discriminatoires dans le parc bénéficiant du tiers payant à l'allocation logement (AL).

⁶⁷ en prévoyant la nécessaire liaison entre cette fonction d'écoute et le traitement juridictionnel des faits incriminés.

⁶⁸ cf. notamment le projet de renforcement de la commission de médiation départementale

7.2-. Créer un mécanisme de "séquestre immobilier" des biens des "marchands de sommeil", pour contrer leurs pratiques répréhensibles, par un blocage des fruits de l'immeuble et sans être paralysé par la succession des procédures judiciaires engagées⁶⁹.

7.3-. Introduire des dispositions modifiant la loi Hoguet en vue d'interdire l'exercice des activités de gestion immobilière aux personnes condamnées pour pratiques discriminatoires. Cette interdiction devrait être étendue à toutes les personnes qui, sans relever de la loi Hoguet, pratiquent l'intermédiation locative et ont été condamnées pour pratiques discriminatoires.

8. Intensifier l'effort de sensibilisation et de conscientisation

Parce qu'il s'agit le plus souvent de décisions inspirées par des préjugés véhiculés au sein d'une partie de la population, donc, fondamentalement, d'un problème de société, la lutte contre les discriminations doit passer, au premier chef, par une action vigoureuse de sensibilisation, propre à faire évoluer les mentalités individuelles et collectives.

8.1-. Rappeler régulièrement, aux différents acteurs de la politique du logement, et notamment aux fédérations de propriétaires et de professionnels de l'immobilier, l'état du droit en la matière ainsi que leurs propres responsabilités.

8.2-. Promouvoir, au sein de ces mêmes réseaux, des chartes de bonne conduite et des codes de déontologie.

8.3-. Améliorer l'information des candidats à la location sur leurs droits et sur la conduite à tenir lorsqu'ils estiment être l'objet d'une discrimination.

8.4-. A partir d'un florilège de cas significatifs et particulièrement frappants, développer régulièrement des campagnes nationales et locales d'information générale, permettant de faire largement connaître ce qui se passe, sans chercher à clouer qui que ce soit au pilori et en veillant à prévenir les effets pervers que peut comporter ce type de démarche, avec l'ambition affirmée de mieux faire comprendre les ressorts des actes incriminés, pour tenter collectivement de s'en affranchir.

8.5-. Mettre en débat la question des discriminations dans l'accès au logement dans le cadre du processus de concertation prévu par la loi du 23 décembre 1986 (loi Méhaignerie sur les rapports locatifs, en partie abrogée et remplacée par la loi du 6 juillet 1989), en ouvrant ce débat, non seulement aux représentants des bailleurs et des locataires, mais à l'ensemble des parties prenantes.

9. Combattre, dans chaque agglomération, les discriminations systémiques

Parce qu'elles renvoient à des mécanismes complexes, qui non seulement se superposent et conjuguent leurs effets, mais dont les acteurs ne sont pas nécessairement conscients, les discriminations systémiques sont encore plus difficiles à combattre que les discriminations directes.

9.1-. Inscrire explicitement l'objectif de mixité résidentielle et de cohésion urbaine dans les futures conventions de délégation des aides à la pierre aux autorités d'agglomération, en

⁶⁹ pour échapper à leurs obligations, les "marchands de sommeil" utilisent couramment toutes les ressources des procédures civiles ou relevant du code de commerce (insolvabilité organisée, règlement judiciaire permettant d'échapper aux poursuites, cession ou vente des parts de SCI...)

précisant la traduction concrète de cet objectif général dans chacune des agglomérations considérées, et les conditions de sa mise en œuvre, sans éluder les questions liées à la présence de populations immigrées.

9.2-. Instaurer dans chaque agglomération une veille permanente sur l'impact social et territorial des décisions relatives à l'habitat, à l'aménagement urbain et aux transports en s'appuyant sur des indicateurs pertinents, notamment ceux liés à l'origine des populations considérées.

9.3-. Maintenir fermement les obligations résultant de l'article 55 de la loi SRU. Prévoir des obligations légales assorties de sanctions pour favoriser la mixité résidentielle.

9.4-. Intégrer l'objectif de lutte contre les discriminations dans le volet social du conventionnement global conclu entre l'Etat et les bailleurs sociaux.

10. Lutter contre l'assignation à résidence en favorisant la mobilité résidentielle

10.1-. Faire en sorte que toute personne destinataire de décisions répétées de refus d'affectation d'un logement social fondées sur l'objectif de mixité urbaine et sociale⁷⁰ bénéficie obligatoirement d'une proposition alternative dans un délai donné. Informer systématiquement de tels refus d'attribution l'instance visée en 6.1.

10.2-. Porter une attention particulière aux attentes des ménages, et notamment des jeunes issus de l'immigration, qui, souhaitant s'éloigner de quartiers stigmatisés où ils s'estiment assignés à résidence, recherchent un logement dans le parc public ou dans le parc locatif privé ou souhaitent accéder à la propriété, et dont le désir de mobilité se heurte à des obstacles discriminatoires.

10.3-. Veiller, de même, à la prise en considération des attentes spécifiques des populations immigrées en matière de parcours résidentiels.

10.4-. Développer, dans chaque bassin d'habitat, un système de bourse de logements aménagés accessibles aux personnes handicapées.

11. Améliorer la transparence et le caractère non discriminatoire des décisions d'accès au logement.

11.1-. Informer les candidats à la location de l'existence de l'instance visée en 6.1.

11.2-. Développer des sessions de sensibilisation et de formation des agents et des administrateurs des organismes de logement social public intervenant dans les décisions d'attribution et, plus généralement, des sessions de même nature en direction des différents acteurs impliqués dans les processus d'accès au logement, dans le parc privé comme dans le parc public, sans omettre les associations concernées.

11.3-. Promouvoir des démarches d'étude-action du type de celles déjà engagées par l'Union Sociale pour l'Habitat, dans le cadre du programme européen EQUAL dans quatre sites expérimentaux⁷¹, permettant d'élaborer des formations à la relation aux publics immigrés. Capitaliser, diffuser et valoriser leurs résultats.

⁷⁰ en application explicite d'un règlement d'attribution ou d'un document d'orientation de la politique locale de l'habitat.

⁷¹ Nancy, Pessac, Cergy-Pontoise, Lyon. Le contenu du programme EQUAL a déjà été évoqué dans la partie "constat".

11.4-. Veiller à la stricte application des dispositions définies par les articles L 441-2, R 442-3 et R 441-9 du CCH, concernant le fonctionnement des commissions attribuant les logements sociaux. Veiller, en particulier, à ce que les organismes se soient dotés, pour fonder leurs décisions d'attribution et en améliorer la transparence, de documents d'orientation opérationnels, conformes aux règles de déontologie et affichant l'objectif de lutte contre la discrimination.

11.5-. Faire en sorte que les modifications envisagées du système des attributions des logements sociaux publics permettent de simplifier et d'optimiser localement la gestion de ces attributions, dans le cadre du PLH d'agglomération et à l'aune des critères posés par le présent rapport, pour toutes les filières de réservation et d'affectation de ces logements. Prévoir que des bilans périodiques des pratiques d'attribution soient dressés puis transmis à l'instance visée en 6.1.

11.6-. Ne pas chercher à fonder les décisions d'attribution sur une politique de discrimination positive en faveur des ménages susceptibles d'être discriminés, mais affirmer, en traitant leurs demandes, une forte exigence d'égalité au-delà de la stricte neutralité juridique

11.7-. S'assurer que les moyens utilisés par les établissements de crédit pour sélectionner leur clientèle (dispositifs de filtration, systèmes experts, scoring,...) ne comportent aucun élément subjectif à caractère discriminatoire de nature à empêcher certaines catégories de la population de bénéficier de l'octroi d'un crédit en vue d'accéder à la propriété de leur logement.

12. Poursuivre et approfondir les réflexions engagées par le groupe de travail.

Conscient d'avoir inégalement éclairé le champ d'investigation qui lui était proposé, le groupe propose que mandat lui soit donné de poursuivre son activité, en ciblant ses réflexions, dans une deuxième étape, dans une triple perspective :

12.1-. Approfondir celles de ses propositions qui appellent une élucidation technique, en liaison avec les spécialistes des différentes questions à examiner (qui n'ont pu être associés à la première phase des travaux).

12.2-. Préciser les modalités d'articulation des démarches proposées avec les futures activités de la « Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » en se rapprochant des responsables de cette instance.

12.3-. Porter l'attention sur les discriminations dans l'accès au logement fondées, non plus seulement sur la nationalité et l'origine ethnique (qui ont constitué la quasi-totalité des cas portés à sa connaissance au cours de la première phase des travaux). mais sur d'autres critères (et notamment, handicap, âge, état de santé, sexe, religion, opinions, orientations sexuelles).

* *

*