



Après la journée régionale du 16 octobre 2012 de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement ...

Synthèse et propositions pour l'égalité de traitement dans l'accès au logement social

par HABITER ENFIN ! et le Collectif Régional de Lutte contre les Discriminations

La journée régionale organisée le 16 octobre 2012 par HABITER ENFIN ! et le Collectif régional de lutte contre les discriminations visait particulièrement à mettre en lumière les processus qui concourent à exclure ou discriminer les personnes et les familles dans l'exercice de leur droit au logement et à trouver des voies concrètes de transformation qui replacent l'accès aux droits et l'égalité de traitement au cœur de la question de l'accès au logement. Elle a montré l'importance qu'il y a à porter dans le détail une attention aux pratiques et aux procédures, notamment juridiques et administratives, qui conditionnent l'accès au logement social. L'exclusion et la discrimination se jouent là, au cœur de la mise en œuvre de la réglementation et des dispositifs qui, censés assurer l'égalité de traitement, produisent au quotidien une réalité très largement contraire.

La réglementation et les pratiques qui régissent l'attribution des logements sociaux sont aujourd'hui profondément remises en question (formalisation et respect des critères d'attribution, opacité des processus de sélection et d'attribution, anonymisation des dossiers, numéro unique, passe-droits, etc.).

Les expériences et témoignages relatés durant cette journée, et les débats qui les ont suivis, permettent de conclure que l'implication des élus et décideurs est une nécessité pour permettre de véritables avancées vers une égalité de traitement dans l'accès au logement. Ce constat, qui était déjà celui fait par l'association HABITER ENFIN ! après quinze années d'action dans ce domaine, a été totalement confirmé.

Mais, si les élus, de même que les intermédiaires du logement, ont un rôle primordial à jouer dans cette démarche, les débats de cette journée ont aussi montré avec une force particulière que la conscience collective citoyenne des personnes qui subissent exclusion et discrimination dans leur droit au logement est aussi une condition d'un changement effectif. Sinon, les personnes, si elles ne versent pas dans la résignation, recherchent des solutions aux difficultés qu'elles rencontrent à travers des moyens eux-mêmes discriminatoires et illicites : passe-droits, voire corruption.

C'est collectivement avec les personnes et non pas seulement pour les personnes qu'il faut avancer.

Au regard du bilan de la journée du 16 octobre 2012, il est possible, de manière non exhaustive, de formuler des propositions et directions d'action.

L'égalité de traitement des demandeurs

Clarifier, définir et rendre publics les critères d'attribution de logement et de mutations internes

* La première condition d'une égalité de traitement tient dans l'existence de critères d'attribution de logements clairs, précis, publics, exclusifs et effectivement appliqués.

Certains de ses critères sont prévus par la loi. Mais ces critères mentionnés spécialement dans le code de la construction et de l'habitation, qui tiennent essentiellement aux ressources, à la composition de la famille des demandeurs ou à l'ancienneté de la demande, sont très généralement « noyés » aujourd'hui au milieu d'autres critères, souvent implicites ou subjectifs, qui rendent opaques les raisons d'une attribution ou d'un rejet.

Il est tout à fait normal que, selon les situations et priorités locales, d'autres critères d'attribution soient retenus par les mairies, les préfectures ou les offices. Mais ces critères doivent être précisés et « affichés », de telle manière à ce que l'attribution ne puisse dépendre de choix subjectifs et personnels des responsables et agents, voire d'une politique clientélisme visant certaines catégories de population.

Dans ce sens, certaines mairies (notamment Aubervilliers) ont pris, après discussion et vote, un arrêté mentionnant très précisément les critères qui devaient conduire l'attribution des logements sociaux du contingent propre à cette mairie. Les priorités « locales » ont été ainsi rendues publiques (qui ne sauraient en aucune façon conduire à l'instauration d'une « préférence locale » d'appartenance à la commune), et sont devenues « réglementaires » à côté des critères légaux. Ces critères objectifs sont portés à la connaissance des demandeurs de logement, et continuent de s'appliquer même en cas de changement de majorité municipale, sauf nouveau débat et nouvel arrêté modifiant le précédent.

Des intervenants ont souligné qu'un tel système objectif pourrait devenir la règle pour tous les organismes qui attribuent des logements sociaux, mais que les mairies ne peuvent avoir qu'un rôle « incitatif » à cet égard, hors de leur contingent réservataire. C'est de la loi que pourrait venir une généralisation.

L'Etat doit porter la question de la discrimination.

* Ce système pourrait aussi être appliqué en matière de mutations internes. Les mutations internes qui favorisent un « parcours résidentiel » positif des locataires et évitent les « assignations à résidence » sont devenues une priorité pour certains offices (notamment l'Office municipal de Sète), alors qu'elles sont très rares et difficiles pour d'autres. Les locataires qui lors de la première demande n'obtiennent pas un logement qui correspond pleinement à leurs attentes peuvent ainsi avoir l'assurance qu'ils pourront par mutation interne améliorer leurs conditions de logement dans un avenir assez proche.

Un traitement anonyme des dossiers

* C'est le pendant de critères d'attribution ou de mutation objectifs et précis, puisque, dans un tel cadre, rien ne justifie de faire entrer dans les critères de choix le nom ou la photo des demandeurs, qui sont des marqueurs de son origine. « L'anonymisation des dossiers »

traités en commission d'attribution ou de désignation garantit que seuls les critères légaux ou spécifiquement retenus et affichés par l'organisme attributaire sont appliqués. Elle fonctionne déjà dans certaines mairies ou certains offices, et devraient être généralisée.

Assurer le respect de l'ancienneté des demandes par l'attribution d'un numéro unique effectif, voire d'une demande unique sur un territoire donné.

* L'ancienneté de la demande constitue un des critères légaux principaux pour l'attribution des logements sociaux, si les autres conditions sont par ailleurs remplies. Le respect de ce critère est en principe assuré par l'attribution au demandeur d'un « numéro unique », qui permet pour chaque demandeur de dater dans toutes ses demandes ultérieures auprès des offices sa première demande, et qui également permet de constater un délai d'absence de proposition de logement « anormalement long », donnant ouverture à un recours « DALO ».

Dans la pratique, il a été très souvent constaté qu'il avait été attribué à un seul demandeur plusieurs « numéro unique », ce qui constitue en soi une atteinte à l'application du critère d'ancienneté. Les raisons invoquées sont multiples : confusion dans les patronymes, manque de communication des informations entre les offices, erreurs...sans parler de la question des renouvellements qui sera abordée plus tard. Cette question peut avoir une importance considérable pour les familles, et constituer une des causes de délais d'attente totalement exorbitants (parfois plus de dix ans).

Certaines municipalités (notamment celles composant le « Grand Lyon ») ont résolu la difficulté en mettant en place une « gestion unique » des dossiers de demandes par un organisme unique sur un territoire donné (ville, agglomération etc), qui répercute les demandes sur les offices. Cette solution a également l'avantage de rendre très difficile tout « passe-droit », dans la mesure où les demandes ne sont plus gérées localement. De toute façon, il doit être mis fin, quelque soit sa cause, à la dérive des multiples « numéros uniques »

La transparence dans les processus d'attribution

Une motivation des décisions de rejet

* Très généralement aujourd'hui, le rejet de sa demande d'attribution de logement est communiqué à la famille sans explication ou motivation. Il en résulte incompréhension et colère.

Des municipalités ont mis en place une motivation par écrit des rejets. Cette motivation peut consister d'abord dans l'application des critères objectifs, qui sont à cette occasion mis à la connaissance des demandeurs. Elle peut aussi avoir trait à des priorités locales temporaires (par exemple plan de rénovation urbaine en cours, rapprochement professionnel, émancipation de jeunes de leur famille), préalablement rendues publiques.

La motivation du rejet ne fait évidemment pas systématiquement disparaître le ressentiment. Mais, dans la durée, il permet la pénétration dans les esprits des valeurs citoyennes d'égalité.

Ne pas faire des demandes de renouvellement des demandes un « piège » pour les demandeurs

* Les demandes d'attribution de logements sociaux doivent être renouvelées chaque année par dossier unique adressé l'office. Cette démarche est très souvent compliquée pour des familles qui ont par ailleurs beaucoup de soucis, et qui peuvent avoir une approche difficile du français. Il en résulte des oublis ou des retards, dont la conséquence est la perte de toute l'ancienneté acquise.

Des municipalités ou des offices ont pris le parti de ne pas éluder le problème, et de ne pas s'en tenir à la « simple lettre » qui est généralement la seule information délivrée à la famille sur la nécessité de renouveler sa demande. Coups de téléphone à la famille pour s'assurer de la bonne réception de l'information en cas de retard, lettre recommandée, absence de perte de l'ancienneté en cas de simple retard, etc, constituent différentes solutions possibles. En tout cas, aborder le problème est nécessaire car force est de constater qu'à défaut la perte d'ancienneté pour retard dans le renouvellement devient facteur de discrimination à l'origine car elle pénalise principalement les familles qui n'ont pas un accès facile à la langue française, particulièrement à l'écrit.

La publicité des délibérations des commissions d'attribution

* Dans le cadre de l'adoption de critères précis et objectifs d'attribution, et d'une gestion anonyme des dossiers, la publicité des commissions d'attribution ne doit pas poser de questions. Il a été proposé un enregistrement « vidéo » des séances, qui pourrait être visionné à sa demande par tout intéressé.

L'engagement des élus contre le « clientélisme » et les « passe-droits »

* De l'aveu même de certains intervenants, il est difficile pour nombre d'élus de ne pas considérer l'attribution de logements sociaux comme pour partie un « outil électoral ». Pour modifier une telle « mentalité », qui s'ancre dans une tradition ancienne et qui continue d'apparaître souvent comme « normale », il est nécessaire qu'outre les procédures qui ont

été décrites, les élus s'engagent personnellement avec force. Le rôle du maire et de l'adjoint en charge du logement est primordial, comme de tout élu siégeant dans les commissions.

Des outils pratiques et juridiques pour une lutte efficace contre la corruption

* Régulièrement, à travers la presse, est divulguée une « affaire » touchant à la corruption en matière de logement social. Ce ne peut étonner les associations et travailleurs sociaux à qui il est dénoncé, de manière souvent vague mais assez fréquente, l'existence d'un « commerce » dans l'attribution de logement moyennant contrepartie financière ou sexuelle. Il est très difficile pour ceux qui reçoivent ces informations de réagir, car généralement il s'agit de dénonciations par « ouïe dire », qui ne mettent pas nommément en cause des personnes.

Face à une telle situation, pourtant d'une extrême gravité, ce serait aux autorités publiques et judiciaires de prendre des initiatives concrètes et efficaces. Il a été par exemple proposé qu'il soit de la mission du représentant local du « défenseur des droits » de recevoir de façon discrète et anonyme les plaintes et témoignages, de façon, si ceux-ci sont confirmés et rendent plausibles par leur nombre et leur concordance les faits dénoncés, à déclencher selon les cas une enquête administrative ou judiciaire, de manière à ne pas laisser s'installer ce type de dérives.

L'implication des élus et décideurs

Le logement social n'est pas un outil électoral

* La question a été déjà abordée au sujet du clientélisme. Plus généralement, face à des préjugés qui ont des racines anciennes, et à des discriminations « systémiques » qui touchent à des institutions, aucun changement important ne peut prendre place dans la vie sociale sans une volonté politique déterminée. Longtemps, on a pensé que la solution pourrait venir du juge et d'une application stricte de la loi ; il faut constater que les plaintes restent l'exception, et que si des décisions judiciaires de principe existent, elles restent trop rares et trop peu dissuasives pour avoir un véritable impact.

Les intermédiaires du logement, sensibilisés aux questions de discriminations pour les constater quotidiennement, ne sont pas en mesure d'agir efficacement en matière de discriminations systémiques.

L'implication des élus et des décideurs reste donc une clef essentielle dans la lutte contre les discriminations, au même titre que celle des travailleurs sociaux, des juges et de collectifs citoyens.

Une politique du logement intégrant la lutte contre les discriminations

* Inclure la lutte contre les discriminations comme composante intégrante de la politique du logement ; certaines municipalités l'ont fait, comme des intervenants de la journée l'ont montré. La réussite est généralement à la mesure de l'engagement de certains élus ou décideurs.

La Mairie de Villeurbanne, par exemple, a mis en place un « Plan local de lutte contre les discriminations » qui, en matière de logement, a organisé des « testings », et a mis en place des formations en direction des élus et des agents publics. Dans des municipalités (Montpellier, Villeurbanne), il existe des conseils consultatifs de quartier, ou des conseils consultatifs de citoyens étrangers (Aubervilliers)

La formation des élus et des agents

* Les processus discriminatoires, particulièrement quand ils sont systémiques, supposent une certaine analyse, une certaine réflexion, et aussi une investigation personnelle. Comme il a été décidé à la mairie d'Aubervilliers, c'est d'abord aux élus et décideurs de faire ce travail de formation, et ensuite aux agents qui interviennent dans le logement.

L'action collective et citoyenne

La place de la mobilisation citoyenne

* On déplore souvent « l'absence de plaintes » en matière de discrimination, et on en tire même parfois argument pour conclure à l'absence de discrimination. Sans nier l'importance des plaintes individuelles, notamment pour faire avancer le droit et la jurisprudence, il faut bien constater que la mobilisation collective des personnes qui subissent les discriminations constitue une réaction et une réponse plus adaptées aux processus discriminatoires, souvent systémiques, que les plaintes individuelles. Agir seul, quand on sait que sa plainte ne sera pas une solution à son problème personnel, relève souvent de la seule militance avec un soutien associatif. Au contraire, la libération de la parole, et donc du vécu, que facilite le soutien du groupe et de l'action collective, permet de prendre conscience de la dimension citoyenne de ses difficultés particulières, et d'affiner l'analyse de la situation que l'on vit.

La mobilisation citoyenne est également un soutien indispensable pour les élus et les décideurs qui veulent s'engager, et qui doivent affronter des freins puissants au sein même de leur institution et de leur formation politique. Comme l'a mentionné un intervenant, « *si le plus grand nombre le veut, le politique suivra* ».

L'action collective et citoyenne, qui rompt l'isolement, est également largement efficace sur le plan des luttes concrètes ; elle permet aussi bien l'accès à un logement ...qu'à la citoyenneté.

Favoriser l'accueil et l'accompagnement des familles dans les procédures administratives

* Comme nous l'avons déjà souligné, certaines familles rencontrent des difficultés dans l'acquisition des savoirs de base, en particulier dans la maîtrise du français à l'écrit, ce qui les empêche d'être complètement autonomes.

La mise en place de lieux d'accueil (permanences, ateliers) permettant d'accompagner les ménages dans leurs démarches d'accès au logement est une nécessité pour que chacun puisse bénéficier d'une égalité des droits quelles que soient des difficultés et sa situation. Cet accompagnement peut se traduire par une aide technique et administrative pour déposer une demande de logement social ou un dossier de candidature dans le privé, pour faire valoir son droit au logement opposable, etc.

En matière de prévention ou de lutte contre les discriminations, il peut s'agir d'informer les ménages de leurs droits, et des sanctions encourues pour les auteurs de discriminations, en vue de les soutenir dans une démarche de dénonciation de ces pratiques (dépôt de plainte, saisine du défenseur des droits).

Renforcer les réseaux de ressources pour la prévention et la lutte contre les discriminations

* HABITER ENFIN ! milite aux côtés d'autres associations, d'autres structures pour dénoncer les discriminations au logement et essayer de faire évoluer les pratiques et surtout les mentalités.

Il existe déjà quelques réseaux associatifs (le réseau égalité logement -REEL ou RECI- au niveau national, le réseau régional en Languedoc-Roussillon, etc.) mais il faut encore les renforcer, les développer en articulant leurs actions avec les partenaires publics ou des institutions comme le Défenseur des droits et ses représentants locaux.

Mobiliser toutes les forces en présence à l'échelle d'un territoire en alimentant nos connaissances, en communiquant sur les bonnes pratiques existantes et en expérimentant de nouvelles pistes d'actions est une condition indispensable pour de véritables avancées dans l'égalité de traitement dans l'accès au logement.