

# volet logement

RAPPORT  
DU GROUPE  
D'INITIATIVES  
POUR  
L'INTÉGRATION  
DANS LA VILLE



Propositions  
relatives

à la lutte  
contre la discrimination

dans l'accès  
au logement



FÉVRIER 2006

Lettre de mission au  
**GROUPE D'INITIATIVES POUR L'INTEGRATION  
DANS LA VILLE**

Lyon, le 3 juin 2003

Mesdames, Messieurs,

Face à la persistance ou à l'aggravation des phénomènes d'exclusion affectant un certain nombre de nos concitoyens, la Municipalité de Lyon entend réaffirmer son attachement à faire de la collectivité, un lieu où, conformément à la Charte des Droits de l'Homme dans la Ville, signée le 27 juin 2002, tous les citoyens trouvent leur place dans une ville équilibrée et solidaire. Notre ville ne peut se développer qu'en favorisant l'intégration de tous et le respect de la dignité humaine de chacun(e).

Les difficultés établies de certaines populations notamment dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la culture et au logement sont de nature à porter atteinte à la cohésion sociale. Ces constats conduisent à favoriser une meilleure compréhension des mécanismes d'exclusion ou d'inclusion, à mieux promouvoir les processus et pratiques existants favorisant l'intégration, à proposer de nouvelles actions ou stratégies d'intégration dans la ville.

C'est pourquoi j'ai décidé de mettre en place un Groupe de travail composé de personnalités reconnues pour leurs compétences et pour leur engagement sur ces questions. Ce groupe dont vous avez bien voulu faire partie, est chargé, sous la présidence de Louis LEVEQUE, Adjoint à la politique de la Ville, et pour la durée du mandat, d'une mission de repérage des pratiques sociales innovantes et des dysfonctionnements actuels, et d'élaboration de propositions concrètes visant à favoriser l'intégration de tous dans la ville.

Je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Gérard COLLOMB

# **GROUPE D'INITIATIVES POUR L'INTEGRATION DANS LA VILLE : MISSIONS, ATTRIBUTIONS, COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT**

## **Article 1 : Missions et attributions**

Il est institué, auprès du Maire, un Groupe de travail ci-dénotmé « Groupe d'initiative pour l'intégration dans la ville »

Ce Groupe est une instance consultative. Il a pour mission :

- De rechercher les causes des dysfonctionnements ou insuffisances actuelles en matière d'intégration, d'inventorier les besoins en recueillant l'avis des différents acteurs concernés notamment par le biais d'auditions, de valoriser et soutenir les pratiques sociales innovantes.
- de développer dans ses propositions une approche multidisciplinaire et transversale des problèmes de l'intégration, en s'intéressant plus particulièrement aux problèmes de l'accès pour tous :
  - au logement
  - à l'emploi
  - à la culture
  - à l'éducation
  - à la santé
  - à la citoyenneté
- de formuler des recommandations concrètes visant à améliorer l'intégration dans la ville des publics concernés.

---

## **Article 2 : Composition et présidence**

Le Groupe d'initiative est composé de 25 membres choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale de l'agglomération, et qui ont acquis par leur formation, leur expérience ou leur engagement, des compétences reconnues dans les différents vecteurs d'intégration.

Les membres sont désignés à titre personnel. Ils n'ont pas de fonction représentative.

La présidence du Groupe est assurée par le Maire, représenté par son adjoint à la politique de la Ville.

---

## **Article 3 : Fonctionnement**

Le groupe de travail est créé pour la durée du mandat.

Il se réunit sur l'initiative de l'adjoint à la politique de la Ville au moins deux fois par trimestre.

Il établit chaque semestre un rapport d'étapes comportant des propositions concrètes qu'il adresse au Maire.

Pour son fonctionnement, le Groupe bénéficie des moyens humains et matériels de la Mairie.

Un(e) chargé(e) de mission assure le secrétariat du groupe, coordonne ses activités et favorise son bon fonctionnement.

## Membres du GIPIV

[Bernard AKPLOGAN](#),

Conseiller prud'homal pour la CGT du Rhône

[Rahim ALKOUM](#)

Chef de Projet au DSU quartier Etats Unis

[Jean-Jacques ARGENSON](#)

Directeur Général de la Société Lyonnaise pour l'Habitat jusqu'en mai 2005

[Christian ARNAUD](#)

Directeur d'ISM Corum

[Ibtisam AYARI](#)

Chargée de communication, concertation  
GPV Duchère

[Jean-Claude BARTHEZ](#)

Administrateur, FONDA Rhône-Alpes.

[Najat BELKACEM](#)

Chargée de mission, Cabinet du maire de Lyon  
Animatrice des travaux du GIPIV

[Françoise BERNILLON](#)

Déléguée du Médiateur de la République

[Michèle DACLIN](#)

Présidente d'ARALIS  
(Association Rhône-Alpes pour le Logement et l'Insertion Sociale)

[Simone DARET](#)

Retraitée

[Guy DARMET](#)

Directeur de la Maison de la Danse

[Père Christian DELORME](#)

Chargé des relations avec l'Islam au diocèse de Lyon

[Bernard DEVERT](#)

Fondateur et Président de l'Association Habitat et Humanisme

[Sophie EBERMEYER](#)

Responsable de Développement lutte contre les exclusions et les discriminations.  
Association « Economie et Humanisme ».

[Daniel FAYET](#)

Chargé de mission auprès de Louis LEVEQUE, adjoint à la politique de la ville de Lyon

[Mohammed-Chérif FERJANI](#)

Professeur à l'Université Lyon II et directeur d'un laboratoire de recherche à la Maison de l'Orient

[Norah FRAHI](#)

Principale  
Cité Scolaire Internationale

[Vincent FUCHS](#)

Directeur de Rhône Emploi Innovation

[André GACHET](#)

Chargé de Mission à l'Alpil  
(Action lyonnaise pour l'insertion par le logement)

[Elianne GACHET -KUBICKI](#)

Chargée de mission au CLLAJ (Comités locaux pour le logement autonome des jeunes)

[Warda HISSAR HOUTI](#)

Directrice générale de l'association ARALIS

[Yazid IKDOUMI](#)

Directeur du GPV de Vénissieux

[Colette ILUNGA](#)

Présidente de l'association Emergence Plus

[Gérard KLEIN](#)

Directeur de la SACVL (Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon)

[Alexandre KOSAK](#)

Chargé de mission Egalité dans les services de la Ville de Lyon

[Rémy LE FLOCH](#)

Chargé d'études, Association « Economie et Humanisme ».

[Louis LEVEQUE](#)

Adjoint au Maire, chargé de la politique de la Ville et de l'Habitat

[Philippe MEIRIEU](#)

Directeur de l'IUFM de Lyon

[Joëlle MERCOU](#)

Directrice de la Politique Sociale puis chargée de l'Audit Interne à l'OPAC du Grand Lyon

[Larbi NEBBOU](#)

Directeur de « Formation Développement Action » dans un cabinet conseil en ressources humaines

[Alain NICOLE](#)

Directeur de l'OPAC du Grand Lyon

[Philippe ODDOU](#)

Directeur Exécutif de « SPORT dans la Ville » et animateur de l'insertion.

[Eugénie OPOU](#)

Présidente de l'Association Afrique Autrement.

[Pascal PARENT](#)

Directeur Général de la SLPH (Société Lyonnaise pour l'Habitat)

[Nadia PEYRAN](#)

Agent de Développement  
GPV Duchère

[Ryma PROST -ROMAND](#)

Chargée de mission, ARRAHLM (Association Régionale des HLM de Rhône-Alpes)

[Hugues PUEL](#)

Secrétaire Général, Association « Economie et Humanisme ».

[Farida REMILA MOZZO](#)

Directrice de MORDICUS, Agence de communication

[Patrice ROLLAND](#)

Président de ABC HLM (Association Départementale des HLM)  
Directeur d'HMF (Organisme de Logement social – Habitation Moderne et Familiale)

[Salah TRABELSI](#)

Maître de conférence sur l'Histoire de la civilisation du monde arabe à l'Université Lumière

[Jean-François VALETTE](#)

Directeur de l'association AIDES ALCOOL

### **Membres de la Commission logement**

- M. Bernard AKPLOGAN
- M. Jean-Jacques ARGENSON
- M. Christian ARNAUD
- M. Jean-Claude BARTHEZ
- Mme Michelle DACLIN
- M. Bernard DEVERT
- Mme Sophie EBERMEYER
- M. André GACHET
- Mme Eliane GACHET -KUBICKI
- Mme Warda HISSAR-HOUTI
- M. Yazid IKDOUMI
- M. Alexandre KOSAK
- M. Rémy LE FLOCH
- Mme Joëlle MERCOU
- Mme Ryma PROST -ROMAND

**Animatrice des travaux :**

[Najat BELKACEM](#) - Cabinet du Maire - (04 72 10 30 09)

## SOMMAIRE

<b>Avant propos et enjeux .....</b>	<b>p 7</b>
<b>I - Diagnostic.....</b>	<b>p 10</b>
A / Logique discriminatoire et logement : des données insuffisantes.....	p 10
B / Les populations particulièrement exposées : les données de la CODAC du Rhône.....	p 11
C / Des pratiques à effet discriminatoire.....	p 13
D / Un marché de l'habitat sous tension, facteur accroissant les logiques de ségrégation.....	p 16
E / Une diminution de l'offre abordable.....	p 16
F / Diversité sociale et discrimination dans le logement.....	p 17
<b>II - Propositions du GIPIV .....</b>	<b>p 20</b>
Série I/ La Ville de Lyon et le Grand Lyon s'engagent.....	p 21
Série II/ Vœux.....	p 29
<b>Bibliographie.....</b>	<b>p 32</b>
<b>Glossaire .....</b>	<b>p 34</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>p 35</b>

## AVANT PROPOS et ENJEUX

---

Le logement, lieu de vie, est un espace à multiples dimensions concrètes ; il permet un enracinement, une reconnaissance, l'opportunité de construire des relations familiales et sociales. C'est pourquoi le droit au logement ne doit plus être perçu comme une fabrique de normes et de contraintes à supporter, mais davantage comme la traduction d'une démarche de société que les institutions auraient à mettre en œuvre<sup>1</sup>.

Le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental depuis 1982<sup>2</sup> dans plusieurs lois, dont la loi Besson<sup>3</sup> de 1990 et celle de lutte contre les exclusions<sup>4</sup> de 1998. La mise en place effective d'une égalité d'accès en la matière demeure un combat au quotidien.

Or, la France, en tant que signataire de la Charte Sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe<sup>5</sup>, s'est engagée à poursuivre « par tous les moyens utiles, la réalisation des conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes (...) » dont celui qui énonce « Toute personne a droit au logement<sup>6</sup> ». Par ailleurs, L'instauration au niveau national d'une Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) souligne la nécessité et la volonté de lutter contre toutes les discriminations et de promouvoir l'égalité entre tous en ce domaine notamment.

Or, s'il apparaît que les difficultés d'accès au logement sont générales, les motifs et les conséquences ne sont pas les mêmes pour tous. Pour une certaine frange de la population, ce sont des différences de traitement illégitimes qui empêchent l'accès à un logement ; en d'autres termes, ce sont des actes de discrimination qui peuvent être qualifiés d'indirects<sup>7</sup> dans l'accès au logement social et de directs dans l'accès au logement privé.

En la matière, la difficulté réside notamment dans l'insuffisance des moyens mis à disposition pour mesurer ces différences de traitement. La faiblesse des statistiques relatives à la discrimination en matière de logement empêche, d'une part, l'identification des situations et d'autre part, la reconnaissance du problème. A ce titre, une récente étude du GELD<sup>8</sup> souligne que l'on aboutit souvent à une discrimination à l'issue d'un enchaînement de décisions reposant sur des mécanismes de sélection, dans un système de gestion complexe, bien que les acteurs n'en aient ni le sentiment, ni l'intention.

Mais il serait réducteur de ne regarder le phénomène que sous cette forme induite alors que se développent dans le même temps, dans notre société certaines intolérances.

Le fait d'être immigré, ou d'origine immigrée, constitue une difficulté supplémentaire lorsqu'il s'agit de louer ou d'acquérir un logement. Les freins sont nombreux : discrimination

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Aldeguer, Face à un déficit global de solidarité, Economie et Humanisme, « Droit au logement, qu'en avons-nous fait ? », n°368, mars-avril 2004, p 36-39.

<sup>2</sup> Loi n°82-526 du 22 juin 1982, dite Loi Quillot, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

<sup>3</sup> Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

<sup>4</sup> Loi n°98-657 du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, J.O. n°175 du 31 juillet 1998.

<sup>5</sup> La Charte Sociale révisée du 3 mai 1996.

<sup>6</sup> Article 1, § 31.

<sup>7</sup> Car c'est au travers de l'enchaînement de décisions et de pratiques qui se manifestent tout au long de la chaîne d'attribution des logements que ces différences illégitimes se manifestent, Sophie Ebermeyer, Inégalités, Economie et Humanisme, « Droit au logement, qu'en avons-nous fait ? », n°368, mars-avril 2004, p 52-54.

<sup>8</sup> Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations, Rapport du 9 mai 2001, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social.

ethnique, non maîtrise de la langue française et des termes spécifiques employés par les bailleurs, manque de ressources pour offrir des garanties suffisantes aux bailleurs ... la discrimination se manifeste notamment dans les délais anormalement longs d'accès au logement et dans l'obligation de multiplier les démarches.

Elle est également visible dans le peuplement de quartiers de relégation et « d'assignation à résidence ». Le GIPIV souhaite en effet alerter les décideurs politiques et économiques sur une tendance lourde qui mine notre corps social : une « tentation ségrégative et séparative » sur le plan spatial, scolaire et professionnel.

Dans l'agglomération lyonnaise, et ceci malgré plus de deux décennies d'action au titre de la politique de la ville, les quartiers les plus fragilisés continuent de recevoir les populations les plus exclues, les plus marginalisées et les plus discriminées.

Il est essentiel de rappeler que la Ville de Lyon a adopté le 27 juin 2002, la Charte Européenne des Droits de l'Homme dans la Ville aux termes de laquelle les citoyens ont notamment droit à un logement digne, sur et salubre<sup>9</sup>. Les propositions du présent rapport visant la disparition de cette « discrimination qui ne dit pas son nom », ne font que conforter la volonté de notre Cité quant au respect de ces engagements.

En promouvant des pratiques en matière d'accès au logement qui soient les plus équitables possibles, il s'agit d'œuvrer pour que le contrat de bail soit tout simplement établi entre deux parties et garanti par le droit.

Les actions déjà engagées sont nombreuses et à des niveaux divers : à l'échelle de l'agglomération on peut évoquer les G.P.V<sup>10</sup>, la politique d'équilibrage des logements sociaux et les propositions de la Conférence Communale du Logement (Charte de peuplement) ; mais aussi localement les commissions « urgence » ou « cas bloqués ». Mais ces initiatives semblent encore trop peu nombreuses pour être efficaces.

**La ville de Lyon joue un rôle prépondérant dans l'impulsion d'une véritable action d'ensemble** en vue de réduire les discriminations et de renforcer la cohésion sociale.

**Elle doit contribuer à la mobilisation des partenaires et tout particulièrement de l'Etat dont les prérogatives sont essentielles.**

---

<sup>9</sup> Charte des droits de l'homme dans la ville : Art. XVI - DROIT AU LOGEMENT

1. Tous les citoyens des villes ont droit à un logement digne, sûr et salubre.
2. Les autorités municipales veillent à ce qu'il existe une offre adéquate de logements et d'équipements de quartier pour tous leurs citoyens sans distinction, en fonction de leurs revenus. Ces équipements doivent comprendre des structures d'accueil permettant de garantir la sécurité et la dignité des sans-abri et des structures adaptées aux femmes victimes de violence et pour celles cherchant à échapper à la prostitution.
3. Les autorités municipales garantissent le droit des nomades à séjourner dans la ville dans des conditions compatibles avec la dignité humaine.

<sup>10</sup> Grand Projet de Ville.

Confrontée au quotidien à ces problématiques, les enjeux doivent être, pour la Ville comme pour l'ensemble des collectivités locales :

- 1/ **de se rendre compte, avec les bailleurs sociaux et les partenaires du logement de la situation des personnes discriminées,**
- 2/ **d'inscrire explicitement dans l'action publique la préoccupation anti-discriminatoire,** notamment dans le Programme Local de l'Habitat<sup>11</sup> (PLH) en la déclinant dans les actions d'un plan stratégique à moyen et long terme,
- 3/ **d'évaluer et de soutenir les acteurs du logement en fonction des efforts consentis sur ce sujet,**
- 4/ **de soutenir les structures qui œuvrent à l'accompagnement et à la défense des personnes victimes de telles discriminations** (inscrire des clauses anti-discrimination dans les cahiers des charges d'associations...),
- 5/ **d'informer du caractère illégal des discriminations et contribuer à une meilleure perception du phénomène grâce à une mise en débat public.**

---

<sup>11</sup> Il s'agit d'un outil de prévision et de programmation établi pour une durée de six ans minimum qui doit indiquer les moyens qui seront mis en œuvre par les communes pour parvenir aux objectifs fixés en matière de logement, afin de favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale

## I - DIAGNOSTIC

---

Les discriminations en matière d'accès au logement, sont encore aujourd'hui, une réalité. De multiples indicateurs les mettent en lumière : indices statistiques, témoignages de victimes, d'associations d'aide au logement, cas repérés par la CODAC<sup>12</sup>, enquêtes (en particulier l'enquête réalisée en juin 2003 par la Fondation Rhône-Alpes, « La discrimination dans l'accès au logement social »)

Si un consensus relatif existe autour des discriminations dans l'emploi, Il en va autrement pour le logement.

Le diagnostic ci-dessous s'attachera donc à :

- Souligner l'insuffisance de données en la matière.
- Etablir quelles sont les populations les plus exposées à la discrimination au logement
- Détailler les pratiques à effet discriminatoire.
- Rappeler que le marché de l'habitat est un marché sous tension, facteur accroissant les logiques de ségrégation.
- Se prononcer sur la notion et les effets de la « diversité sociale » dans le domaine du logement.

### A. Logique discriminatoire et logement : des données insuffisantes

On ne dispose aujourd'hui d'aucune mesure à grande échelle permettant de cerner le phénomène et de le communiquer. Les statistiques enregistrent des états mais ne mesurent pas les pratiques. Cette absence de lisibilité entretient la suspicion et favorise les pratiques illisibles.

Les données disponibles sans réaliser d'enquête, concernent surtout le parc social et ce à différentes échelles territoriales. Elles permettent de suivre dans leur globalité le jeu de l'offre, de la demande et de l'attribution des logements. Cependant, ces données susceptibles de refléter les actes de discrimination ne peuvent être que relatives<sup>13</sup> dans la mesure où le critère de l'origine ethnique est proscrit du système statistique français<sup>14</sup>. Toutefois, la Commission de Médiation du Rhône, installée fin 2001 par un arrêté préfectoral et opérationnelle depuis 2002 fait état d'une discrimination certaine : le rapport 2002 de cette Commission<sup>15</sup> révèle que sur les 51 dossiers instruits, la moitié des demandeurs étaient de nationalité étrangère. Néanmoins, le rapport 2004<sup>16</sup> souligne qu'en raison d'un défaut de renseignement sur ce plan pour 43% des personnes sollicitant la CMR, il s'avère difficile de qualifier l'incidence de la nationalité ou de l'origine sur les difficultés rencontrées par ces ménages.

---

<sup>12</sup> Commission Départementale d'Accès à la Citoyenneté

<sup>13</sup> Sophie Ebermeyer et Matthieu Dehoumon, Rapport analytique sur le racisme et les discriminations dans le logement en France, Raxen IV, ADRI 2003.

<sup>14</sup> Suppression notamment par l'arrêté du 29 septembre 1999 de l'information relative à la nationalité des locataires dans les enquêtes triennales sur l'occupation des logements sociaux.

<sup>15</sup> Cette Commission peut être saisie sur recours individuel par les demandeurs de logement social n'ayant pas obtenu de logement dans un délai moyen de 2 ans.

<sup>16</sup> Bilan de la commission de médiation de 2001 à janvier 2005.

**Des données supplémentaires seraient donc nécessaires pour mesurer le degré de discrimination en ce qui concerne les délais d'attente et de mobilité à la fois géographique et au sein même du parc social. Pour obtenir des résultats probants, les études devraient être menées sur un échantillon de ménages composé d'étrangers, de personnes issues de l'immigration, de celles « présumées immigrées » et des autres demandeurs, avec comme critères communs le niveau de ressources et la composition familiale.**

S'agissant du parc privé, les phénomènes de discrimination semblent plus importants que dans le parc public. Si, là encore, peu d'études permettent d'en mesurer l'ampleur, les procédures discriminatoires y sont plus perceptibles.

D'abord, la part des ménages modestes **dans le parc privé** subit une érosion certaine, compte tenu de l'augmentation très forte des loyers et charges au cours de la dernière décennie. Si en 1990, près de 50% des logements privés avaient un loyer inférieur au plafond du loyer HLM PLUS, en 2004, ce pourcentage ne représente plus que 5,6%, soit une perte nette de plus de 55 000 logements au niveau de loyer HLM. Ces chiffres mettent en exergue la difficulté qu'a le parc privé à assumer sa fonction sociale<sup>17</sup>. Or, **la raréfaction de l'offre** (érosion du parc privé à vocation sociale et insuffisance du parc social public) **entraîne une plus grande concurrence et des exigences accrues de la part des bailleurs aussi bien sur le plan financier que sur celui de la « présentation » du candidat locataire.**

En outre, une forte proportion de pauvres, et notamment des étrangers, trouve refuge auprès des « marchands de sommeil » qui n'ont que l'exigence du mois de loyer payé d'avance et ne s'embarassent pas d'autres considérations. Même si le marché du taudis a été très largement éradiqué, il demeure une offre pour une clientèle d'autant plus captive qu'elle n'est pas en mesure de faire valoir des droits. Les étrangers sont une part importante de ce marché de la pauvreté.

## **B. Les populations particulièrement exposées : les données de la CODAC du Rhône**

La population immigrée française et issue de l'immigration reste toujours de loin, la plus exposée au facteur discriminant, de la part des logeurs comme des employeurs.

Un numéro national d'appel gratuit (le 114)<sup>18</sup>, permet de signaler tout cas de discrimination « raciale » et d'engager une procédure administrative. Le signalement était transmis à la Commission d'Accès à la Citoyenneté (CODAC) de la préfecture de résidence du plaignant, désormais remplacée par la COPEC<sup>19</sup>.

Dans le Rhône, le dispositif opérationnel depuis juin 2000, a permis d'identifier les grands domaines où s'exerce la discrimination.

Sur la période 2000-2002 les données font ressortir que :

- Les hommes appellent plus souvent (63% des appels)
- Les plaignants sont surtout des adultes jeunes et d'âge moyen (23% de 18-26 ans et 41% de 26-41 ans et 25% de 39-59 ans)

<sup>17</sup> En effet, une part non négligeable de ce parc est occupée par des ménages aux ressources modestes.

<sup>18</sup> Devenu le 08 842 846 37 (Allo Victimes).

<sup>19</sup> Commission pour la Promotion de l'Egalité des Chances et de la Citoyenneté.

- L'origine de la discrimination est surtout l'ascendance réelle ou supposée (85%), devant la couleur de la peau (28,5%), le patronyme (14%), la culture ou la religion (6%) et l'expression (2,5%)
- L'inégalité de traitement est la forme de discrimination la plus souvent mentionnée (65%), suivie du rejet d'une demande (41%), insultes (31%), agressions physiques et menaces (10%)
- L'emploi et la vie professionnelle viennent largement en tête des domaines de discrimination (40%), l'accès au logement compose 9% des plaintes.

Le CREDOC<sup>20</sup> précise cependant que seul 13% de la population connaît ce numéro ; la mesure sur le logement serait donc sous-évaluée.

L'écart entre l'affirmation d'un droit et l'absence de garanties quant à son exercice réel interroge le modèle républicain. Plus encore, les obstacles rencontrés par les populations immigrées ou supposées comme telles, s'opposent au principe d'égalité, au fondement de ce modèle, comme l'ont successivement rappelé les rapports du Conseil d'Etat<sup>21</sup>, du Haut Conseil à l'Intégration<sup>22</sup> et du GELD<sup>23</sup>.

Enfin, le remplacement de la CODAC par la COPEC et les moyens mis à leur disposition, nous amènent à nuancer l'intérêt même de ce dispositif. En effet, au-delà du changement de nom, c'est l'utilité même du dispositif qui interroge. Face à des situations de discriminations réelles et donc par définition douloureuses, il semble évident que le réflexe des victimes n'est pas d'avoir systématiquement recours à ce numéro, bien qu'il soit gratuit. De plus, **à supposer que la volonté commune consiste à développer ce dispositif en encourageant les victimes de discriminations ou les personnes ayant été témoins d'actes discriminatoires à y recourir, il semble alors incompréhensible qu'aucune publicité ne soit faite de ce numéro, qu'aucun rapport public n'établisse un état des lieux ni une évaluation de ce dispositif et enfin, qu'aucune exploitation systématique des fichiers du 114 n'ait encore eu lieu<sup>24</sup>** ; en d'autres termes, les moyens affectés à ce dispositif ne lui permettent pas d'atteindre ses objectifs.

### **Certaines populations, en fonction de leurs origines réelles ou supposées sont moins bien logées que la moyenne des ménages.**

Les ménages immigrés ont des conditions de logement différentes de l'ensemble des ménages. Sur les 284 300 ménages immigrés rhônalpins recensés en 1999<sup>25</sup>, 54% sont locataires contre 42% de l'ensemble des ménages ; en d'autres termes, ils sont moins souvent propriétaires que le reste de la population. De plus, ces derniers vivent plus fréquemment en immeuble collectif : 63% contre 51%. Enfin, ils sont proportionnellement deux fois plus nombreux à habiter un logement HLM : 32% contre 16%.

Toutefois, leur inscription privilégiée dans le parc social ne s'explique pas uniquement par les positions sociales occupées par ces ménages ; elle dépend également et plus directement des niveaux de ressources des familles et de la réduction des opportunités sur le marché privé. En effet, au-delà de la carence de logements adaptés pour les familles dites

<sup>20</sup> Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie

<sup>21</sup> Rapport du Conseil d'Etat, Du principe d'égalité, Editions La Documentation Française, 1996.

<sup>22</sup> Rapport du Haut Conseil à l'Intégration, Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité, 1998.

<sup>23</sup> Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations, Rapport du 9 mai 2001, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social.

<sup>24</sup> Ibis.

<sup>25</sup> Atlas des populations immigrées en Rhône-Alpes, INSEE RA, Juin 2005.

nombreuses, il ne faut pas négliger le taux d'effort net<sup>26</sup> dont doivent s'acquitter les ménages immigrés dans le secteur privé : 22% contre 6,7% pour ceux logés en HLM. En somme, si conformément à des études nationales<sup>27</sup>, les caractéristiques du parc HLM correspondent au profil social et familial de la population immigrée, composée en partie de familles nombreuses à faible revenu, il ne faut pas négliger leur quasi-exclusion du parc privé.

En terme de niveau de confort, les ménages immigrés bénéficient d'un niveau de confort comparable à celui de l'ensemble des ménages rhônalpins. En effet, il a été relevé qu'en 1999, 97% d'entre eux disposaient de sanitaires complets dans leur logement. Néanmoins, s'agissant du niveau de peuplement, cet indicateur fait apparaître davantage de disparités : les ménages immigrés comptent 0,8 personnes/pièce alors que les autres ménages en comptent 0,6<sup>28</sup>. Cette surpopulation s'explique en partie par les carences en grands logements du parc social<sup>29</sup>.

### C. Des pratiques à effet discriminatoire

Ce ne sont guère les comportements isolés ayant pour auteur un individu, un organisme ou une institution qui posent problème, mais davantage la mise en œuvre de mécanismes de sélection des personnes à un niveau local, car c'est par ce biais que la discrimination se produit, et ce tout au long du fonctionnement de la chaîne de gestion de l'attribution des logements, avec en surplus, des phénomènes qui viennent s'y greffer.

#### UN CAS CONCRET PARMIS D'AUTRES

Madame B est française et mariée, a un petit garçon de deux ans, un emploi en CDI. Elle est hébergée chez ses parents, avec son fils. Son mari est en Algérie.

Madame B a fait une demande de regroupement familial auprès de l'Office des Migrations Internationales. Seul le logement fait défaut pour autoriser la venue de son mari et permettre à ce couple une vie familiale « normale ».

Madame B a déposé de multiples candidatures auprès des organismes HLM et des services réservataires en précisant sa situation familiale et en y joignant l'attestation de l'OMI.

Madame B a eu plusieurs propositions de logement via le contingent 1% patronal. Son dossier a été chaque fois refusé par le bailleur, au motif que Monsieur ne réside pas sur le sol français ou qu'il n'a pas de titre de séjour (le dernier refus a même été motivé à Monsieur B et non à Madame).

L'impossibilité de construire une vie familiale normale constitue une infraction à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Il importe d'en mesurer la gravité et d'y remédier en assurant la promotion de l'exercice de ce droit fondamental dans l'accès au logement.

Ces refus constituent une discrimination réelle qui tend à se développer, au mépris des dispositions législatives françaises et européennes.

<sup>26</sup> C'est-à-dire, la part du revenu consacré au logement, aides spéciales au logement une fois déduites.

<sup>27</sup> Le logement des immigrés en 1996, INSEE Première, n°730, août 2000.

<sup>28</sup> Ibis.

<sup>29</sup> Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations, Rapport du 9 mai 2001, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social.

Les pratiques discriminatoires sont difficilement perceptibles pour au moins 3 raisons:

- **Les données relatives à la nationalité sont effacées des dispositifs d'observation du parc public**, hypothéquant par conséquent une évaluation sérieuse du phénomène discriminant,
- **Le critère de l'origine ou de la nationalité n'intervient jamais seul. Il est souvent combiné avec des critères socio-démographiques et économiques, transposant cette population en une population à «risque»** ; risque justifiant une lenteur de traitement de la demande ou un refus d'attribution<sup>30</sup> (GELD),
- Les logiques d'attribution sensiblement similaires des bailleurs sociaux et la recherche des équilibres de peuplement peuvent marquer des phénomènes discriminatoires.

### **Mécanisme et pénalisation indirecte**

Une enquête de la Fonda Rhône Alpes réalisée en juin 2003 auprès de bailleurs sociaux, révèle une tendance à l'exclusion dans les mécanismes d'attribution, sur la base d'un « faisceau de présomptions », c'est à dire un cumul de plusieurs indices réputés « négatifs », « fragiles », ou à « risque ». Ces ménages font alors l'objet d'enquêtes sociales plus approfondies (via notamment la demande de pièces supplémentaires, souvent loin d'être nécessaires) et lorsque les problèmes se cumulent, l'accès au logement se complexifie.

La Fonda Rhône Alpes relève dans son rapport **7 critères pouvant produire des effets discriminants dans l'accès au logement** :

- **L'ancrage territorial du demandeur et la préférence communale des mairies,**
- **La multiplication des pièces administratives demandées** (exigences de documents difficiles à produire pour l'instruction d'un dossier),
- **Des refus d'attribution hasardeux ou ajournés,**
- **Le recours à des politiques d'exclusion dans l'application des principes d'une « diversité sociale »,**
- **La réalisation d'enquêtes sociales parfois intrusives** multipliant pour le ménage les interlocuteurs, sans avoir pour autant la garantie de l'accès à un logement.

En 2001, le GELD a démontré que dans le logement social, les difficultés concernent essentiellement les immigrés qui cumulent une précarité socio-économique et des caractéristiques défavorables au regard de certains critères des bailleurs dits « à risque », ou de stéréotypes culturalistes telle que la polygamie.

**Dans le secteur locatif privé, la sélection visible est affichée sur le niveau économique des demandeurs.** A niveau de ressources égales, la sélection est réalisée par le recours à de multiples garanties privées ainsi que par des avances de loyer.

**Enfin, il n'est pas rare que les propriétaires donnent aux régies des consignes en matière de sélection : la couleur de peau, l'origine présumée ou la nationalité** deviennent alors des critères réels de sélection, soit en d'autres termes, d'exclusion. Or, comme ces critères sont passibles de poursuites, aucune information, ni motivation justifiant du refus d'accès à un logement ne sont données aux demandeurs.

---

<sup>30</sup> Ibis.

**Loi « portant engagement national pour le logement » et abattement double résidence**

Le projet de loi en cours de discussion, est un exemple des risques que les ménages les plus vulnérables encourent par la modification du droit. La loi « portant engagement national pour le logement », dont l'intitulé laisse à penser qu'elle a pour objectif de mettre à mal la crise du logement, peut être à l'origine de plus grandes vulnérabilités parce qu'elle propose des mesures de réformes des procédures d'attribution qui font disparaître la notion de « délai anormalement long » qui relèvera désormais du niveau départemental et non plus national.

Sans remettre en cause le principe de subsidiarité, il importe au contraire de soutenir que la prise en compte des besoins repérés localement, doit être pour le moins encadrée par des règles communes à l'ensemble du pays ; faute de quoi, une expression uniquement locale peut être à l'origine de discriminations par une organisation et d'une définition différente des priorités privilégiant des intérêts particuliers ou catégoriels.

Le socle commun national contenu dans les dispositions sur l'attribution des logements sociaux<sup>31</sup> doit être réactualisé afin de rétablir des droits qu'une simplification des intitulés, a contribué à faire disparaître en 1998. A titre d'exemple, la disparition de la mention explicite des ménages en attente de regroupement familial au titre des procédures légales, a entraîné un retour à des pratiques antérieures : **pas de logement pas de carte, pas de carte pas de logement ; de la sorte, on interdit le regroupement familial à partir du logement social en le renvoyant vers le marché privé, ce qui constitue une discrimination caractérisée.**

Ces exemples de mise en cause de l'égalité de traitement et d'accès aux droits ne sont pas isolés. Le Code de la Sécurité sociale contient à partir des dispositions concernant les aides au logement, des mesures dont l'application entraîne une discrimination à l'égard de nos concitoyens étrangers.

Ainsi le statut de locataire principal, qui permet l'accès aux aides au logement, implique une présence de 8 mois par an minimum dans le logement concerné. A défaut, il devient résidence secondaire et n'ouvre plus droit aux aides. Ainsi, un retraité français qui partira deux fois l'an, pour des durées excédant 4 mois dans sa résidence à la campagne ne risque pas grand-chose. En revanche, le retraité immigré, qui effectuera des séjours de même durée au pays, se verra contrôler et, les tampons de la douane sur son passeport faisant foi, se retrouvera en situation de perte de droit, et parfois même, dans l'obligation de rembourser l'aide qu'il a touchée « indûment ». **C'est ainsi que, suite à des contrôles systématiques, des travailleurs migrants sont renvoyés à l'âge de la retraite vers le dépannage des amis, parce qu'ils ne peuvent disposer d'un logement à plein tarif à l'année compte tenu du niveau de leurs ressources.** Une telle mésaventure étant impossible pour un Français, cet état de fait caractérise la discrimination.

Enfin, certaines dispositions font que les immigrés sont contraints de se diriger vers une forme de logement « réservé ». Explication : les loyers réglementés du secteur privé, logements soumis à la loi de 1948, ont quasi disparu et les meublés n'existent plus. Les occupants de ce secteur locatif ont pu accéder à un logement de meilleure qualité mais à un coût plus important. Cette différence des montants des loyers pouvait être compensée par l'aide au logement qui est calculée sur la base des ressources des personnes suivant la composition familiale. Pour compenser le fait que certains locataires, pour des raisons liées à l'emploi en particulier, soient contraints à avoir deux logements, un abattement a été prévu par les textes. Cependant, il apparaît que dans la pratique, cet abattement ne s'applique que si le logement concerné est un foyer de travailleurs migrants ou une résidence sociale. Dans le cas contraire, l'APL est calculée sur la base de revenus d'une personne célibataire en faisant l'impasse sur la charge de famille au pays. Le manque à gagner est suffisamment important pour décourager le locataire qui se dirigera soit vers un foyer, soit se contentera du dépannage (c'est-à-dire la solidarité amicale ou familiale).

NB : Le logement en résidence sociale qui est habituellement réservé à des séjours limités offre aux immigrés une dérogation – discrimination positive – en les excluant de cette contrainte de la durée limitée.

<sup>31</sup> Article 441-1 du CCH et Loi de 1998, réforme des procédures d'attribution.

## D. Un marché de l'habitat sous tension, facteur accroissant les logiques de ségrégation

Dans un contexte de rareté des logements à prix modéré, les paramètres de sélection tendent à s'établir non seulement sur des critères de niveaux de ressources et de composition familiale, mais aussi à partir de l'origine réelle ou supposée des ménages.

La question centrale reste la place du logement dans les trajectoires d'intégration et le durcissement des processus de sélection des ménages en lien avec les tensions sur le marché de l'habitat.

Concernant la demande de **logements sociaux dans l'agglomération, on estime chaque année à 37 869<sup>32</sup> les ménages insatisfaits pour 13 000 offres disponibles.** Les délais théoriques d'attente, incohérents face aux situations d'urgence, touchent alors de plein fouet les populations les plus démunies<sup>33</sup>. Il est à souligner que, d'une part, **les trois quarts de ces ménages<sup>34</sup> ont des ressources inférieures à 60% des plafonds HLM,** avoisinant donc le seuil de pauvreté et d'autre part, que **30% sont de nationalité étrangère pour une représentation dans l'agglomération très légèrement inférieure à 10%.** Enfin, outre l'inadaptation des logements aux besoins de la famille (coût, surface, insalubrité...), 20% ne disposent pas d'un logement propre et permanent.

En somme, malgré une politique publique locale volontariste, le décalage croissant entre l'offre et la demande reste une réalité à laquelle sont confrontées les personnes défavorisées.

## E. Une diminution de l'offre abordable

Au-delà du décalage croissant entre l'offre et la demande<sup>35</sup>, cette crise du logement trouve son origine dans **la pression accrue opérée sur le secteur social, due à l'augmentation fulgurante du niveau des prix du marché de l'habitat.**

Le parc privé existant, soit 130 000 logements en locatif privé présente en effet quant à lui, un marché fluide mais très hétérogène. Depuis 1998, les prix sont à la hausse et les délais de relocation ont diminué. Dans le même temps, les logements neufs se positionnent facilement au prix du marché ; en d'autres termes, les ménages à faible ou moyen revenu ne peuvent plus y accéder.

Il faut également tenir compte du fait que de nombreux logements qui ont été rénovés, grâce aux aides publiques des opérations de rénovation de l'habitat, sont déconventionnés au terme du délai légal de neuf ans, ce qui est particulièrement vrai sur les pentes de la Croix Rousse et se traduit par des augmentations de loyer considérables

De ce fait, **le parc privé assume de moins en moins une fonction sociale** : les loyers ont augmenté de 20% entre 1997 et 2002. De plus, il ressort du rapport de l'IGAS<sup>36</sup> que le

<sup>32</sup> Soit une augmentation de 6%/an sur 4ans – Observatoire de la demande de logement social, ODELOS a u 1<sup>er</sup> juillet 2003.

<sup>33</sup> Les délais d'attente supérieurs à 1 an sont en augmentation et représente 10,2% de la demande. Si la part des demandes de plus de 2 ans demeure stable en restant à hauteur de 6%, son nombre en valeur absolue a augmenté : 2 658 ménages en 2003 contre 1 528 en 2000 – PLH.

<sup>34</sup> 76% en 2003 – PLH.

<sup>35</sup> L'offre est inadaptée quantitativement et qualitativement, ce qui constitue une difficulté d'accès croissante pour les ménages peu ou pas solvables.

taux d'effort dans ce secteur atteint 26% en 2002 contre 13% en 1988 : cette augmentation des loyers<sup>37</sup> a eu un impact non seulement sur la réduction de la capacité à accéder à un logement, et à y rester, mais également sur la qualité de vie des ménages moyens qui ont dû réduire leurs dépenses en matière d'alimentation pour tenter de se maintenir dans un logement.

Quant aux logements à faibles loyers, ils ont diminué : de 50% recensés en 1990, ils sont passés en 2001 à un ratio inférieur à 10% des logements locatifs privés.

Les fractions fragiles du parc privé sont par ailleurs soumises à la pression des ménages qui n'ont pu obtenir un logement social : le mécanisme ségrégatif des marchés du logement se traduit par une exclusion croissante des populations très précarisées dont les ressources ne permettent pas d'accéder au logement social.

**En parallèle, les aides n'ont, quant à elles, guère suivi l'ascension des loyers : les ménages locataires à faibles ressources ont une dépense en logement 2 à 3 fois plus élevée dans le parc privé que dans le parc social.**

**Une réflexion sur l'amélioration du barème des aides au logement doit avoir lieu** afin de permettre à chacun de se loger dans de bonnes conditions, c'est-à-dire, dans un espace salubre, fonctionnel, adapté à la taille de la famille, et éventuellement dans un environnement jugé agréable<sup>38</sup>.

Enfin, la nature des aides à la pierre octroyées a conduit à favoriser les moins nécessiteux : 70% des logements rentrent aujourd'hui dans le cadre de la loi de Robien, les loyers sont déplafonnés et les charges foncières ont augmenté de 40%. En ce qui concerne la construction de logements sociaux, les aides à la pierre accordées par l'Etat sont très insuffisantes alors que les coûts ont considérablement augmenté. Par ailleurs, le dispositif de Robien qui revient plus cher à l'Etat par logement que sa participation au logement social, s'il a apparemment « dopé » la production, a aussi contribué à surenchérir les coûts et surtout le niveau des loyers de sortie très élevés. **Repenser le rapport « aide à la pierre / destinataires et bénéficiaires » s'avère plus que nécessaire.**

## **F. Diversité sociale et discrimination dans le logement**

La fragmentation socio-économique se double d'une fracture spatiale. Le rythme élevé de la production neuve et sa concentration dans les secteurs attractifs conforte ces processus tout en contribuant à fragiliser les fractions les plus faibles du parc privé.

**Par le jeu des mécanismes de marché, les phénomènes de ségrégation spatiale déjà maintes fois observés se renforcent. L'absence de mobilité dans les secteurs dits privilégiés, sur lesquels une diversité pourrait être recherchée tend à figer les situations.**

---

<sup>36</sup> Inspection Générale des Affaires Sociales, Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, Rapport présenté par Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves, Rapport n° 2004 054, mai 2004.

<sup>37</sup> Fack G, « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », Dossier d'étude n°39, CNAF, décembre 2002.

<sup>38</sup> Muriel Nicolas, Aides au logement et taux d'effort des familles, Informations sociales, « Logement, habitat, cadre de vie », n°123, mai 2005, p 36-44 – Le Blanc D, Lafferrère A, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Economie et statistique, n°351, 2002.

Les politiques correctives de peuplement mises en place par certains bailleurs rencontrent aujourd'hui de grandes limites. À ce titre, on constate un très faible taux de logements disponibles dans les quartiers difficiles.

Depuis la loi Besson du 31 mai 1990<sup>39</sup>, puis la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 13 juillet 1991<sup>40</sup>, la doctrine nationale marque une préoccupation sociale dans les politiques de peuplement qui se poursuit avec la loi SRU<sup>41</sup>.

**Aucun des textes législatifs ne mentionne explicitement les populations immigrées ou d'origine immigrée : les populations bénéficiaires de la loi Besson sont identifiées sous la catégorie très générale des populations défavorisées ou démunies.** Quant à la LOV, elle a été conçue pour organiser le « brassage des diverses catégories sociales ». En somme, l'enjeu de l'immigration disparaît « pudiquement » sous un enjeu exclusivement social.

De plus, une contradiction entre ces deux lois est à souligner : la diversité prônée par la LOV viserait à disperser les populations démunies dans le tissu urbain, tandis que le droit au logement affirmé par la loi Besson suppose l'ouverture des segments déjà appauvris du parc social à ces mêmes populations. Or, cet état de fait ne peut être surmonté qu'en transformant le POPS en outil de **restriction de l'accueil des ménages à risques, parmi lesquels, les étrangers ou « supposés tels » dans les quartiers où ils sont déjà en surnombre**, en leur ouvrant l'accès au parc de logements dans lequel ces ménages sont sous-représentés.

Mais compte tenu des difficultés de mise en œuvre de cette orientation, c'est la dimension restrictive du POPS qui prévaut en pratique : **au nom de la « mixité sociale » devenue dans le langage ordinaire « mixité de peuplement », le refus de location aux personnes immigrées, ou supposées telles, a été constaté dans certains segments de parcs sociaux** qui en logeaient déjà, **sans pour autant permettre l'accès à des segments d'autres parcs**. Au nom de la mixité de peuplement, s'est ainsi instaurée depuis plusieurs années la captivité de nombre de familles dans certains segments du parc social.

De manière générale, la préoccupation sociale affirmée dans les textes, cache mal l'importance du facteur immigration dans les débats publics, précédant d'ailleurs l'adoption des deux lois précitées. **L'écho politico-médiatique donné à la question de « l'ethnisation des banlieues » couvre étrangement son absence dans la doctrine nationale.** Un hiatus semble exister entre l'égalité de tous en droit, et une conception pragmatique d'attribution des logements, qui est nécessairement davantage aux prises avec les inégalités de fait, les jeux différentialistes des stratégies résidentielles, les pressions des groupes sociaux de toutes natures qui cohabitent ou se rejettent, et les dépréciations patrimoniales dont sont l'objet des segments entiers des zones d'habitat.

Ainsi, va-t-on vers une accumulation de critères<sup>42</sup> qui désignent ceux qui, après avoir été les victimes de la crise économique<sup>43</sup> sont considérés comme les acteurs de la dévalorisation de segments entiers du patrimoine résidentiel.

---

<sup>39</sup> qui aménage le droit au logement par la mise en place des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), et des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) fixant des objectifs d'accueil en faveur des personnes défavorisées.

<sup>40</sup> qui incite par les PLH à une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes.

<sup>41</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain.

<sup>42</sup> On retrouve les indicateurs économiques tels que : le nombre d'allocataires du RMI, de bénéficiaires des minima sociaux, du taux de chômage, des revenus fiscaux sous le seuil de pauvreté auxquels sont associés des descripteurs plus socio-démographiques tels que : famille monoparentale, proportion d'enfants de moins de 15 ans, ménages de plus de 6 personnes.

**En somme, plusieurs facteurs participent à la construction progressive d'un véritable système discriminatoire :**

- **l'effacement de la catégorie juridique de l'étranger au profit d'une catégorie sociale** floue qui inclut les immigrés et leurs descendants, qu'ils soient eux-mêmes étrangers ou français et qui sert à identifier toute forme de risque social,
- la **gestion éclatée des attributions** qui renforce la ségrégation spatiale sur des critères économiques et ethniques alors qu'une gestion en partenariat des attributions semble pouvoir apporter des régulations,
- **l'anticipation** quasi systématique de la part des intermédiaires du logement et des réservataires **sur des refus potentiels des logeurs,**
- **l'adaptation du candidat au logement pour le faire accepter dans un environnement** alors qu'à l'inverse, il y a peu d'exemples d'une adaptation de l'offre vers la demande,
- le fait qu'au nom de la mixité « sociale », **on refuse d'accorder un logement à certaines familles sans pour autant leur faire une autre offre ailleurs.**

---

<sup>43</sup> Les étrangers sont 3 fois plus au chômage que les Français parmi les personnes peu qualifiées et 4 fois plus pour ceux qui ont un niveau bac et plus.

## **II - LES PROPOSITIONS DU GIPIV**

---

(Chacune de ces propositions est détaillée dans les pages suivantes)

### **SERIE I/ LA VILLE DE LYON ET LE GRAND LYON S'ENGAGENT.....21**

1. Etendre les fonctions de la Mission Egalité aux questions relatives à l'Habitat.....21
2. Créer un Observatoire de l'Egalité en s'appuyant sur les Observatoires Locaux de la Demande Sociale en Logement.....22
3. Agir sur l'image du logement social.....23
4. Faire du logement social un logement choisi et non « octroyé ».....23
5. Former les acteurs.....24
6. Améliorer l'information des demandeurs.....25
7. Clarifier les filières d'accès au logement social.....26
8. Définir une charte des bonnes pratiques des bailleurs.....28

### **SERIE II/ VOEUX.....29**

1. Agir sur la pénurie locative, source de discrimination croissante.....29
2. Favoriser le parcours résidentiel des familles.....30
3. Accompagner et favoriser la captation de logements vacants dans le parc privé.....31
4. Poursuivre et renforcer la politique de vivre ensemble dans tous les quartiers.....31

## **SERIE I/ LA VILLE DE LYON ET LE GRAND LYON** **S'ENGAGENT**

### **1/ Etendre les fonctions de la Mission Egalité aux questions relatives à l'Habitat**

Le GIPIV a déjà proposé dans son précédent rapport sur l'Emploi la mise en place d'une « Mission Égalité » à compétence transversale au sein de la ville de Lyon et/ou du Grand Lyon.

Il faut en effet professionnaliser les activités de mise en œuvre concrète du principe d'égalité, afin que cet impératif vienne irriguer l'ensemble des fonctions rassemblées dans un organisme de service public local.

Concrètement, cette « Mission Égalité » a la compétence d'agir sur tout mobile discriminatoire (sexe, orientation sexuelle, « origine » ou « race », handicap, âge...). Elle est dotée de la capacité et de la responsabilité d'intervenir sur les registres du diagnostic et des études, de la conception et de la mise en place de règles de fonctionnement et d'outils professionnels à l'usage des services municipaux (voire communautaires) en particulier dans les domaines de la veille, du conseil et de l'accompagnement interne et externe (sur les prestataires par exemple), de la formation des agents et fonctionnaires...

Cette mission, qui intervient déjà sur les questions relatives à l'emploi que sur celles du logement, devra voir son champ de compétences élargit à celles du logement. **S'agissant du logement, le GIPIV préconise en particulier qu'elle s'engage dans un travail partenarial avec le Grand Lyon et notamment sa mission habitat pour développer un plan d'action commun.**

Les propositions actuellement faites dans le cadre du PLH de l'agglomération<sup>44</sup> vont d'ailleurs dans ce sens.

### **2/ Créer un observatoire de l'égalité en s'appuyant sur les observatoires locaux de la demande sociale en logement**

Afin de mieux connaître la demande sociale en logement, il existe, dans chaque arrondissement, des Observatoires Locaux. Initiés par la collectivité locale, ils sont généralement animés par un bureau d'études et rassemblent l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, associations...). Dans ce travail commun, le rôle des associations<sup>45</sup> est essentiel : elles participent à l'actualisation permanente de la connaissance des besoins à travers les quatre métiers qu'elles exercent : l'accueil, l'accompagnement social, la gestion sociale et la maîtrise d'œuvre d'insertion.

---

<sup>44</sup> Cf projet de fiche action 42 « Lutter contre les discriminations dans l'accès au logement en lien avec la commission médiation et les différents acteurs du logement »

<sup>45</sup> ASLIM, ALPIL, ARALIS, AVDL, CLLAJ, Habitat et Humanisme.

Elles contribuent à la connaissance des publics en difficulté et à la manifestation des situations de discrimination. Elles participent à la construction et au maintien du lien social nécessaire et indispensable à ceux et celles qui sont victimes de ces actes discriminatoires. Elles sont partenaires de l'élaboration et de la mise en œuvre de réponses en vue de l'accès au logement pour tous. Enfin, elles s'inscrivent dans une complémentarité et dans un partenariat avec les bailleurs sociaux.

De ce fait, les Observatoires Locaux de la demande sociale en logement devrait être les lieux privilégiés **pour consolider et affiner un diagnostic territorial sur les discriminations dans l'accès au logement.**

Ceci permettra de préciser de quel facteur de discrimination il est question, en mesurer l'ampleur et les évolutions. Le diagnostic pourrait ainsi se donner comme objectifs de :

- \* fixer des critères partagés pour la mesure des discriminations
- \* proposer, sur des cas réels locaux, une analyse des formes et des mécanismes à l'œuvre dans des pratiques, ou des phénomènes plus complexes, de discrimination, mais aussi dans des situations non discriminatoires faussement perçues comme telles ;
- \* évaluer les propositions et les ressources, les attentes et les contraintes, mais aussi les logiques des parties prenantes locales dans les questions d'égalité et de discrimination ;
- \* évaluer, dans un échantillon d'actions significatives en cours, ce qui fonctionne bien et moins bien dans les démarches de prévention ou de lutte contre les discriminations, sous quelles contraintes, à quelles conditions, avec quels outils, d'après quels critères ;
- \* proposer des priorités opérationnelles à conforter ou bien à investir dans le cadre du contrat de ville (en préconisant des choix si nécessaire), et de proposer des méthodes ;
- \* identifier des indicateurs de suivi et d'évaluation des actions déjà en cours ainsi que de celles qui seraient engagées (un point très important et trop souvent escamoté).

Le diagnostic peut être réalisé suivant plusieurs méthodes. Néanmoins, sur les divers points cités ci-dessus, la coproduction du diagnostic avec les parties prenantes est toujours possible, et sera le moyen d'obtenir un bilan suffisamment partagé et l'implication des acteurs pour donner suite.

Pour centraliser ces travaux, il serait souhaitable **que soit mis en place un Observatoire de « l'Égalité »**, intégrant les données relatives à l'immigration et autres caractéristiques « laissées pour compte » en matière de logement. Cet Observatoire **devra réunir tous les partenaires du logement** c'est à dire les **responsables politiques de l'Agglomération, des Communes, les représentants des fédérations de bailleurs, les représentants des locataires, les représentants des communautés d'origine étrangère** (Conseil des Résidents Etrangers Lyonnais) et les **organisations syndicales**. Des réunions régulières (annuelles) dont la première pourrait se tenir dans le dernier trimestre 2006, permettront un diagnostic partagé réalisé par les diverses structures d'observation de l'Agglomération (Agence d'Urbanisme, Etat, associations, bailleurs...).

Il est demandé à la Mission égalité d'étudier les conditions de la création de cet observatoire et son articulation avec les observatoires locaux de la demande sociale.

### 3/ Agir sur l'image du logement social

L'image du logement social est souvent dévalorisée et par conséquent dévalorisante pour celles et ceux qui y vivent.

La mise en exergue des difficultés quotidiennes dans les grands ensembles et le peu de publicité faite à la qualité des réalisations des bailleurs sociaux, sont à l'origine de ce déficit. Par ailleurs, la stigmatisation de la population des quartiers d'habitation sociale masque la fonction de l'habitat aidé qui est de loger le plus grand nombre. Les discussions actuelles au Parlement et la volonté pour un certain nombre d'Elus de vider l'article 55 de la loi SRU de sa substance, ne font que confirmer cette mauvaise réputation et l'inscrire plus encore dans l'inconscient collectif.

Or, le message qu'il nous faut transmettre est le suivant : *le logement social est destiné au plus grand nombre*. Pour ce faire il est proposé de :

- **Veiller à ce que la communication sur le logement social et les interventions de la collectivité en la matière soient toujours orientées vers la démarginalisation à la fois de la production et du public,**
- Construire un argumentaire qui permette **de rendre populaire la construction de logements sociaux pour apaiser les inquiétudes des Elus, des associations et des habitants.**
- **Le pilotage sera confié au Service Communication de la Ville de Lyon en lien avec les Services Communication du Grand Lyon et des bailleurs.**

### 4/ Faire du logement social un logement choisi et non plus « octroyé »

Le logement social, réponse potentielle la plus intéressante pour le plus grand nombre, ne peut pas être désigné comme un logement du parc privé. C'est un logement octroyé par l'instance – bailleur ou réservataire – que le candidat aura sollicitée. **Une proposition de logement social est avant tout une surprise pour le demandeur. La localisation – qui est un élément important et constitutif de toute demande d'habitat – relève de la disponibilité, bien sûr, mais surtout de la décision prise par un tiers.**

Le candidat au logement social n'est pas candidat à un logement précis mais à une catégorie de logement. **D'où une absence de transparence de l'offre qui pèse lourdement sur l'image du logement social** : logement octroyé, logement des assistés et *in fine* logement des cas sociaux. Les conséquences sont multiples : le soupçon de favoritisme, le sentiment d'être plus mal traité que les autres et aussi des refus que tous les agents de relogement connaissent. Inexplicables, surtout pour celui ou celle qui a accompagné la demande de logement, les refus n'ont souvent d'autre cause que celle de manifester le sentiment de dépossession qui fait du candidat au logement social un quémendeur plus qu'un demandeur. Cet aspect négatif n'est pas pour rien dans la dépréciation du logement social et donc dans l'ensemble des freins qui empêchent son développement.

**Certaines pratiques différentes existent dans l'Union Européenne.** Il est intéressant de regarder le fonctionnement que la ville de **Rotterdam** (une communauté urbaine de taille comparable) **a mis sur pied à partir d'une publication hebdomadaire de l'offre**

**disponible et des critères particuliers d'accès** (ressources, réservations, conditions spécifiques...).

Il faudra un jour modifier l'accès à l'information sur les logements disponibles dans le parc social. C'est à cette condition qu'il se débarrassera d'une image négative injustifiée et garantira mieux l'égalité des chances par la lisibilité des réponses.

C'est pourquoi **le GIPIV propose d'expérimenter une transparence de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain**. Outre l'effet de test grandeur nature, **une telle orientation contribuerait à rendre aux locataires à reloger un peu de la maîtrise de leur quotidien en leur conférant un rôle d'acteur dans la recherche d'un nouvel appartement**.

Concrètement il s'agirait de mettre à disposition des demandeurs l'information sur l'offre disponible au moment de la demande. Cette information doit préciser la localisation, la taille, le prix, les conditions particulières d'attribution et la typologie des ménages pouvant prétendre à y accéder.

**A titre expérimental, cette mise à disposition de l'offre et cette possibilité de présentation de candidature logement par logement, pourrait être mise en place dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.**

Il revient à la Municipalité, au travers de sa mission Egalité, de porter cette démarche auprès des bailleurs sociaux.

## **5/ Former les acteurs**

Toutes les situations de discrimination ne sont pas perceptibles, ni évidentes.

Il s'agit dès lors :

- d'analyser les situations de discrimination réelles ou ressenties comme telles,
- de se doter d'une méthode de tri entre ce qui relève de la discrimination proprement dite, et les situations qui sont liées à des processus d'exclusion,
- de doter les élus de la Ville de Lyon ainsi que les élus siégeant dans les Conseils d'Administration, d'une méthode et d'éléments de positionnement face à des situations discriminantes.

Le GIPIV propose d'organiser **des séquences de formation visant à professionnaliser les acteurs du logement**. Ces formations devront être assurées à tous les niveaux de responsabilités :

Ceci est évident aussi bien en ce qui concerne le personnel directement en contact avec les demandeurs qu'à propos des procédures administratives en jeu, des stratégies de peuplement à développer ou du traitement des dossiers. Il s'agit donc de s'adresser non seulement **au personnel d'accueil des bailleurs et des collectivités locales** mais aussi **aux membres des commissions d'attribution, travailleurs sociaux, personnel administratif et élus** ; bien au-delà, les formations devront viser tous ceux qui, aux différents niveaux hiérarchiques et quel que soit leur statut, ont à émettre des avis, préparer des décisions, les prendre ou les exécuter dans le cadre des politiques de peuplement, d'attribution et de gestion.

Elles pourraient s'articuler autour des axes suivants :

- rappel du droit.
- démonstration de la discrimination comme fait social et non comme caractéristique individuelle.
- mécanismes socio-économiques qui confinent les personnes d'origine étrangère dans des espaces ou des groupes exclus selon des formes et à des degrés divers et leur interdisent ou limitent toute promotion sociale.
- connaissance des cultures – au sens ethnologique du terme – et analyse introspective des cultures françaises (ex : les systèmes matrimoniaux, organisation familiale...).
- mécanismes du rapport à autrui ; ils sont toujours problématiques car ils mettent en cause les processus d'identité et de statut de chacun.

*Au-delà de ces formations, il est **indispensable que les acteurs** directement en contact avec les demandeurs ainsi que ceux participant à la proposition d'attribution de logement, **prennent conscience et assimilent le fait que le demandeur, malgré sa situation, dispose de la liberté de choix de son logement** ; ce qui signifie qu'il a le droit de refuser un logement social. L'assimilation de cette donnée permettra un travail de qualité car la première discrimination que subissent les demandeurs est celle-ci : eu égard à leur situation, ils ne peuvent se permettre de refuser un logement, même s'il ne correspond pas à leur demande, car il s'agit d'un logement social.*

**Les séquences de formation pourront être assurées par un prestataire extérieur ayant développé des compétences en la matière (avec l'aide du FASILD) sous la maîtrise d'ouvrage de la Mission Egalité.**

En ce qui concerne les personnels des collectivités territoriales, le CNFPT paraît être l'organisme à solliciter.

Ces formations peuvent enfin se faire en s'appuyant notamment sur les expériences de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat<sup>46</sup> (Organisation une fois par an d'un débat volontaire et ouvert sur l'extérieur, relatif à la discrimination), mais aussi et surtout, de manière continue en utilisant l'expérience des centres de ressources spécifiques tels que le mouvement HLM, ou autres, tels que ceux intervenant dans le champ de la formation du personnel de proximité.

## **6/ Améliorer l'information des demandeurs**

L'accès au logement est régi par un cadre législatif et réglementaire relativement complexe, qui fait intervenir une pluralité d'acteurs et d'instances de décision ou de négociation.

L'information sur le circuit d'attribution est essentielle : qu'est-ce qu'un réservataire ? Qu'est-ce qu'un gel de logement ? L'information sur les contraintes et les marges de manœuvre des bailleurs s'avère tout aussi indispensable. Quelles sont les voies d'accès possibles pour chacun ?

Dans ce fonctionnement bien opaque, des schémas culturels et pré-établis d'agents risquent alors de se traduire par des attitudes aux conséquences discriminantes.

---

<sup>46</sup> Sur ce point, il faut se référer au contenu de la formation destinée des administrateurs ainsi qu'au BTS immobilier.

Pour lutter contre les inégalités de fait induites par le manque de lisibilité en la matière, le GIPIV propose de **développer des dispositifs d'information à l'échelle de l'agglomération** et de le faire en plusieurs langues afin de favoriser la compréhension de chacun (vidéo, brochures d'information dans les lieux d'accueil...)

Des actions spécifiques auprès des populations les plus exposées c'est-à-dire les jeunes et les populations étrangères sont aussi à prévoir.

Exemple de ce manque de lisibilité, **la possibilité de recourir aux réservations 1% auxquels de nombreux salariés ont droit est peu connue**, comme celle de recourir aux autres contingents des financeurs du logement.

Par conséquent, il serait utile que **la Ville de Lyon mobilise les partenaires sociaux pour que les réservations 1% participent à la lutte contre la ségrégation** des populations issues de l'immigration en concertation avec les réservataires des contingents prioritaires.

## **7/ Clarifier les filières d'accès au logement social**

### **Pour une plate forme commune**

Un des points problématiques de l'accès au logement social est celui des plus démunis et, parmi eux, ceux qui sont victimes de discrimination pour leur origine ethnique. C'est à propos de ces plus défavorisés que la loi Besson a créé les plans départementaux spécifiques, les PDALPD.

Dans le Rhône, en 1992, le SIAL a été constitué en application de cette loi en mutualisant les moyens humains et financiers de la préfecture du Rhône, de la DDASS et de la DDE. Il constitue, depuis, la base logistique de la cellule d'interface entre l'offre et la demande dont il assure le fonctionnement.

Après la fermeture de l'accueil physique et les interrogations quant à son existence même, **le GIPIV émet le vœu que le SIAL conserve ses attributions et qu'à la suite, une plate-forme élargie soit mise en place. La Ville de Lyon et le Grand Lyon devraient œuvrer pour la réalisation de cette plate forme.**

A l'échelle de l'agglomération le PLH en cours d'élaboration abordera le problème du logement des plus démunis en liaison, autant que possible, avec le PDALPD. Mais, puisque les demandes aboutissant au SIAL provenaient majoritairement de l'agglomération lyonnaise, il importe qu'à l'échelle de celle-ci, et la ville de Lyon y a un poids décisif, soit mise en place une plate-forme commune d'accueil et de traitement de l'attribution des logements. **Cette plate-forme doit être, sous l'autorité d'un comité directeur, l'instrument technique de l'accès au logement des ménages les plus démunis.**

De ce comité directeur devront être parties prenante l'Etat, le Grand Lyon, les bailleurs sociaux, les collectivités locales (dont le Conseil Général) et les associations œuvrant dans le domaine du logement selon des modalités de représentation à déterminer.

En tant qu'outil technique la plate-forme pourrait s'organiser autour de quatre missions principales :

**La définition locale des critères de priorité d'attribution des logements** dans le respect des règles de non discrimination.

**L'accueil, l'information et l'orientation des ménages** : l'objectif n'est pas de créer un guichet unique par lequel devraient passer toutes les demandes de logement social mais une commune organisation d'accueil. Les guichets existants d'accueil de proximité (services municipaux, maisons du département, bailleurs, associations) doivent continuer à exister pour compléter le maillage du territoire et poursuivre leur action actuelle tant en matière d'information et d'orientation qu'en matière d'aide à la constitution d'un dossier de demande.

**La prise en compte et la validation de la demande** : dépôt du dossier constitué, délivrance du numéro unique, enregistrement informatique des dossiers qui pourrait conduire à l'adoption d'un imprimé unique de demande de logement social. L'enregistrement, y compris le numéro unique, et le traitement des demandes relèvent ensuite de modalités de travail et d'outils communs qu'il conviendra de mettre en place en concertation avec les acteurs concernés.

**L'évaluation, le contrôle et le suivi des attributions** ; ainsi que l'animation de tout ce qui constitue le réseau de l'accueil de la demande dans l'agglomération, services communaux et actions associatives en particulier, mais il faudra mettre au point les modalités et les protocoles nécessaires à cette mission en grande partie nouvelle à l'échelle de l'agglomération. Il s'agira ici notamment de veiller à ce que les refus d'attribution au nom de la mixité sociale aboutissent à une autre proposition de la part de l'organisme. L'inadaptation du logement peut être aussi un motif en soi de refus. Or, il n'existe pas en soi de logement correspondant parfaitement au ménage.

Il va de soi que **cette plate-forme doit articuler ses activités avec les autres acteurs de l'insertion dans les domaines de l'emploi, de la formation, de la santé...** pour une utilisation optimale des dispositifs de droit commun ou spécifiques distincts de ceux du logement. De même un partenariat est à construire entre les différents réservataires afin de mieux répondre à des situations problématiques analysées ensemble comme étant prioritaires.

C'est dans cette optique que doit être conçue la plate-forme. Pour ne pas être « un dispositif de plus », elle se doit d'assumer des fonctions d'animation de tout ce qui constitue « le réseau de l'accueil de la demande » sur l'agglomération (services communaux et actions associatives).

C'est cette future plate-forme entre l'Etat, La Ville et le Grand Lyon qui **pourrait assurer une véritable cohérence dans l'information donnée aux personnes, dans l'orientation et la mise en relation avec les acteurs de l'offre et le suivi des demandes.** Enfin, de cette animation doivent découler les éléments d'une formation de qualité pour les agents d'accueil.

## 8/ Définir une charte des bonnes pratiques des bailleurs.

Définir un référent commun de critères applicables à l'échelle de l'agglomération, tant pour le logement « ordinaire » que pour le logement « d'urgence », s'avère indispensable.

Le GIPIV propose que ces critères soient à la base d'une **Charte dont la Mission Egalité devra impulser l'élaboration, avec les acteurs locaux du logement** (ABC HLM, FNAIM, CNAB, ALPIL, HAB, Habitat et Humanisme, etc.) et **les associations**, charte qui **favorisera l'implication des bailleurs et une meilleure communication et compréhension des politiques d'attribution**. Cette Charte des bonnes pratiques signée par les bailleurs sociaux et privés marquerait leur engagement pour l'égalité de tous dans l'accès au logement.

## **SERIE II/ VOEUX**

### **1/ Agir sur la pénurie locative, source d'une discrimination croissante**

Le manque de logement dans l'agglomération lyonnaise est une des raisons qui poussent certains bailleurs ou certains agents à davantage de discrimination afin d'obtenir selon leurs « propres critères » les meilleures garanties d'un loyer payé.

**L'inadaptation du système de financement à l'augmentation du coût de production des logements et la raréfaction du foncier disponible ont conduit la Communauté urbaine à prendre la décision d'acquérir du foncier pour le compte des bailleurs sociaux<sup>47</sup>.**

D'autre part, la pénurie de logement amène les plus démunis à se voir offrir des logements que l'on qualifiera d'« en très mauvais état ». En effet, les fractions fragiles du parc privé se voient soumises à la pression des ménages qui n'ont pas pu obtenir un logement social.

Le GIPIV propose donc de **reconstituer une offre abordable de logement** (notamment là où la demande est la plus insuffisante au regard de l'offre c'est à dire **au centre et à l'ouest**).

**La production de logements sociaux répondra à deux objectifs : reloger et remplacer l'offre détruite en l'adaptant mieux à la demande et en la diversifiant.**

Il semble par ailleurs essentiel de **soutenir et développer les politiques d'adaptation de l'offre à des demandes spécifiques** (personnes handicapées, personnes âgées etc.). Chacun doit pouvoir être logé et ce, dans les meilleures conditions.

Il est en troisième lieu indispensable de **favoriser la mobilité négociée et consentie par le locataire** (lorsqu'il le souhaite ou étudier les propositions qui lui seraient faites) **dont les revenus annuels dépasseraient les tranches administratives retenues**, par des propositions répondant à ses nouvelles aspirations de locataire, en lieu et place de la surtaxe actuelle qui constitue une sanction contre l'amélioration de ses revenus.

Enfin, **lutter contre la « ghettoïsation » peut se traduire par le développement des dispositifs de captation de logements en diffus** aujourd'hui possibles par l'intermédiaire du département du Rhône et de la Région Rhône-Alpes.

---

<sup>47</sup> Pour un montant de 16 millions d'euros pour l'année 2005.

## 2/ Favoriser le parcours résidentiel des familles

Du logement temporaire, d'insertion, jusqu'à l'accession à la propriété ou au locatif dans le parc privé, c'est toute la chaîne du logement qui est bloquée par la tension du marché de l'immobilier.

La tension constatée entraîne souvent **des situations de sur-occupation pouvant porter atteinte à la qualité de la vie familiale, à la réussite des enfants, et parallèlement des situations de sous-occupation parfois subie.**

Dans les cas les plus difficiles, on trouve ainsi des ménages sans solution de logement par défaut de logements temporaires ou d'insertion. Et des ménages en logement temporaire ou d'insertion dont l'autonomie est avérée qui ne peuvent accéder au locatif social classique.

**L'enjeu en répondant mieux aux besoins des familles est de fluidifier l'ensemble de la chaîne du logement.**

Il semble ainsi très important en ce qui concerne le logement d'insertion qu'après un fort accompagnement, les familles puissent accéder au logement social ou au logement locatif de droit commun.

De la même façon et toujours pour redonner de la fluidité au parc locatif, il est nécessaire de permettre aux familles « bloquées » dans le parc social d'en sortir par le haut.

En effet, pour des familles dont le niveau de revenu pourrait leur permettre d'accéder à d'autres produits (PLS, PLI, Accession sociale, accession libre), il serait **souhaitable de développer des opérations d'accession sociale à la propriété** dans un cadre sécurisé pour les accédants avec des garanties de rachat et de relogement dans de bonnes conditions en cas d'accidents de la vie.

Développer l'offre de logement c'est **utiliser tous les moyens possibles : le parc existant, le parc qui se transforme, le marché immobilier local, la politique foncière, la vacance institutionnelle** (dans les parcs des collectivités et de l'Etat) **et bien sur la production nouvelle** (social, intermédiaire, accession sociale à la propriété).

Conformément à la loi SRU, **la Ville de Lyon s'est engagée à réaliser 1200 logements sociaux dans la période 2002-2004 et les objectifs ont été atteints** avec une politique de rééquilibrage des logements sociaux.

L'objectif est de respecter les équilibres de vie des immeubles et des quartiers, en diminuant la centralisation des constructions de logements neufs et la mise en périphérie des logements sociaux. Les difficultés rencontrées sont multiples : difficultés de montage financier, difficulté de mobiliser des opportunités foncières ou immobilières et surtout des difficultés suscitées par le rejet de certaines fractions de la population du logement social.

Le GIPIV considère que l'accessibilité financière des logements produits doit être privilégiée avant tout autre critère pour favoriser l'accès du plus grand nombre. C'est la raison pour laquelle, il propose que les Prêts Locatifs Sociaux (logement social intermédiaire) ne soient pas considérés comme une réponse en logements abordables mais comme une offre pour un parcours résidentiel pour les familles du parc social classique.

Ce dispositif d'équilibrage est d'autant plus nécessaire qu'il répond à l'inadéquation géographique actuelle entre l'offre et la demande. Il s'agit donc de renouveler une offre devenue obsolète tout en la diffusant sur tout le territoire et en la diversifiant.

### **3/ Accompagner et favoriser la captation de logements vacants dans le parc privé**

La crise du logement social dans l'agglomération lyonnaise est particulièrement aiguë. Des associations œuvrant dans le champ de l'insertion par le logement ont décidé, en lien avec l'Etat et le Conseil Général, d'organiser une action de captation de logements à vocation sociale dans le parc privé coordonnée autour d'un collectif d'associations (Ailoj, Alpil, Aralis, Aslim, Clajj, Ufjt, Alsr, Régie Nouvelle, Habitat et Humanisme). D'autres dispositifs associatifs de réservation de logements dans le parc privé existent pour les bénéficiaires du RMI (Conseil Général) et pour les jeunes (Conseil Régional). Il s'agit de réponses certes à petite échelle mais efficace pour trouver des réponses rapides à cette pénurie. En effet les demandeurs de logements s'élèvent à 44.000 personnes sur l'agglomération.

**La démarche consiste en la mise en place d'un numéro vert à destination des propriétaires d'un logement vacant ; chaque association assure une permanence téléphonique afin de renseigner les propriétaires curieux ou intéressés sur les différentes possibilités de location** (aide directe, aide fiscale,...). Les associations prennent en charge si le besoin s'en fait ressentir, la réalisation des travaux ainsi que la gestion locative.

### **4/ Poursuivre la politique de vivre ensemble dans tous les quartiers**

Les projets GPV sont une expérimentation d'un certain nombre de principes en matière de diversité sociale.

**Le GIPIV émet le vœu que ces expérimentations soient étendues aux autres quartiers afin que la notion de diversité sociale irrigue aussi bien les quartiers périphériques que les quartiers de centre-ville.**

\*\*\*\*\*

Les événements des mois d'octobre et novembre 2005 ont révélé si besoin en était que les questions de discrimination dans l'emploi et peut-être plus encore dans le logement constituent des enjeux pour l'avenir de la société française sur lesquels il est urgent d'agir avec détermination. C'est ce que modestement ce rapport propose.

### III - BIBLIOGRAPHIE

---

- 1) GELD, Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations, Rapport du 9 mai 2001, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social.
- 2) Rapport du Conseil d'Etat, Du principe d'égalité, Editions La Documentation Française, 1996.
- 3) Rapport du Haut Conseil à l'Intégration, Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité, 1998.
- 4) Atlas des populations immigrées en Rhône-Alpes, INSEE RA, Juin 2005.
- 5) Le logement des immigrés en 1996, INSEE Première, n°730, août 2000.
- 6) Les discriminations raciales, Journée de prospective du 3 juin 2003 au Grand Lyon – Axe villes pluriculturelles et cohésion sociale en Europe.
- 7) Lutter contre les discriminations ethniques à Villeurbanne. Pour une intelligence de l'action, mémoire de master professionnel, Sociologie appliquée au développement local, Université Lumières, Lyon 2, Faculté d'Anthropologie et de Sociologie, 2003-2004.
- 8) Marie-Christine Jaillet, A propos de la mixité, Cahier Millénaire 3, n°14, p 57-64, janvier 1999.
- 9) Valérie Sala Pala, Logement et « intégration » des minorités ethniques dans les villes françaises, Diagnostic-synthèse – Eurocités Grand Lyon – mission prospective, juillet 2002.
- 10) Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement, SOS Racisme, janvier 2002.
- 11) Jean-Marc Berthet, Une véritable politique du logement à l'échelle d'agglomération reste à construire, Cahier Millénaire 3, n°28, p 39-43, janvier 2002.
- 12) Pouvoirs locaux, « Logement : la ville solidaire », n°45, Les cahiers de la décentralisation, juin 2000.
- 13) Bourgeois Catherine, L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeu des acteurs locaux, 1996, Paris, Editions IHarmattan.
- 14) Kirszbaum T, « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », Sociétés contemporaines, « Immigration et politiques de l'habitat », n°33/34, janvier/avril 1999.
- 15) Informations sociales, « Logement, habitat, cadre de vie », n°123, mai 2005, Editions CNAF.
- 16) Economie & Humanisme, « Droit au logement, qu'en avons-nous fait ? », n°368, Revue trimestrielle, mars-avril 2004.

- 17) Inspection Générale des Affaires Sociales, Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, Rapport présenté par Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves, Rapport n° 2004 054, mai 2004.
- 18) INSEE, « Les conditions de vie des ménages les plus pauvres », INSEE Première, n°926, octobre, 2004.
- 19) INSEE, « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », INSEE Première, n°950, février, 2004.
- 20) Fack G, « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », Dossier d'étude n°39, CNAF, décembre 2002.
- 21) Le Blanc D, Lafferrère A, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Economie et statistique, n°351, 2002.
- 22) Cédric POLERE, rapport pour la COURLY.
- 23) Agnès VOISIN, « Logement et discrimination », Effets de la discrimination liée aux origines analysés à travers le parcours logement des personnes issues de l'immigration maghrébine, Collège Coopératif Rhône-Alpes 2005.

## IV - GLOSSAIRE

---

<b>ABC-HLM</b>	Association des Bailleurs et Constructeurs HLM du Rhône
<b>ADIL</b>	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
<b>AFPOLS</b>	Association pour la Formation Professionnelle des Organismes de Logement social
<b>ALPIL</b>	Association Lyonnaise pour l'Insertion par le Logement
<b>ANRU</b>	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
<b>ARALIS</b>	Association Rhône-Alpes pour le Logement et l'Insertion Sociale
<b>ASLIM</b>	Action de Soutien au Logement d'Insertion et aux Meublés
<b>AVDL</b>	Association Villeurbannaise pour le Droit au Logement
<b>CJCE</b>	Cour de justice des Communautés Européennes
<b>CLLAJ-Lyon</b>	Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes
<b>CNFPT</b>	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
<b>CNL</b>	Confédération Nationale du Logement
<b>CODAC</b>	Commission Départementale d'Accès à la Citoyenneté
<b>COPEC</b>	Commission pour la Promotion de l'Egalité des Chances et de la Citoyenneté
<b>CREDOC</b>	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
<b>CSF</b>	Confédération syndicale des Familles
<b>ENTPE</b>	Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
<b>GELD</b>	Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations
<b>GIPIV</b>	Groupe d'Initiative pour l'Intégration dans la Ville
<b>INED</b>	Institut National d'Etudes Démographiques
<b>IUFM</b>	Institut Universitaire de Formation des Maîtres
<b>SIAL</b>	Service Inter-Administratif du Logement

## V - ANNEXES

---

### **STATISTIQUES.....P.35**

1. Nombre de logements SOCIAUX SRU à Lyon et par arrondissement
2. Nombre de Résidences principales à Lyon et par arrondissement
3. Taux de logement social SRU à Lyon et par arrondissement
4. Déficit vis à vis des 20 % SRU en nombre de logement social à Lyon et par arrondissement

### **DÉFINITIONS .....P.37**

5. La mobilité dans le parc locatif social
6. Le taux de rotation
7. Le taux de mobilité
8. Les logements vacants dans le parc locatif social
9. Une opération tiroir

### **LE SIAL (Service Inter administratif du logement).....P.38**

## STATISTIQUES

1) Nombre de logements SOCIAUX SRU à Lyon et par arrondissement										
	au 1/1/2001	au 1/1/2002	au 1/1/2003	au 1/1/2004	au 1/1/2005	Evolution 2004- 2005		Evolution 2001- 2005		
<b>LYON</b>	41409	42169	42817	43 295	43 956	661	1,53%	2547	6,15%	
<b>1er</b>	2198	2297	2348	2384	2361	-23	-0,96%	163	7,42%	
<b>2e</b>	1161	1232	1220	1258	1262	4	0,32%	101	8,70%	
<b>3e</b>	6684	6830	6925	7107	7174	67	0,94%	490	7,33%	
<b>4e</b>	2187	2281	2274	2317	2343	26	1,12%	156	7,13%	
<b>5e</b>	2439	2433	2392	2383	2453	70	2,94%	14	0,57%	
<b>6e</b>	1956	2012	2045	2068	2227	159	7,69%	271	13,85%	
<b>7e</b>	4631	4685	4821	4935	4983	48	0,97%	352	7,60%	
<b>8e</b>	12277	12414	12667	12798	12860	62	0,48%	583	4,75%	
<b>9e</b>	7873	7983	8122	8041	8289	248	3,08%	416	5,28%	
2) Nombre de Résidences principales à Lyon et par arrondissement										
	au 1/1/2001	au 1/1/2002	au 1/1/2003	au 1/1/2004	au 1/1/2005	Evolution 2004- 2005		Evolution 2001- 2005		
<b>LYON</b>	233714	236524	235452	238 668	237 641	-1 027	-0,43%	3 927	1,68%	
<b>1er</b>	16037	15913	15469	15782	15290	-492	-3,12%	-747	-4,66%	
<b>2e</b>	15689	15700	15017	15213	14589	-624	-4,10%	-1100	-7,01%	
<b>3e</b>	46682	47416	47039	48284	47789	-495	-1,03%	1107	2,37%	
<b>4e</b>	18264	17943	18116	18463	18179	-284	-1,54%	-85	-0,47%	
<b>5e</b>	21485	21395	21705	21310	21043	-267	-1,25%	-442	-2,06%	
<b>6e</b>	26957	27010	26432	26654	26657	3	0,01%	-300	-1,11%	
<b>7e</b>	31969	33700	33642	34340	34923	583	1,70%	2954	9,24%	
<b>8e</b>	35131	35997	36398	36601	36990	389	1,06%	1859	5,29%	
<b>9e</b>	21500	21450	21634	22021	22181	160	0,73%	681	3,17%	
3) Taux de logement social SRU à Lyon et par arrondissement										
	au 1/1/2001	au 1/1/2002	au 1/1/2003	au 1/1/2004	au 1/1/2005	Evolution 2004- 2005		Evolution 2001- 2005		
<b>LYON</b>	17,72%	17,83%	18,19%	18,14%	18,50%	0,36%		0,78%		
<b>1er</b>	13,71%	14,43%	15,18%	15,11%	15,44%	0,34%		1,74%		
<b>2e</b>	7,40%	7,85%	8,12%	8,27%	8,65%	0,38%		1,25%		
<b>3e</b>	14,32%	14,40%	14,72%	14,72%	15,01%	0,29%		0,69%		
<b>4e</b>	11,97%	12,71%	12,55%	12,55%	12,89%	0,34%		0,91%		
<b>5e</b>	11,35%	11,37%	11,02%	11,18%	11,66%	0,47%		0,30%		
<b>6e</b>	7,26%	7,45%	7,74%	7,76%	8,35%	0,60%		1,10%		
<b>7e</b>	14,49%	13,90%	14,33%	14,37%	14,27%	-0,10%		-0,22%		
<b>8e</b>	34,95%	34,49%	34,80%	34,97%	34,77%	-0,20%		-0,18%		
<b>9e</b>	36,62%	37,22%	37,54%	36,52%	37,37%	0,85%		0,75%		

4) Déficit vis à vis des 20 % SRU en nombre de logement social à Lyon et par arrondissement										
	au 1/1/2001	au 1/1/2002	au 1/1/2003	au 1/1/2004	au 1/1/2005	Evolution 2004- 2005		Evolution 2001- 2005		
<b>LYON</b>	-5334	-5136	-4273	-4439	-3 572	867	-19,53%	1 762	-33,03%	
<b>1er</b>	-1009	-886	-746	-772	-697	75	-9,72%	312	-30,92%	
<b>2e</b>	-1977	-1908	-1783	-1785	-1655	130	-7,28%	322	-16,29%	
<b>3e</b>	-2652	-2653	-2483	-2550	-2383	167	-6,55%	269	-10,14%	
<b>4e</b>	-1466	-1308	-1349	-1376	-1292	84	-6,10%	174	-11,87%	
<b>5e</b>	-1858	-1846	-1949	-1879	-1755	124	-6,60%	103	-5,54%	
<b>6e</b>	-3435	-3390	-3241	-3263	-3104	159	-4,87%	331	-9,64%	
<b>7e</b>	-1763	-2055	-1907	-1933	-2001	-68	3,52%	-238	13,50%	
<b>8e</b>	5251	5215	5387	5478	5462	-16	-0,29%	211	4,02%	
<b>9e</b>	3573	3693	3795	3637	3853	216	5,94%	280	7,84%	

## DÉFINITIONS

### **La mobilité dans le parc locatif social**

L'observation des flux se fait à travers la vacance, la rotation et la mobilité.

La mobilité est un des indicateurs de la tension sur le marché locatif.

Le marché est tendu lorsque la rotation est faible et que peu de logements se libèrent, ce qui freine l'accueil de nouveaux ménages.

Pour l'agglomération de Lyon, le taux de mobilité est faible ce qui signifie une tension du marché du logement.

.....

**Le taux de rotation** mesure, pour une zone donnée, la mobilité dans le parc existant. Ce taux est établi à partir des emménagements de l'année précédente dans les logements en service au 1<sup>er</sup> janvier de cette même année.

.....

**Le taux de mobilité** des ménages est susceptible d'évoluer aussi et d'être amplifié par beaucoup de facteurs différents y compris l'offre de logements, l'intensité de la demande, le départ des locataires pour accéder à la propriété ou l'achat de son logement HLM au regard des dernières lois à ce sujet.

Ex : Calcul Taux de mobilité =  $\frac{\text{emménagement en 2004 (hors mise en location en 2004)}}{\text{Parc existant au 1<sup>er</sup> janvier 2004}}$

Dans le Rhône, la mobilité est passée de 11% à 7%, ces dernières années

.....

### **Les logements vacants dans le parc locatif social**

La vacance est un élément important d'analyse du parc de logements sociaux. En relation avec la mobilité, elle constitue un indicateur de tensions qui s'exercent sur le marché. Dans le cadre des enquêtes « occupation du parc social », est considéré comme « vacant » un logement pour lequel il n'existe pas à la date du 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente de contrat de location en cours de validité ou prenant effet à cette date.

Une distinction est faite entre :

- vacants depuis moins de 3 mois. Cela correspond en principe aux changements de locataires.
- Vacants depuis plus de 3 mois pour absence de candidats.
- Vacants depuis plus de 3 mois pour autres causes telle la réhabilitation.

La vacance pour absence de candidats diminue. Elle est de plus en plus faible dans les quartiers prioritaires.

Ex Calcul Taux de vacance =  $\frac{\text{nombre total de logements vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2004}}{\text{Nombre total de logements renseignés}}$

Dans le Rhône, ces dernières années la vacance est de 4%. Dans les ZUS (zone urbaine sensible) il atteint 3% hors logements gelés (logements voués à la démolition)

.....

### **Une opération tiroir**

L'opération tiroir est un terme d'urbaniste. Ce terme est né dans les années 70 lors des campagnes de rénovation des centres anciens. Il s'agit d'une action qui consiste à organiser les entrées et les sorties des ménages, sur un même immeuble ou un même quartier, en attendant que les logements soient réhabilités. Les personnes sont déplacées en dehors de leur logement et y sont ensuite relogées.

Dans le cadre d'une démolition, les ménages réintègrent le même quartier dans les nouvelles constructions.

## LE SIAL

### **Les actions du SIAL**

Les actions conduites par le SIAL se sont articulées autour de trois missions principales :

- la connaissance de la demande prioritaire,
- la gestion du contingent préfectoral,
- l'application de la loi de lutte contre les exclusions et la mise en œuvre de certaines actions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD).

En septembre 1995, le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, placé auprès du Premier ministre, a rendu un rapport d'évaluation favorable sur ce dispositif atypique et expérimental.

Son budget annuel de fonctionnement de 165 000 euros (hors frais de personnels) était abondé à 60 % par les crédits de fonctionnement Etat du revenu Minimum d'insertion (crédits DDASS chapitre 34-98). Le transfert du RMI au département, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, a privé ce service de cette partie importante de son financement qui, à titre exceptionnel et dans le cadre d'un projet de service 2004/2005, a été pris en charge par la préfecture et la DDASS. Le fonctionnement du SIAL est ainsi garanti jusqu'au 31 décembre prochain.

### **Les enjeux du SIAL**

Avec les collectivités dont le Grand Lyon, les organismes HLM et d'autres acteurs locaux, l'action du SIAL a contribué à la recherche de solutions de logement ou de relogement des ménages prioritaires. Ces résultats ont été possibles grâce à un partenariat local ou dans le cadre intercommunal de plus en plus nécessaire pour faciliter les mobilités résidentielles dont les besoins (chômage, ruptures familiales, rapprochement professionnel ou familial, santé) sont en constante augmentation ces dernières années.

Ce partenariat s'appuie à la fois sur un engagement ferme en faveur de l'accès au logement social des ménages les plus démunis, sur une très bonne connaissance des ménages prioritaires et sur une réactivité entre les différents partenaires, réservataires en particulier.

Cependant, dès août 2004, le transfert de personnels généré par la décentralisation du RMI a contraint le SIAL à fermer son guichet d'accueil du public demandeur de logement. Les conséquences de cette fermeture ont été nombreuses et demeurent toujours aussi prégnantes un an plus tard.

Les premiers touchés sont, bien entendu, les demandeurs eux même pour qui, en matière de logement, l'accueil du SIAL constituait un lieu centralisé et privilégié d'enregistrement de la demande de logement social. L'entretien individualisé constituait l'occasion de présenter sa situation, d'explicitier son projet de vie, comprendre les procédures, d'avoir un interlocuteur...

Les agents chargés du rapprochement de l'offre et de la demande se sont trouvés aussi privés d'un lieu de repérage et d'appréhension des situations. Une demande logement social ne saurait être réduite à une simple demande administrative et traitée comme telle.

Cette nécessité pour nos concitoyens les plus démunis d'être écoutés, informés, orientés a été immédiatement ressentie par tous les professionnels qui, à titre ou à un autre, ont à connaître de l'insertion par le logement ou plus généralement des publics en difficulté d'insertion.

Cette situation nouvelle a contribué à mettre en évidence la nécessité partagée entre plusieurs acteurs du logement social de bien connaître la demande de logement et de rencontrer les ménages qui en sont porteurs. Accueil, information, orientation, prise en compte et traitement de la demande sont un souci commun à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux bailleurs, aux associations.

A ce titre, l'étude « peuplement et attribution des logements dans l'agglomération » lancée par le Grand Lyon en co-pilotage avec l'Etat et ABC HLM, apportera des éclairages complémentaires, des propositions et des scénarios d'évolution en la matière.

En revanche, le nouveau cadre législatif défini par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifie sensiblement le paysage institutionnel du logement tant en matière de transfert du fonds de solidarité logement qu'en matière de délégation rendue possible aux collectivités territoriales, et à leurs groupements, de l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que celles en faveur de la location accession et celles destinées à la création de places d'hébergement. Le président du Grand Lyon a fait connaître, en décembre 2004, son souhait d'aboutir avec l'Etat à la signature d'une convention de délégation qui serait opérationnelle début 2006. Au risque de perdre toute cohérence dans le PLH, cette délégation des aides à la pierre est cependant difficilement dissociable de la gestion des contingents de logements réservés.

Ces constats conduisent naturellement à engager la réflexion tant sur la création d'un guichet commun d'accueil, d'orientation et d'enregistrement de la demande que sur la formalisation d'un partenariat dans la gestion des contingents réservés au préfet, au Grand Lyon ainsi qu'aux autres partenaires volontaires afin de garantir au mieux, dans le respect des priorités de chacun des réservataires, les exigences de tranquillité locale, de droit au logement et de mobilité résidentielle.