

Mesures politiques pour l'accès des immigrés et des minorités ethniques à un logement décent

Dans l'Union européenne (UE), les personnes issues de minorités ethniques et les populations immigrées sont exposées à un risque accru d'exclusion du marché du logement. L'exclusion dont elles souffrent est liée à une discrimination en termes d'octroi d'un logement, au fait qu'elles vivent dans un logement précaire et au coût élevé du loyer par rapport à leurs revenus. Cette situation compromet réellement l'intégration des immigrés et des minorités au sein de la communauté et engendre des problèmes qui nuisent à la cohésion sociale et au bien-être économique et social des sociétés européennes. Les politiques qui s'attaquent aux facteurs responsables de l'exclusion des immigrés et des communautés ethniques en termes de logement ont un impact sur des domaines clés des politiques européennes dans les domaines de la discrimination, de l'immigration et de l'inclusion sociale. Or, dans la plupart des États membres, les plans d'action nationaux (PAN) sur l'inclusion sociale ont généralement ignoré l'importance de cette problématique ou ne lui ont pas accordé un degré élevé de priorité.

L'importance de cette question a incité la Commission à demander la réalisation d'une étude sur les mesures politiques permettant d'assurer l'accès des minorités ethniques et des immigrés à un logement décent. Le présent document résume les principales conclusions de l'étude. Celle-ci dresse un état des lieux circonstancié de la situation du logement et passe en revue les facteurs qui font obstacle à l'accès des communautés ethniques et des immigrés à un logement décent. Le document évalue également les réponses politiques susceptibles de lever les obstacles en termes d'accès. Cinq États membres de l'UE (Belgique, Espagne, France, Suède et Royaume-Uni), deux des dix nouveaux États membres (Hongrie et Slovaquie) et un pays candidat (Roumanie) ont été inclus dans l'étude.

Objectifs de l'étude et méthodologie

Les objectifs communs révisés de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale visent entre autres à remédier au risque élevé d'exclusion sociale dont souffrent certaines personnes issues de l'immigration. L'accès à un logement décent et abordable est une condition essentielle de l'inclusion sociale et de l'intégration dans la culture du pays d'accueil. Un des objectifs clés de cette étude est donc de contribuer au développement de politiques plus cohérentes et mieux intégrées en matière d'accès au logement des minorités ethniques et des immigrés. Ces politiques doivent être développées dans le cadre de l'élaboration des PAN sur l'inclusion et d'autres initiatives politiques européennes dans ce domaine.

Les flux migratoires vers l'Union européenne ont toujours varié au fil des ans, qu'il s'agisse de l'ampleur ou des causes du phénomène, de son profil ethnique ou de ses conséquences pour les pays d'accueil. Le profil ethnique diversifié des pays européens doit être mis en rapport avec ces schémas migratoires passés et contemporains. Notons qu'il a également été influencé par les nouvelles frontières européennes de l'après-guerre.

Cette variété se reflète dans les différents types de problèmes de logement et de réponses politiques. Toutefois, tous les pays partagent une caractéristique commune: les personnes d'origine immigrée ou issues de minorités ethniques sont généralement surreprésentées au sein des groupes confrontés à des problèmes de logement, voire à l'exclusion du logement. En outre, on observe trop souvent un manque de coordination entre les politiques et les stratégies antidiscriminatoires et les politiques du logement.

Cette étude avait pour groupe cible les immigrés en situation régulière et les minorités ethniques (selon les définitions des pays concernés). Au cours du travail de recherche, les chercheurs ont éprouvé des difficultés à obtenir des statistiques comparables en matière de logement pour les différents groupes cibles. La plupart des pays définissent les immigrants comme des citoyens étrangers. Toutefois, lorsque ces immigrés ont reçu leur statut de résident, ceux-ci ne sont plus identifiés comme des citoyens d'origine étrangère dans les statistiques officielles de la plupart des pays. Un seul pays a prévu une définition officielle de l'origine ethnique avec une dimension raciale. En outre, alors qu'il est possible de recueillir des informations sur les minorités nationales dans certains pays, il s'est avéré difficile d'obtenir des informations fiables sur les Roms.



Mesures politiques pour l'accès des immigrés et des minorités ethniques à un logement décent

Tableau 1 Résidents d'origine étrangère: nombre et pourcentage de l'ensemble de la population

	CHIFFRES ABSOLUS			POURCENTAGES			TOTAL	
	EU-15	Autres Europe	Hors Europe	EU-15	Autres Europe	Hors Europe	Chiffres absolus	Pourcentage
Belgique ¹	563 000	26 000	303 000	5,50	0,25	3,00	892 000	8,70
Espagne ²	312 203	40 771	448 355	0,80	0,10	1,10	801 329	2,00
France ²	1 195 498	360 181	1 707 507	2,10	0,60	2,90	3 263 186	5,60
Hongrie ³	11 000	83 000	17 000	0,10	0,80	0,16	110 000	1,10
Roumanie ⁴	8 000	8 000	12 000	0,04	0,04	0,05	28 000	0,10
Royaume-Uni ²	859 138	198 123	1 240 686	1,40	0,30	2,00	2 297 947	3,70
Slovénie ⁵	14 000	154 000	2 000	0,70	7,70	0,10	170 000	8,50
Suède ⁶	224 700	48 000	177 000	2,50	0,50	2,00	450 000	5,00

¹ Population étrangère en Belgique, 1^{er} janvier 1999.

² Eurostat 1999. Exclut les citoyens naturalisés.

³ Résidents étrangers 2001 (Office de l'immigration et de la nationalité du ministère des affaires intérieures pour l'Office central des statistiques).

⁴ Étrangers en Roumanie, 2002. Institut national des statistiques. Recensement 2002.

⁵ Recensement de population 2002. Ce recensement inclut toutes les personnes vivant en Slovénie au moment du recensement, quelle que soit leur situation juridique.

⁶ Statistiques pour la Suède. Les chiffres n'incluent pas les personnes ayant la nationalité suédoise.

Les politiques doivent tenir compte de la diversité

En Europe, la plupart des pays ont adopté une approche essentiellement fondée sur le marché en matière d'offre de logements. Elle repose sur l'accession à la propriété et différentes approches pour les groupes à faibles revenus. Il existe cependant des marchés du logement distincts et des approches distinctes en matière de politique du logement. L'étude a identifié trois grands types de mesures politiques: le logement subventionné (ou anciennement subventionné) et assorti d'allocations de logement (France, Suède et Royaume-Uni), l'absence quasi-totale de subvention (Belgique et Espagne) et, enfin, les marchés transitoires du logement dans l'ancien bloc communiste (Hongrie, Roumanie et Slovénie).

Différentes approches politiques sont donc nécessaires pour assurer aux immigrés et aux minorités ethniques l'accès à un logement décent.

Les personnes issues de communautés ethniques minoritaires ainsi que les immigrés risquent plus souvent de vivre dans des quartiers défavorisés et dans des logements précaires, surpeuplés et peu attrayants. En outre, ces personnes consacreront vraisemblablement une part plus importante des revenus du ménage à l'occupation de ce logement. Enfin, des organisations bénévoles signalent, dans de

nombreux pays de l'EU-15, un nombre particulièrement élevé d'immigrés et de personnes issues de minorités ethniques au sein de la population des sans-abri, contrainte de vivre dans des centres d'hébergement. Il existe cependant d'importantes variations au sein même des populations immigrées et des groupes ethniques, et entre ceux-ci. En outre, certains problèmes et situations spécifiques peuvent être observés dans les pays ayant une longue tradition d'immigration, dans les nouveaux pays d'immigration et dans les nouveaux pays de l'UE.

Les politiques doivent comprendre et respecter cette diversité d'expériences et de besoins.

La pauvreté relative et la situation précaire sur le marché de l'emploi des personnes issues de communautés ethniques minoritaires restreignent leur choix sur le marché du logement et limitent leur mobilité résidentielle qui leur permettrait d'améliorer leur situation du point de vue du logement. La situation juridique et l'origine ethnique sont des facteurs clés qui influencent l'accès des immigrés au logement. Pour les deux groupes, la discrimination raciale et le harcèlement jouent un rôle important dans l'exclusion disproportionnée dont ils sont victimes en matière de logement. Les immigrés sont confrontés à des difficultés supplémentaires car ils n'ont pas suffisamment accès aux informations sur les systèmes de logement au niveau local et sur la façon d'avoir accès à un logement décent.

Les responsables politiques connaissent mal les besoins de logement spécifiques des communautés ethniques minoritaires (et disposent parfois de très peu de données à ce sujet).

L'étude identifie une série d'éléments attestant de la diversité des expériences en matière de logement et des besoins de logement des groupes cibles dans les pays étudiés.

Les mesures visant à faciliter l'accès des immigrés et des minorités ethniques au logement sont mises en œuvre sur un marché du logement essentiellement privé. Dans ce contexte, les actions et les mesures des agences de logement social sont, elles aussi, de plus en plus orientées vers le marché (par exemple, les agences dépendent de plus en plus du financement privé et sont moins enclines à la prise de risques dans leurs décisions de gestion). Il existe de nettes différences entre les pays en termes de mode d'occupation des logements, mais, dans la plupart d'entre eux, un déclin du secteur de la location a été mis en évidence. Or, les immigrés et les minorités ethniques dépendent le plus souvent de ce type d'occupation. Dans un tel contexte, la participation du gouvernement central à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques du logement et à l'offre est relativement faible dans la majorité des pays de notre étude de cas.

En France, une série d'études a mis en évidence la précarité des conditions de logement que connaissent, surtout, les ménages d'origine turque, algérienne, marocaine et d'Afrique noire. Au Royaume-Uni, les ménages du Bangladesh, des Caraïbes et d'Afrique sont surreprésentés dans le secteur du logement social et dans de grands immeubles de type HLM. Ils sont aussi les plus nombreux à vivre dans des logements surpeuplés. La ségrégation sur une base ethnique est également plus marquée en Suède depuis quelques années. En Belgique et en Espagne, où la plupart des personnes sont propriétaires de leur logement, l'origine ethnique va davantage de pair avec de mauvaises conditions de logement qu'avec des différences en termes de mode d'occupation. En Hongrie, en Roumanie et en Slovaquie, les immigrés sont peu nombreux, et les Roms constituent la minorité indigène la plus problématique. La population rom souffre en effet de très nombreux désavantages socio-économiques, que traduit leur précarité de logement. Les mauvaises conditions de logement et la ségrégation urbaine figurent parmi les manifestations les plus frappantes de la pauvreté qui touche la communauté rom dans ce groupe de pays.

Les groupes ethniques minoritaires se caractérisent par une population plus jeune, qui se reflète dans le type de ménage et dans la taille de la famille, et donc dans les

besoins en termes de logement. Pour cette raison entre autres, il est urgent de remédier à la surpopulation des logements (notamment pour certains groupes ethniques). Bien que certains groupes minoritaires (par exemple religieux, ethniques et nationaux) aient des besoins de logement spécifiques en raison de leurs structures familiales élargies, il s'avère plus délicat d'établir un lien entre certains besoins spécifiques en matière de logement et certaines normes culturelles (par exemple l'attitude des ménages musulmans à l'égard du crédit hypothécaire).

Les immigrés n'ont pas suffisamment accès à des informations et à des conseils appropriés en matière de logement, au cours des premières phases de leur arrivée et de leur intégration.

Les nouveaux immigrés sont plus vulnérables que les immigrés des vagues d'immigration précédentes (réunion familiale ou immigrés du travail). De solides éléments démontrent une augmentation du nombre de sans-abri parmi ces nouveaux immigrés, tandis que l'on observe à présent des besoins spécifiques au sein des populations immigrées arrivées il y a plusieurs années et aujourd'hui plus âgées. Les femmes sont particulièrement vulnérables, notamment du fait qu'elles peuvent être victimes de violences domestiques et familiales. On observe un nombre croissant de femmes issues des populations immigrées ou de minorités ethniques dans des refuges pour femmes.

Dans tous les pays, la majorité des Roms sont confrontés à la précarité du logement. Toutefois, dans les dix nouveaux États membres et en Roumanie, on peut observer trois situations distinctes en termes de logement des communautés roms: les communautés rurales isolées, les ghettos urbains et les bidonvilles (souvent illégaux).

Politique du logement — Le contexte

L'existence d'un secteur public du logement fournit aux gouvernements un instrument politique lui permettant de mettre en adéquation l'offre et la demande de logement. Toutefois, l'étude a mis au jour d'importantes différences, en termes d'approches, dans les pays dotés d'un stock important de logements «publics».

La France s'est dotée d'un large éventail de mesures, comportant des dispositions générales (c'est-à-dire destinées à tous les ménages exclus) et plus ciblées (c'est-à-dire axées sur les minorités). Historiquement, l'approche visant à améliorer l'accès au logement s'est concentrée sur les travailleurs immigrés, et s'est enrichie, au fil des ans, d'un éventail tou-

Mesures politiques pour l'accès des immigrants et des minorités ethniques à un logement décent

jours croissant d'approches. La France a développé ses approches institutionnelles pour inclure un grand nombre d'agences spécifiques diversifiées, qui bénéficient d'un financement et qui sont dotées de responsabilités dans ce domaine.

Au Royaume-Uni, les politiques ont elles aussi évolué et sont essentiellement axées sur le rôle des «propriétaires sociaux», qui permettent d'améliorer l'égalité d'accès. Cette approche, associant conseils et réglementation, a été documentée par des études approfondies, réalisées pour le compte du gouvernement. Plus récemment, une série d'approches ont permis de prendre en compte des besoins spécifiques (jeunes sans-abri, seniors). Parmi celles-ci, citons le développement d'associations de logements sociaux gérées par des minorités ethniques et des initiatives directes.

La Suède s'est généralement concentrée sur des thèmes en rapport avec la ségrégation et la réhabilitation de quartiers résidentiels où se concentrent des communautés immigrées. Dans ce contexte, les accords de développement local, qui visent à prévenir la ségrégation ethnique et la discrimination dans les régions métropolitaines, ont fait l'objet d'un récent examen par les pairs.

Dans les pays (comme la Belgique et l'Espagne) où les personnes sont majoritairement propriétaires de leur logement, l'absence de responsabilité ou de compétence du gouvernement national en matière de politique du logement fait que la mise en œuvre de l'objectif commun d'améliorer l'accès au logement des groupes vulnérables dépend davantage de sources indirectes que d'un contrôle direct.

Une approche intégrée est requise pour garantir l'accès au logement des immigrants et des minorités ethniques; toutefois, les compétences en la matière sont réparties entre les différents niveaux de gouvernement, d'où des difficultés de mise en œuvre. Dès lors, la coopération entre les structures fédérales ou régionales de gouvernement, au sein desquelles les gouvernements régionaux sont autonomes, fait obstacle au développement de stratégies coordonnées dans ce domaine politique. Comme on a pu le voir pour l'Espagne, cette situation exige des mesures spécifiques afin de garantir l'intégration verticale et horizontale nécessaire à la mise en œuvre de cet objectif d'inclusion sociale.

Le troisième groupe de pays étudiés (Hongrie, Roumanie et Slovaquie) se caractérise par une politique du logement influencée par la transition vers un marché privé du logement. La délégation des responsabilités du gouvernement central aux autorités locales n'a pas été soutenue par une décentralisation proportionnelle des ressources. Ce problème de ressources financières, associé à la privatisation du logement et à l'absence

d'un cadre juridique solide pour l'aide au logement, a été, pour les municipalités, une source de problèmes. Elles ont ainsi eu du mal à gérer efficacement les problèmes de logement des groupes défavorisés. Tous ces pays ont pour caractéristique commune que l'ampleur et la nature des problèmes de logement des nouveaux immigrants ne constituent pas des problèmes importants, et que, parmi les groupes minoritaires, c'est le logement des Roms qui est la question la plus urgente à régler.

Les différentes approches politiques reflètent la variété de situations nationales dans le domaine du logement. En Roumanie, l'ampleur de la crise du logement est critique au point d'exiger un changement institutionnel et législatif, ainsi que des dépenses. La Roumanie est aussi le pays où le problème du logement des Roms se pose avec le plus d'acuité. L'ampleur du problème exige une action à long terme tenant compte de tous les aspects connexes comme l'absence d'infrastructures de base, la rénovation du logement, les services publics, l'endettement pour le logement et l'intégration. La Hongrie a élaboré un plan national en faveur du logement au sein duquel les récentes stratégies tiennent compte de la nécessité d'utiliser les deux approches universalistes pour tenter de répondre aux besoins de tous les groupes défavorisés sur le marché du logement, tout en améliorant l'efficacité, et l'intégration, des politiques en faveur des Roms. En Slovaquie, la question des Roms se pose à une plus petite échelle, et les politiques en la matière s'articulent autour des questions de l'occupation illégale de terres si les investissements en matière de logement doivent se faire conformément aux règles actuelles de dépenses publiques.

Politiques pour améliorer l'accès au logement

Planification des besoins de logement

Les besoins spécifiques de logement des groupes ethniques minoritaires et des immigrants, ainsi que la diversité de ces besoins, sont mal compris et ne sont pas reflétés dans les stratégies de logement. Ils exigent dès lors une évaluation et une étude au niveau local. Le modèle français de rapport et de planification aux échelons national et local constitue un exemple de bonne pratique, mais, malgré cela, les résultats en matière de logement ne se concrétisent pas par de meilleures conditions de logement pour les groupes cibles.

Par exemple, l'existence de familles plus nombreuses et, dès lors, la nécessité de logements plus spacieux, conduit souvent à une surpopulation extrême des logements. La taille de ces familles a diverses causes, et une analyse au niveau local est nécessaire pour comprendre la nature de la question. Les solu-

tions politiques doivent tenir compte de cette diversité d'expériences, ce qui renforce les arguments en faveur d'études locales (avec la consultation d'organisations issues des minorités ethniques) afin de documenter les stratégies de logement.

L'augmentation du nombre de sans-abri parmi les jeunes des communautés immigrées indique un échec des stratégies d'intégration et l'incapacité des politiques à s'opposer au phénomène de perpétuation des désavantages pour les ménages ethniques plus vulnérables. Cette situation démontre la nécessité d'un soutien et d'un logement pour les jeunes vulnérables issus des communautés ethniques minoritaires.

Un problème particulier est celui du vieillissement des personnes issues des minorités ethniques. Des exemples d'initiatives nouvelles sont cités dans l'étude. Les besoins de ce groupe particulier de seniors sont toutefois diversifiés, ce qui impose une évaluation à l'échelon local.

L'étude a mis en évidence que, même dans les pays disposant d'un solide système de planification du logement, une méconnaissance des besoins de logement des immigrés et des groupes ethniques minoritaires est à déplorer, de même que l'absence de système d'examen régulier. L'analyse des systèmes du marché du logement, la planification stratégique et la coordination avec des politiques connexes constituent un cadre nécessaire, absent dans la plupart des pays faisant l'objet de l'étude.

La question de l'offre

L'offre insuffisante de locations à un prix abordable, notamment dans les régions offrant de bonnes perspectives d'emploi, est le principal obstacle à l'obtention d'un résultat satisfaisant en matière de logement.

Dans les pays disposant d'une offre de logements au loyer subventionné (France, Suède et Royaume-Uni), le gouvernement dispose d'un instrument de politique contrôlable. Dans ces pays, un aspect essentiel est de garantir la transparence et l'équité des politiques d'attribution des logements. Lorsque les logements sociaux subventionnés par le secteur public ont été transférés à des organisations non gouvernementales (ONG) (par exemple en Suède et au Royaume-Uni), le processus exige des systèmes de réglementation, de suivi et d'inspection appropriés.

Lorsque le gouvernement ne dispose pas d'un instrument de contrôle (Belgique, Espagne, Hongrie, Roumanie et Slovaquie), les ménages ont pour seul recours le marché privé, tandis que le gouvernement doit alors recourir à des mesures indirectes de réglementation et subventionner la demande, ou

encore utiliser une offre ciblée ou offrir des subventions. Des mesures sont également requises pour faciliter l'accès au secteur locatif privé (souvent limité). De telles mesures exigent une intervention dans le coût du logement, le contrat de bail et ses conditions, ainsi qu'au niveau de l'atténuation du préjudice ou de l'attitude des propriétaires par rapport au risque. Toutefois, les initiatives dans ce domaine tendent à être déployées sur une échelle réduite. Leur mise en œuvre est localisée, et leur efficacité est souvent menacée par un financement incertain ou inadéquat.

Une législation réglementant le secteur privé de la location existe ou est en cours d'introduction dans certains pays. D'autres travaux de recherche devraient examiner la possibilité d'utiliser la réglementation des propriétaires privés comme mécanisme de suivi ethnique et de mise en œuvre de la législation antidiscriminatoire dans différents contextes juridiques.

La capacité à mettre en œuvre des stratégies d'investissement dans le logement et l'offre de logements sociaux à un loyer abordable exige un niveau adéquat de capacité institutionnelle, économique et administrative. Cette capacité, requise de l'État et de la société civile, n'est pas encore présente dans les pays d'Europe centrale et de l'Est selon de récentes observations.

Les stratégies de lutte contre l'exclusion sociale des Roms sont souvent formulées en termes de stratégies d'intégration. Le logement fait apparaître différents problèmes d'intégration. Dans les régions rurales, les problèmes sont liés à l'absence d'infrastructures de base et à la qualité médiocre du logement; dans les ghettos urbains, les questions liées à la précarité du logement ont un lien avec la ségrégation; dans les bidonvilles, l'occupation illégale aggrave encore les mauvaises conditions de logement et l'insalubrité.

Les politiques visant à répondre aux besoins de logement des Roms doivent donc être nuancées pour refléter ces différentes situations objectives ainsi que les questions politiques et sociales qu'elles soulèvent. L'importance d'un financement européen à cette fin doit être examinée dans le cadre de la révision des Fonds structurels.

Questions d'accès

Même si la directive 2000/43/CE a produit un impact en assurant l'existence d'un cadre législatif permettant d'agir sur le problème de la discrimination en matière de logement, les structures et les orientations pour le suivi de l'efficacité des mesures dans le domaine du logement sont inappropriées ou n'existent pas dans la majorité des pays étudiés.

Mesures politiques pour l'accès des immigrants et des minorités ethniques à un logement décent

La discrimination en matière de logement est à la fois directe et indirecte. Elle peut être institutionnelle, structurelle et individuelle. Dans tous les pays de l'étude, les données sur la discrimination relative au marché du logement sont pratiquement inexistantes. C'est le cas même dans les pays qui peuvent s'appuyer sur des structures bien développées et une longue expérience dans la mise en œuvre d'une législation antidiscriminatoire.

Les logements à un prix abordable sont une denrée rare, et l'accès à ce type de logements est déterminé par l'équilibre locatif du marché du logement au niveau local. Même dans les pays où le secteur des logements sociaux ou publics est relativement important, ce sont essentiellement des décisions de marché privé qui déterminent l'attribution du stock de logements. Des décisions privées peuvent dès lors être justifiées sur la base de critères de marché, et une action discriminatoire individuelle est donc difficile à prouver. Dans le domaine du logement, très peu d'actions en discrimination sont intentées et très peu de victimes obtiennent un dédommagement.

En raison du caractère indirect de la discrimination sur le marché du logement, les particuliers ont du mal à faire aboutir une action, même lorsqu'ils ont conscience de leurs droits ou qu'ils disposent des ressources nécessaires.

Qu'il existe ou non un droit au logement, qu'il soit possible de défendre en justice, ou que la discrimination soit ou non interdite, la prévention de la discrimination exige des moyens de vérification, afin de permettre la poursuite des coupables et d'éviter que ce phénomène ne se reproduise.

L'égalité d'accès au logement est une question collective mais aussi un droit individuel. Ce fait pourrait exiger une base (juridique) pour des actions collectives et un rôle proactif de l'État

Une action est requise pour contrôler plus efficacement le marché du logement et apporter des preuves. Il est donc important de suivre le fonctionnement du marché du logement (à différentes échéances) afin d'identifier la discrimination (à tous les niveaux identifiés ci-dessus) et de développer des politiques proactives pour remédier à ces inégalités.

Cela témoigne de l'importance d'un suivi de la législation relative à l'égalité des chances dans la préparation et la mise en œuvre de stratégies de logement (nationales et locales) et l'affectation et la production de logements. À cet égard, il existe déjà des bonnes pratiques (par exemple le haut comité en France) qui pourraient être diffusées dans d'autres pays.

Les pays dotés d'un secteur du logement social relativement fort ont généralement mis en place des mécanismes visant à réguler et à contrôler la discrimination et l'égalité dans les pratiques de gestion du logement (même si celles-ci ne sont pas toujours efficaces). S'il faut encourager de telles actions, le fait est qu'il s'agit ici d'une réponse inappropriée au problème.

Étant donné les difficultés posées par la régulation du secteur privé et les rares actions en discrimination intentées contre des propriétaires, il est important que la charge de la preuve incombe au propriétaire, et non pas au locataire. Même si cette exigence est stipulée à l'article 8 de la directive 2000/43/CE du Conseil, notre enquête indique que cette exigence n'est pas explicitement mentionnée dans la législation relative au logement de tous les pays ayant fait l'objet de l'étude. Il serait donc nécessaire d'assurer le suivi de cette directive dans le domaine du logement. De même, un document d'orientation de la Commission pourrait s'avérer nécessaire.

Même lorsqu'une action positive a été mise en œuvre, des enseignements peuvent être tirés en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures politiques. Tout d'abord, la régulation ne suffit pas à elle seule. Deuxièmement, la mise en œuvre de la législation antidiscriminatoire en matière de logement exige des approches proactives pour surmonter les problèmes que rencontrent les locataires qui intentent une action et tentent d'obtenir réparation. Troisièmement, la lutte contre la discrimination dans le domaine du logement exigera des agences appropriées, des fonds adéquats, un suivi indépendant régulier et des formes efficaces de mise en œuvre. Cela exige différentes initiatives et approches, en plus de la législation antidiscrimination. En outre, s'il est important que les responsabilités soient centralisées dans un bureau unique (comme un commissaire, un médiateur ou un ministère), une coordination entre les départements et les agences reste toutefois nécessaire.

Les politiques du logement et les stratégies d'intégration ignorent généralement l'accès au logement et ne s'emploient guère à favoriser l'accès au marché du logement des immigrants légaux confrontés à la pauvreté. Les politiques de l'immigration en rapport avec l'accueil des demandeurs d'asile — qui utilisent des stratégies de dispersion ou des centres d'accueil — aggravent souvent les difficultés d'accès au logement. Les politiques d'intégration se concentrent sur les réfugiés ou les nouveaux immigrants, alors que l'exclusion du marché du logement des immigrants de la deuxième génération indique la nécessité d'une perspective davantage orientée sur le long terme. L'augmentation du phénomène des sans-abri parmi les immigrants et les immigrants de la deuxième génération dans certains pays traduit en partie l'inefficacité des stratégies d'intégration.

De tels résultats montrent que la législation en matière de logement et les services de logement doivent promouvoir l'intégration des questions en rapport avec les immigrés récents et les immigrés de la deuxième génération au sein des autres politiques. Les stratégies d'intégration et du logement doivent permettre le suivi de la situation des immigrés de la deuxième génération du point de vue du logement. Le rôle des ONG dans l'amélioration de l'accès au logement et dans la prise en charge des immigrés sans-abri doit être reconnu et facilité.

La recherche fait état d'innovations récentes dans l'offre d'orientations en matière de mesures de logement axées sur l'intégration des réfugiés. Ces innovations méritent d'être diffusées à une plus grande échelle.

Besoins d'information

Dans certains pays, l'approche, axée jusqu'ici sur des stratégies ciblées, a évolué et met à présent l'accent sur des stratégies visant à répondre aux besoins des minorités ethniques par le biais de politiques d'inclusion sociale s'adressant à tous les groupes exclus et défavorisés. Ailleurs, les mérites relatifs des approches universalistes et ciblées sont énumérés. L'utilisation de mesures «assimilationnistes» et non ciblées part du principe que les minorités au sein des populations défavorisées bénéficieront de ces mesures et ne seront pas

victimes de discrimination, et que la préservation des particularités locales revêt une importance moindre. Cela part également du principe qu'il existe d'autres mesures pour palier le déficit d'information dont souffrent les immigrés et certaines minorités ethniques.

Le succès de ces politiques demande un suivi des résultats dans le domaine du logement. Des structures et des procédures doivent donc être mises en place pour assurer le suivi ethnique et pour évaluer les programmes par rapport à des objectifs politiques définis. Peu d'éléments indiquent qu'un suivi a déjà lieu dans les pays où que cette procédure est utilisée pour documenter et orienter les politiques et les procédures traditionnelles dans le domaine du logement et les domaines politiques connexes. La réglementation, l'inspection et le suivi sont une condition sine qua non des politiques antidiscriminatoires et d'inclusion sociale, alors que ces indicateurs ne sont pas mentionnés dans les PAN sur l'inclusion.

Ces changements doivent toutefois intervenir à l'échelon européen, mais aussi aux échelons national et local, afin d'encourager (et d'imposer) la responsabilité dans ce domaine. Un suivi efficace, qui utilise des indicateurs appropriés et validés, est une condition nécessaire, mais insuffisante, de la mise en œuvre politique. La réglementation et l'inspection sont également nécessaires.

Résumé des recommandations politiques clés

Actions clés à l'échelon européen

Objectifs d'inclusion sociale

1. Encourager les PAN sur l'inclusion à spécifier des politiques (liées à une analyse) d'accès au logement adaptées aux immigrés et aux groupes ethniques minoritaires, et à identifier des objectifs quantifiés et des procédures de suivi.

Fonds structurels

2. Ouvrir les Fonds structurels européens aux projets de logement (et aux infrastructures connexes) dans les régions où vit une proportion élevée de minorités ethniques et/ou d'immigrés et qui ne disposent pas de suffisamment de logements à louer ou d'infrastructures appropriées.

Directive antidiscrimination

3. Diffuser les bonnes pratiques en termes de structures organisationnelles et de procédures en vue de s'assurer de l'efficacité des mesures antidiscriminatoires dans le domaine du logement.

Sous-comité «Indicateurs»

4. Identifier des indicateurs d'exclusion sociale et d'absence d'abri qui prouvent l'existence d'une discrimination, et qui reflètent les besoins des minorités ethniques et des immigrés (par exemple surpopulation, coût abordable).

Intégration/immigration

5. Fournir des lignes directrices recommandant l'élaboration de plans d'action nationaux en matière de logement dans le cadre des stratégies d'intégration pour les immigrés récents et les immigrés de la deuxième génération et diffuser des bonnes pratiques dans ce domaine.

Actions clés au niveau des États membres

Planification des besoins de logement

6. Il semble important d'élaborer, aux échelons national, régional et local, des stratégies de logement qui évaluent les besoins des groupes minoritaires et des immigrés, au moyen d'enquêtes périodiques sur le logement (aux échelons local et/ou régional) et qui suivent les indicateurs de logement en rapport avec la législation sur l'égalité des chances.

Offre de logements

7. Accroître l'offre de logements au loyer abordable dans les régions où vit une proportion élevée d'immigrés et de minorités ethniques.
8. Mettre en place et soutenir des associations de logements sociaux (et pour sans-abri) gérées par des minorités.
9. Cibler l'offre de façon à répondre aux besoins spécifiques des immigrés et des minorités ethniques afin de combler le déficit de logement (par exemple familles nombreuses, nouveaux ménages, ménages de seniors, Roms).

Questions d'accès (mesures antidiscriminatoires)

10. Introduire, et réexaminer régulièrement, la réglementation régissant l'affectation de logements dans les secteurs privé et public, en mettant en place un système approprié d'inspection des logements et de mise en œuvre.
11. Réglementer et inspecter les immeubles à occupants multiples.
12. Contrôler et rendre compte régulièrement des effets potentiellement discriminatoires et d'exclusion des marchés du logement (dans les secteurs privé et public).
13. Fournir des orientations aux autorités locales, aux associations et aux propriétaires privés et à leurs représentants sur le respect des exigences des politiques d'égalité des chances et d'antidiscrimination.

Besoins d'information des minorités

14. Veiller à ce que les informations et les conseils soient accessibles à tous les ménages, quelle que soit leur origine, ethnique ou immigrée, avec des moyens qui tiennent compte de la langue et des besoins culturels de ces populations.
15. Inclure des plans d'action nationaux en matière de logement dans les stratégies d'intégration afin d'en renforcer l'efficacité.

Pour en savoir plus

Un exemplaire du rapport complet, comprenant une description et une analyse détaillées des politiques mises en œuvre dans chacun des huit États membres de l'EU-15 et dans cinq des nouveaux États membres peut être téléchargé sur le site internet consacré à l'inclusion sociale:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/studies_fr.htm

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement l'opinion ou la position de la Commission européenne, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

