

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



15<sup>e</sup> SESSION PLENIERE  
CPL(15)5REP  
27 juin 2008

## Améliorer l'intégration des migrants par les politiques locales de logement

Esther Maurer, Suisse (L, SOC)

Exposé des motifs  
Commission de la cohésion sociale

### Résumé:

La qualité et la nature du logement constituent un élément déterminant de l'intégration car elles affectent non seulement le bien-être des migrants mais aussi leurs relations intercommunautaires et leur accès aux ressources et services locaux tels le marché du travail, l'éducation et les soins de santé. Le niveau de parité entre les foyers de migrants et de ressortissants de minorités, d'une part, et la population locale, d'autre part, peut être un indicateur du niveau d'intégration de ces populations dans la société urbaine élargie. Les initiatives et pratiques locales de voisinage en matière de logement sont un facteur essentiel pour favoriser l'intégration et l'inclusion sociale dans le contexte urbain.

Compte tenu de l'importance du logement et de l'incidence réelle que peut avoir la gouvernance locale dans ce domaine, le réseau CLIP (Villes pour la politique d'intégration locale), dont le Congrès est un membre fondateur, a choisi précisément de s'intéresser prioritairement à cette question. Ce réseau constitue, depuis son lancement en 2006, un forum d'échanges entre administrations publiques et chercheurs.

Les recommandations dans ce rapport sont le fruit des conclusions du réseau CLIP en matière de logement des migrants. Aux fins du présent rapport, l'intégration par le logement fait référence à l'obtention de logements à un prix abordable et d'une qualité correcte, répondant aux besoins et préférences culturellement variées dans ce domaine.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## TABLE DES MATIERES

1. Introduction .....	3
1.1. Les activités du Congrès en matière d'intégration locale des migrants.....	3
2. Objectifs et méthodes de travail du réseau CLIP .....	4
2.1. Objectifs .....	4
2.2. Méthodologie.....	4
2.3. Que doit-on entendre par "intégration" ?.....	5
3. Loger les migrants: les défis pour les collectivités locales .....	6
3.1. Ségrégation : problématique et ambivalence.....	7
3.2. Accès.....	8
3.3. Offre de logements à des prix abordables .....	8
3.4. Qualité de l'habitat.....	9
3.5. Autres défis .....	9
4. Des approches différentes d'une ville européenne à l'autre .....	10
5. Conclusion .....	10
5.1. Conclusions concernant la ségrégation .....	11
5.2. Conclusions concernant l'accès au logement.....	12
5.3. Conclusions concernant l'offre de logements à des prix abordables .....	12
5.4. Conclusions concernant la qualité de l'habitat.....	13
5.5. Conclusions concernant des approches intégrées et autres aspects.....	13
6. Recommandations .....	14
6.1. Recommandations destinées aux décideurs politiques locaux .....	14
6.2. Recommandations destinées aux Etats membres du Conseil de l'Europe .....	20
6.3. Recommandations aux décideurs politiques au niveau européen .....	22

## 1. Introduction<sup>1</sup>

Depuis longtemps, le Conseil de l'Europe se préoccupe de la question de l'intégration des migrants, en particulier sous l'angle des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination. Dans sa déclaration de Vienne de 1993, le Conseil s'engageait à ce que ses membres poursuivent leurs efforts pour faciliter l'intégration sociale des migrants résidents en situation régulière.

L'intégration des migrants est avant tout encadrée au niveau étatique. À première vue, il s'agit d'un choix compréhensible s'agissant des politiques et cadres juridiques et administratifs élaborés pour servir le processus d'intégration, ainsi que pour la collecte et la mise à disposition de données statistiques dans la plupart des pays européens. Toutefois, dans la pratique, l'intégration s'opère dans un contexte local spécifique. Bien qu'il existe un cadre national et étatique pour les politiques d'intégration, souvent, en Europe, les villes et régions jouissent d'une autonomie financière significative et peuvent donc faire des choix politiques qui ont des conséquences non négligeables sur la mise en oeuvre de politiques d'intégration sur le terrain, et donc sur leurs résultats.

### 1.1 Les activités du Congrès en matière d'intégration locale des migrants

La question du rôle des pouvoirs locaux en matière d'intégration a été mentionnée dans de multiples déclarations du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe. Le Congrès a, à de nombreuses reprises, préconisé l'implication du niveau local dans l'élaboration des politiques d'intégration et souligné l'importance du rôle joué par celui-ci dans la bonne mise en oeuvre de ces mêmes politiques. Dans le contexte du projet intégré du Conseil de l'Europe « Les institutions démocratiques en action », le Congrès a publié, à l'intention des résidents étrangers, un manuel sur les organes locaux consultatifs qui comprend une étude analytique sur la participation des étrangers aux politiques locales ainsi que la recommandation formulée par le Congrès à cet égard et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (Conseil de l'Europe, juillet 2004).

Dans sa Résolution sur un pacte pour l'intégration et la participation des personnes d'origine immigrée à la vie urbaine et des régions (Résolution 181 (2004)), qui appelait à renforcer la coopération entre les divers niveaux politiques (niveau national, régional et local) et avec la société civile, le Congrès déclarait que les programmes d'intégration devraient viser à la fois l'intégration effective des personnes d'origine immigrée déjà installées et souhaitant demeurer sur le territoire des collectivités territoriales où elles vivent, mais aussi la mise en place de mesures spécifiques pour l'intégration des nouveaux arrivants. La Résolution faisait en outre valoir qu'il conviendrait de mettre à profit les réseaux des différents niveaux politiques, mais aussi de toutes les sphères politiques locales, et s'appuyer sur un engagement de la société civile ; enfin, elle proposait un réseau de pouvoirs locaux et régionaux qui faciliterait l'échange d'expériences sur le long terme et soutiendrait la mise en place d'un processus d'évaluation couvrant la qualité, la durée et la réussite des politiques d'intégration locale. L'objectif serait de permettre aux fonctionnaires communaux de tirer les leçons des expériences des uns et des autres.

### Préparer le terrain pour le réseau CLIP

Le Congrès avait déjà apporté son appui à une initiative de terrain menée par des villes européennes qui souhaitaient pratiquer l'échange d'expériences et évaluer les pratiques au niveau municipal. En coopération avec la Ville de Stuttgart, un atelier international avait été organisé dans cette ville en 2001 sur la participation des résidents étrangers à la vie urbaine ; il avait été suivi, en 2003 et en 2004, de deux conférences internationales majeures sur les politiques d'intégration locales, organisées également à Stuttgart. La Conférence de 2003 avait abouti à la signature de la «Résolution de Stuttgart» du Congrès sur les responsabilités au niveau municipal en matière d'intégration des migrants, et sur sa place dans le contexte national et européen.

Les Conférences avaient suscité un vif intérêt de la part des villes participantes et la réussite de l'expérience avait incité la ville de Stuttgart à proposer d'établir un réseau européen de villes sur la politique d'intégration (le réseau CLIP - *Cities for Local Integration Policy*) et de mener une étude de

---

<sup>1</sup> Le Secrétariat souhaite remercier M. Wolfgang Bosswick, consultant et Directeur du forum européen des études sur la migration, Université de Bamberg, Allemagne, d'avoir rédigé le présent rapport.

faisabilité sur la création de ce réseau ; cette étude avait été réalisée en 2005/2006 en coopération avec la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (EuroFound), le Congrès, la Ville de Stuttgart et le forum européen pour les études sur les migrations (efms) de l'université de Bamberg. Sur la base de ces travaux préparatoires, le réseau CLIP a commencé à fonctionner en avril 2006, et a été lancé officiellement en septembre 2006. Le réseau compte aujourd'hui plus d'une vingtaine de villes européennes qui l'animent.

Le réseau a commencé par se focaliser sur le problème du logement - un droit fondamental que le Congrès avait identifié - dans sa Résolution 218 (2006) sur l'accès effectif aux droits sociaux pour les migrants : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux - comme revêtant une importance critique pour les migrants, en même temps que l'accès au travail, à l'emploi et aux politiques sociales, à l'éducation et à la formation professionnelle, aux soins de santé et à la participation citoyenne. La Résolution rappelait que « les villes, communes et régions ont un rôle clé à jouer en matière d'accès au logement pour les migrants ».

## **2. Objectifs et méthodes de travail du réseau CLIP**

### **2.1 Objectifs**

Le réseau CLIP vise à combiner un échange entre administrations publiques d'une part, et l'accompagnement de la recherche sur l'action politique, d'autre part. Le défi que pose l'intégration des migrants et minorités dans les sociétés urbaines européennes peut être relevé par le réseau CLIP d'une manière novatrice, grâce à un processus d'examen par les pairs qui repose sur des bases scientifiques, mené par des experts des villes participantes en tant qu'acteurs du processus de recherche. Ces experts participent également à la sélection de zones spécifiques d'intégration des migrants intéressantes pour leurs travaux, ce qui permet ainsi de poser des problématiques de recherche. Par un échange d'expériences structuré, le projet entend permettre aux pouvoirs locaux d'apprendre les uns des autres et de mettre en place une politique d'intégration plus efficace pour les migrants. De plus, les analyses viendront alimenter le débat qui commence à être mené sur une politique européenne, avec des concepts innovants de politique d'intégration au niveau local.

Le projet CLIP s'est donné les objectifs suivants :

- recenser et analyser des politiques locales innovantes, avec leurs bons résultats mais aussi leurs échecs, et en analyser les causes ;
- appuyer l'échange d'expériences entre ville et encourager un processus d'apprentissage au sein du réseau des villes (évaluation par les pairs) ;
- évaluer le rôle des sociétés, partenaires sociaux, associations religieuses, ONG et organisations bénévoles au niveau local pour le soutien à des politiques d'intégration réussies ;
- faire une évaluation objective des pratiques et initiatives en cours, et analyser la possibilité d'une modélisation pour un meilleur transfert ;
- communiquer à d'autres villes d'Europe les bonnes pratiques et élaborer des principes directeurs de bonne pratique pour aider les villes à relever de manière plus efficace le défi de l'intégration des migrants ;
- soutenir le développement d'une politique d'intégration européenne en communiquant sur les expériences pertinentes en la matière et sur les résultats des activités du réseau.

### **2.2 Méthodologie**

Le réseau de recherche CLIP est organisé selon le principe des modules consécutifs, chacun d'entre eux se focalisant sur un domaine spécifiquement intéressant et sur une politique d'intégration locale. Les activités de CLIP sont donc concentrées sur des domaines d'intégration spécifiques (logement, par exemple) au niveau local, avec pour acteurs les villes, mais explorent également une perspective comparative sur le plan international.

Pour chaque module, le projet CLIP procède à un certain nombre d'études de cas sur des villes, en coopération avec les experts locaux, ces études de cas s'accompagnant d'un document conceptuel, d'une grille commune pour la collecte et la présentation de données, de documents de recommandations et d'un rapport de synthèse. Dans le cadre du premier module, portant sur le logement et la ségrégation, 20 villes ont fait l'objet d'une étude de cas.

Les villes partenaires au sein du CLIP sont à la fois sujet et acteur du processus de recherche, les institutions de recherche ayant pour rôle essentiel de faciliter la recherche et de garantir un bon niveau de qualité scientifique.

Le projet CLIP privilégie les axes suivants :

1. les mesures d'intégration concrètes ;
2. le recensement de ces mesures (dans le cas présent, lorsqu'elles concernent le logement) ;
3. leur évaluation (ont-elles été évaluées ? Méthode de l'évaluation et résultats, possibilité de transférer les résultats d'autres villes, coûts de la mesure etc.) ;
4. l'analyse des résultats des mesures d'intégration dans des contextes locaux différents (une mesure donnée a-t-elle abouti à d'excellents résultats dans le contexte spécifique ou s'applique-t-elle en quelque sorte de manière universelle et a-t-elle valeur de principe général ?)
5. l'analyse des initiatives passées et en cours pour en tirer les leçons et faire en sorte que ces résultats et expériences de projets distincts soient réinjectés dans le réseau CLIP tout entier.

L'analyse des études de cas suit une approche exploratoire, plutôt que la technique de la validation d'hypothèses basées sur des prémisses. Elle entend faire le point sur la situation de l'intégration, voir comment celle-ci est perçue au niveau politique, national et local, afin d'explorer les processus, interventions politiques et résultats, et analyser les critères d'évaluation adoptés au niveau local.

### **2.3 Que doit-on entendre par "intégration"?**

La manière dont l'intégration est définie reste encore dans une large mesure ambiguë. Le processus d'intégration présente diverses dimensions (socio-économiques, juridiques, politiques et culturelles), toutes pertinentes, et le terme « intégration » est donc utilisé selon diverses acceptions et significations. Il est important de faire la distinction entre intégration et assimilation, l'assimilation étant perçue comme un processus d'acculturation ethnique des migrants.

Les discours varient énormément en matière d'intégration par le logement et, tant au niveau des pays européens que des métropoles, les choix retenus en matière de politique d'intégration et d'inclusion de minorités ethniques sont fort différents. Ces interprétations hétérogènes de l'intégration reflètent les courants migratoires historiquement variés, les discours politiques spécifiques sur la citoyenneté et les obligations des minorités, ainsi que les droits différents en matière de logement et de systèmes de protection sociale. Cette hétérogénéité se retrouve également dans un contrôle législatif différent en matière de processus d'installation des migrants, qui permet différents types d'intervention et une certaine latitude dans les choix en matière de logement, tant pour les migrants installés que pour les nouveaux arrivants.

Le logement est un élément critique de l'intégration et du bien-être des migrants. Il est connu que l'intégration au voisinage et par le logement est facteur de stabilité des communautés, de relations plus ou moins harmonieuses au niveau des quartiers et d'égalité d'accès des migrants aux opportunités et services locaux (emploi, soins de santé, etc.) Le niveau de parité entre les foyers de migrants et de ressortissants de minorités, d'une part, et la population locale, d'autre part, peut être un indicateur du niveau d'intégration de ces segments de population dans la société urbaine élargie.

La définition analytique de l'intégration « sociale » couvre les dimensions suivantes :

- **la culture** (= socialisation) : c'est la transmission et l'acquisition de connaissances, de normes culturelles et de compétences nécessaires pour interagir convenablement dans une société donnée ;
- **la participation structurelle** (= placement) : fait référence à l'accès individuel et à l'occupation de positions dans la société (dans le système éducatif économique, sur le marché du travail, dans la hiérarchie professionnelle, en tant que citoyen) ainsi que les droits et choix qui y sont liés. L'accès au logement (avec les restrictions formelles et informelles qui s'y rattachent) relève de la participation structurelle. La situation en termes de logement peut affecter d'autres aspects de l'intégration, notamment sur le marché du travail et dans la sphère éducative ; c'est par exemple le cas des quartiers qui font l'objet d'une forte ségrégation ;
- **l'interaction** : fait référence à la formation de réseaux de relations sociales, par exemple l'établissement de liens d'amitié, de relations amoureuses ou de mariage qui dépasse les clivages du groupe. Se loger dans un contexte de ségrégation aura sans aucun doute des conséquences

sur les relations sociales, mais, *a contrario*, les réseaux et relations sociales existantes peuvent également contribuer à des processus de ségrégation ;

- **l'identification**, en tant que dimension de l'intégration sociale, signifie que les acteurs se voient comme un élément d'un corps collectif. L'identification a des aspects cognitifs et émotionnels, et aboutit à un sentiment d'appartenance collective ou à un groupe. Les études empiriques montrent que l'identification des migrants à la société d'accueil commence en général, ou se limite longtemps, au quartier ou à la commune dans lesquels ils vivent.

Les quatre dimensions de l'intégration sociale sont toutes affectées par la situation des groupes issus de l'immigration ou de minorités ethniques en matière de logement.

Les mesures visant à intégrer les migrants par le logement ne doivent pas rester des mesures isolées, mais, pour porter des fruits, doivent être conjuguées avec des formations linguistiques, un accès facilité au marché du travail et une formation aux principes civiques. **Aux fins du présent rapport, l'intégration par le logement fait référence à l'obtention de logements à un prix abordable et d'une qualité correcte, répondant aux besoins et préférences culturellement variées dans ce domaine.**

Comme mentionné plus haut, l'Europe montre une grande hétérogénéité en matière d'approches à l'intégration et à l'inclusion par le logement, ce qui aboutit à des mesures d'intervention, et à un choix plus ou moins étendu pour les migrants sur le marché de l'immobilier. La nature des politiques et des interventions nationales et locales en vue de promouvoir l'intégration par le logement ou l'inclusion sociale des migrants et des minorités ethniques au niveau des quartiers de vie reflète la manière dont les gouvernements voient leurs groupes minoritaires, tant en termes de droits que de responsabilités.

Les politiques de promotion de l'inclusion sont essentielles car l'inclusion politique, juridique et sociale est une condition nécessaire à l'intégration. L'inclusion sociale dans le contexte urbain n'est pas automatique. Le simple fait d'accepter la diversité n'est pas suffisant pour que les divers groupes ethno-nationaux soient intégrés dans la durée. Il incombe aux communes d'élaborer des politiques locales qui gèrent la diversité et soient à même d'intégrer les nouveaux arrivants ainsi que les minorités établies de longue date. Les initiatives en matière de logement et les pratiques locales au niveau du quartier sont des facteurs essentiels pour mieux lutter contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration et améliorer la qualité de vie dans des zones urbaines défavorisées.

### **3. Loger les migrants : les défis pour les collectivités locales**

Les défis abordés dans le présent rapport relèvent du ressenti : ils participent d'une définition de la situation par des acteurs individuels et collectifs en fonction d'une réalité perçue et de certaines grilles de lecture qui permettent d'évaluer cette réalité ; il peut s'agir d'objectifs et d'intérêts politiques, de droits de l'homme et d'obligations, ou encore de participation et de la notion de ce que doit être un Etat-providence moderne.

Les situations sont à cet égard extrêmement différentes d'une ville à l'autre ; dans certains cas, l'élaboration en interne de politiques municipales amène à modifier la définition de la situation, et, du coup, à modifier les politiques. Les difficultés perçues sont, par définition, très subjectives : lorsqu'une municipalité est très sensibilisée au problème - par exemple, le maire ou le Conseil font des questions d'intégration l'une de leurs priorités -, elle aura tendance à en faire plus que ses homologues moins mobilisés.

### **3.1 Ségrégation : problématique et ambivalence**

La ségrégation peut prendre deux formes : la ségrégation spatiale ou la ségrégation sociale. Ces deux formes peuvent en outre se décliner selon trois dimensions fondamentales : ségrégation démographique, ségrégation sociale (existence de classes) ou ségrégation ethnique. Ces trois dimensions existent en parallèle et il est très difficile de les dissocier dans une tentative de description ou d'analyse. Certes, la ségrégation « ethnique » et la ségrégation « sociale » se recouvrent jusqu'à un certain point, puisque les groupes de migrants ou de minorités ethniques ne sont en général pas homogènes du point de vue social ou économique. En réalité, ces dimensions sont souvent étroitement liées :

- la ségrégation spatiale est synonyme d'accès limité à des biens et services. Être géographiquement éloigné des infrastructures de la société d'accueil est en général perçu comme un inconfort ; cependant, les groupes de populations en situation de ségrégation compensent - souvent en mettant en place des structures internes de substitution ;
- un accès limité aux biens, services et institutions aggrave également la ségrégation sociale. Il s'ensuit un manque de communication et d'échanges (interculturels) avec la société d'accueil.

Quel est le noeud gordien de la ségrégation qu'il convient de trancher ? Si l'on fait le lien entre la ségrégation et les dimensions fondamentales des processus d'intégration - intégration structurelle, culturelle, sociale et d'appartenance -, l'on peut s'attendre à ce que la ségrégation ait sur l'intégration un certain nombre d'effets :

- des conséquences négatives sur l'intégration culturelle et sociale, en particulier au niveau des compétences langagières et de la formation de réseaux sociaux dans la société majoritaire ;
- parce qu'elle fait obstacle à la formation du capital culturel et social, la ségrégation freine l'intégration structurelle ; elle est également propice au piège de la mobilité « ethnique », avec la tentation de se contenter « d'évoluer » au sein de son seul groupe ethnique ;
- en outre, la ségrégation porte atteinte à l'intégration par le sentiment d'appartenance (en particulier appartenance au pays d'immigration, cet effet négatif étant moins ressenti au niveau de la ville).

La ségrégation, qu'elle soit sociale, ethnique ou résidentielle, relève des questions polémiques en matière de politiques municipales d'intégration. Au coeur du débat, on cherche à savoir si la ségrégation limite, ou, au contraire, facilite l'intégration des populations migrantes urbaines. Les résultats de la recherche tendent à prouver que la ségrégation est un phénomène ambivalent qui, de manière générale, peut produire des effets autant négatifs que positifs.

Les villes du réseau CLIP ont des positions différentes en ce qui concerne les meilleures pratiques pour traiter les problèmes de ségrégation, même si la plupart ont l'impression que le fait de vivre dans des quartiers à forte proportion de migrants entraîne quasi automatiquement une intégration moindre, et réduit en outre le potentiel des migrants en matière de chemin de vie dans la société d'accueil en général. Toutefois, les conséquences d'une ségrégation résidentielle dépendent fortement des structures locales spécifiques, des réglementations et d'institutions telles que les systèmes de protection sociale, et, en particulier, du marché immobilier et de la manière dont il a évolué au fil du temps.

En matière de tendance ségrégationniste, de secteurs à forte concentration ethnique, de composition de groupes de migrants et de mesures de politique municipale pour lutter contre la ségrégation, on note de grandes différences entre les villes membres du réseau CLIP. Dans la plupart des cas, la contribution des populations autochtones au processus de ségrégation (par exemple lorsque des familles de classes moyennes quittent des secteurs où la population migrante s'impose de plus en plus) ou les conséquences des évolutions démographiques (par exemple, lorsque des personnes âgées locataires dans des quartiers de vieux bâtiments sont remplacées par des familles migrantes) ne font l'objet d'aucune discussion.

Les collectivités locales peuvent-elles éviter la ségrégation, et, si oui, jusqu'à quel point ? À cet égard, les positions scientifiques divergent énormément. La marge de manoeuvre des villes est très différente entre les pays, ainsi que d'une ville à l'autre dans le même pays.

Il convient de noter que seule la ségrégation ethnique dans des quartiers pauvres est habituellement perçue comme un défi politique, la ségrégation ethnique pour les classes moyennes et supérieures ne posant apparemment pas de problème.

### **3.2 Accès**

L'accès à un logement, notamment si l'on souhaite un logement décent à des prix abordables, est en général plus difficile pour les groupes vulnérables qui souhaitent s'installer en ville, et bon nombre de migrants des villes du réseau CLIP sont dans ce cas.

En dehors des questions d'offre de logements à des prix abordables, qui seront discutées dans la section suivante, les difficultés rencontrées par les migrants en matière de logement sont essentiellement dues à des problèmes de discrimination et d'exclusion.

Il est notamment difficile aux migrants de s'informer des possibilités de logement sur le plan local. La solution passe par des conseils dispensés au niveau du terrain, avec une connaissance suffisante des langues parlées par les migrants pour pouvoir communiquer efficacement.

La discrimination est l'inégalité de traitement illégale (certaines formes d'inégalités de traitement peuvent être légitimes, par exemple lorsqu'elles se basent sur certaines qualifications). Dans des sociétés de marché capitalistes, l'inégalité de traitement et d'opportunités sur le marché immobilier, basée sur certaines caractéristiques de classes sociales, n'est en général pas considérée comme illégale. La discrimination dont sont victimes les migrants fait donc référence à l'inégalité de traitement illégal sur la base de préjugés ethniques. En matière d'accès au logement, la discrimination ethnique et la discrimination à l'égard des migrants, bien que largement répandue, est difficile à mesurer et prouver.

L'exclusion peut être directe ou indirecte : sur le marché immobilier privé, les candidats à la location d'origine migrante sont souvent exclus, les propriétaires craignant que leur bien immobilier ou le quartier où il se trouve ne se dévalorisent du fait de l'arrivée massive de résidents d'origine migrante, ou par crainte de d'impayés ou de déménagement « à la cloche de bois » des locataires. Toutefois, des cas d'exclusion indirecte par des associations de logements sont signalés, par exemple la Vienna Gemeindebau où les droits d'occupation peuvent se transmettre par héritage, ce qui a tendance à bloquer l'entrée de nouveaux résidents. Certaines associations de logements ont également des périodes d'attente très longue, avec listes d'attente (Copenhague), ou utilisent comme critère essentiel la durée de résidence dans la ville (Luxembourg), ce qui produit un effet similaire d'exclusion indirecte des nouveaux entrants de ces segments du marché immobilier. Des réglementations de ce type peuvent même être imposées par la région, en contradiction avec la politique d'intégration de la ville (Brescia). Dans ce cas, les réglementations limitatives ne peuvent être outrepassées qu'en appliquant d'autres critères pertinents (par exemple la taille de la famille) ce qui, dans la pratique, peut même à faciliter l'accès des familles migrantes au logement, puisque celles-ci sont en général de plus grande taille que celle des familles autochtones.

On n'a signalé aucun système de contrôle pour ce type d'exclusion sur le marché immobilier privé, de sorte que, dans une très large mesure, on ne connaît pas précisément l'étendue et la portée de ce problème.

### **3.3 Offre de logements à des prix abordables**

Trouver un logement à un prix raisonnable sur divers segments du marché dépend, dans une large mesure, du rapport entre l'offre et la demande sur le marché immobilier local. En terme d'intégration des migrants, l'offre n'est pas seulement pertinente sous la forme d'un chiffre global agrégé, mais aussi en ce qui concerne les segments particuliers du marché : offre locative à des prix abordables, offre de logements sociaux et offre de logements privés à des prix abordables. La part de marché de ces segments varie énormément d'une ville à l'autre.

Les villes sont donc confrontées à la difficulté de garantir une offre suffisante de logements à des prix abordables. Ce dernier critère peut être mesuré par la part des dépenses d'un ménage consacrée au loyer ou au remboursement d'un emprunt. Empiriquement, cette part ne devrait pas dépasser un tiers du total des dépenses d'un ménage.

Pour parvenir à une offre suffisante de logements à des prix abordables, il est possible d'augmenter l'offre sur le segment concerné du marché de l'immobilier, de soutenir la demande, par exemple en subventionnant les loyers, et de réglementer les prix. Chacune de ces options peut avoir des retombées indirectes inattendues : qui dit augmentation de l'offre ne dit pas forcément que cela répond aux besoins des groupes vulnérables ciblés ; le soutien de la demande peut aboutir à intégrer la subvention dans le prix du loyer ou de l'immobilier, et une réglementation peut aboutir à une diminution de l'offre. Ces politiques peuvent être élaborées très soigneusement et adaptées à la situation locale, ainsi qu'à son évolution historique et institutionnelle.

### **3.4 Qualité de l'habitat**

Par état des logements, ou qualité de l'habitat, on entend la dimension d'un logement (par personne), la qualité physique du parc de logements, les normes techniques d'installation et la qualité de l'environnement extérieur (absence de verdure, bruit, pollution de l'air). La surpopulation, un phénomène fréquent pour ce qui concerne le logement des migrants, est un aspect important de la problématique de la qualité. Les résultats des recherches menées et les rapports des villes du réseau CLIP montrent que les migrants, en particulier les nouveaux arrivants, sont souvent logés dans les logements qui sont le plus en mauvais état. La pénurie de logements à des prix abordables, la discrimination et les stratégies de spéculateurs immobiliers sont à incriminer pour ces situations.

L'une des grandes difficultés politiques auxquelles se heurtent les projets destinés à améliorer la qualité des logements est de faire en sorte de ne pas évincer les groupes vulnérables une fois les maisons rénovées (phénomène de gentrification).

La mauvaise qualité des logements peut également être la conséquence d'erreurs du passé : les graves crises du marché du logement après la deuxième guerre mondiale et les tendances dans l'architecture et les plans d'urbanisme ont abouti, dans de nombreux pays, à la construction d'énormes zones « dortoir » homogènes pour les classes à revenus bas à moyens. Il s'agit alors en priorité de reconstruire ces cités, qui sont caractérisées par une concentration des logements sociaux, le chômage, la pauvreté, les problèmes sociaux et une forte concentration de migrants.

### **3.5 Autres défis**

Dans la plupart des cas, l'amélioration de la qualité physique des logements s'accompagne de mesures en faveur de l'environnement social, qui viennent étayer une restructuration durable des quartiers.

La qualité de l'environnement social est étroitement liée à la qualité des relations de voisinage et de proximité. Dans bon nombre de villes, des groupes de migrants ou de minorités spécifiques forment des communautés et représentent leurs intérêts collectivement. Les relations entre les communautés ethniques et la société majoritaire sont un facteur important du « climat » social urbain et de la cohésion sociale.

La sécurité des personnes est un autre aspect pertinent de la qualité de l'environnement social. La présence de migrants dans le tissu social pose trois grands problèmes à cet égard. Le tout premier est que les migrants sont souvent soupçonnés d'avoir tendance à adopter des comportements négatifs tels que la violence et la criminalité. Or, selon les données disponibles, rien ne permet de dire que les migrants montrent des tendances criminelles particulières, ni du reste qu'ils soient particulièrement enclins à respecter la loi. Le deuxième est que bon nombre de communautés migrantes craignent la violence à leur encontre, notamment les crimes de haine. Enfin, et c'est loin d'être le point le moins important, la relation entre les migrants et les forces de police est parfois très fragile. Les peurs peuvent nuire à la bonne communication entre la police et les migrants, et c'est là un problème qui doit être traité par les villes.

La qualité de l'habitat dépend également de la qualité des relations avec les voisins. Les conflits avec des voisins migrants peuvent s'ethniciser et se charger d'un potentiel émotionnel explosif. Il s'agit donc d'éviter les dérives ethniques et l'intensification de conflits normaux de voisinage à propos de bruit, de déchets ou de stationnement. Les villes sont bien conscientes de ce défi que posent les relations humaines, à telle enseigne qu'elles forment et institutionnalisent des médiateurs pour travailler dans des zones résidentielles comptant une proportion importante de migrants.

Enfin, la gouvernance (type et qualité de l'administration des affaires de la ville, ainsi que qualité du leadership politique) est, pour de nombreuses villes, un déficit de taille. L'un des aspects importants à cet égard est l'information et la planification. Les villes qui n'ont pas de tradition d'accueil de migrants manquent en général d'informations minimales sur la migration et la situation de leur migrants. Elles ne disposent pas des informations nécessaires pour élaborer quelque politique d'intégration que ce soit, en particulier celle du logement : combien de migrant y a-t-il sur leur territoire ? D'où viennent-ils ? Où vivent-ils et comment ? Sont-ils accompagnés de leurs familles ? Une telle lacune en données essentielles sur la situation de l'immigration, qui devrait former la base de toute intervention au niveau politique, relève bien de difficultés d'information et de planification.

La structure organisationnelle de l'administration municipale peut elle aussi poser problème en matière de gouvernance : l'intégration peut être perçue comme une mission transversale concernant de nombreux services, dont les services au logement. La coopération transversale est souvent limitée au sein des services administratifs des villes, et la coordination des mesures d'intégration entre services peut en soi être problématique.

#### **4. Des approches différentes d'une ville européenne à l'autre**

On trouvera une présentation détaillée des résultats du premier module du réseau CLIP sur le logement et la ségrégation sous forme de publication et sur le site Web :

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0794.htm>

Les lecteurs intéressés trouveront en outre des informations plus approfondies dans les 20 études de cas du premier module, qui seront publiées *in extenso* dans le courant du printemps 2008, avec un index thématique qui permettra des recherches sur base de données par le réseau EUNK (*European Urban Knowledge Network*), La Haye, (<http://www.eukn.org/>).

Ces différentes publications visent à diffuser les résultats des activités du premier module du projet CLIP. Le présent rapport et le rapport de synthèse permettent un débat structuré sur les résultats du projet, et proposent un index qui permettra aux lecteurs intéressés de se référer aux études de cas du module *in extenso* pour aller plus loin.

Les lecteurs souhaitant un complément d'informations conceptuelles sur la recherche menée dans le module Logement et ségrégation peuvent consulter le document conceptuel publié par l'Académie des sciences autrichienne (Bosswick W., Fassmann H., Kohlbacher J. u. D. Lüken-Klassen: *Housing and Residential Segregation of Migrants. A State-of-the-Art Report. ISR-Forschungsberichte 34*. Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 2007. ISBN 3-7001-6042-7).

#### **5. Conclusion**

Comme le montrent les recherches, dans nos sociétés européennes, se loger décentement et à un prix abordable est l'une des premières priorités ; en même temps qu'un bon emploi et une vie de famille satisfaisante, de bonnes conditions de logement comptent au nombre des conditions préalables essentielles pour une bonne qualité de vie et ce, que l'on appartienne à la population majoritaire, que l'on soit migrant ou que l'on relève d'une minorité.

Dans la perspective plus large de la société ou du lieu de résidence, la question du logement de résidents issus de l'immigration constitue un important domaine d'action et de politique, puisque le logement de ce groupe de populations est un facteur crucial d'intégration structurelle, à la fois au niveau individuel et collectif.

Les données empiriques recueillies dans 20 villes de toute l'Europe ont montré très clairement, d'une part que la solution à cet égard ne peut être que politique, et, d'autre part, que les politiques locales elles-mêmes sont extrêmement diversifiées. Cette hétérogénéité a essentiellement deux sources.

Premièrement, les cadres institutionnels sont extrêmement diversifiés, avec des niches de marchés immobiliers locaux très différents en termes d'année de construction, de types de propriétaires, d'emplacement et de qualité des bâtiments, mais aussi par la pénurie plus ou moins importante de certains types de logements et la concurrence pour les obtenir ; une autre source de différence réside dans les instruments dont les décideurs politiques locaux peuvent se prévaloir pour la construction, l'affectation et l'amélioration des logements, en partie du fait des caractéristiques structurelles

spécifiques aux marchés, en partie du fait de réglementations nationales pour la construction, l'amélioration et l'affectation des logements, en partie enfin du fait des choix opérés au niveau local.

L'autre source d'hétérogénéité provient des minorités/migrants eux-mêmes : leurs caractéristiques - démographiques, socio-économiques, linguistiques, culturelles et religieuses - sont loin d'être uniformes (même si une perception sélective choisit de ne retenir que les migrants qui se conforment à l'image (problématique) du migrant type). De telles différences au sein même des catégories de migrants ont des répercussions immédiates s'agissant de savoir s'ils s'intègrent facilement ou non dans le système existant de logement, et peut avoir des conséquences en termes de dynamiques de vie en commun et de cohésion sociale dans les secteurs où ils s'établissent.

Une différenciation supplémentaire peut naître de la dynamique qui s'instaure après l'accès effectif à un logement, lorsque la concentration de certains groupes d'immigrants dans un secteur coïncide avec une ségrégation sociale ou avec des tendances générales préexistantes de déclin dans certaines enclaves du marché immobilier.

L'on peut donc tirer une première conclusion générale : toute politique standardisée est vouée à l'échec. Ce qu'il faut, ce sont des solutions adaptées à chaque cas, élaborées après un diagnostic clair de la situation locale et prenant en compte ces spécificités. C'est avant tout au niveau des villes et du tissu local qu'il convient d'élaborer ces solutions adaptées.

### **5.1 Conclusions concernant la ségrégation**

Les études de cas du projet CLIP montrent que les niveaux de ségrégations locales sont estimés ou décrits de manière très différente. Ceci s'explique d'une part, par des situations de terrain différentes d'une ville à l'autre et, d'autre part, par les indices différents utilisés pour mesurer la ségrégation - un «quota idéal» ou «mix idéal» ne se justifie ni d'un point de vue scientifique, ni sur le plan empirique.

La connotation négative du terme « ségrégation » est déjà un problème en soi. En général, les communes préfèrent parler « d'intégration » plutôt que de ségrégation. C'est ainsi que, contrairement à ce qui se passe sur le terrain, le terme « ségrégation » ne se retrouve souvent pas dans des documents ou déclarations officielles. Or, la première étape pour prendre en compte les tendances à la ségrégation est bel et bien de reconnaître franchement la concentration socio-spatiale ou ethnique dans les zones urbaines touchées par le phénomène. D'autres conclusions peuvent être tirées :

- la lutte contre les tendances à la ségrégation ne se fait est que très rarement sur le terrain de la prévention. Les systèmes de suivi qui permettraient ces mesures préventives semblent absents dans la plupart des villes du réseau CLIP. Les municipalités doivent traiter des problèmes de ségrégations existant déjà, qui peuvent être dus au retard pris à se rendre compte du fait qu'il existait un problème de ségrégation (et de migration) touchant le développement urbain ;
- dans certaines villes (Zagreb, Prague, Dublin, Sefton), la ségrégation ethnique et socio-économique semble encore minime et n'est pas classée par les autorités municipales parmi les problèmes urgents en matière de migration et d'intégration. Ces villes auraient beaucoup à apprendre des diverses mesures de lutte contre la ségrégation, qu'elles aient été une réussite ou un échec. On peut leur recommander de suivre l'agrégation des divers groupes concernés par ce phénomène dans leur ville et d'envisager de mettre en oeuvre des mesures préventives adéquates dès les premiers signes de processus de ségrégation ;
- étant donné que les ségrégations socio-économique et ethnique vont souvent de pair, tout en étant différentes, les stratégies de lutte devraient toujours inclure des mesures ciblant tous les groupes socialement défavorisés, ces mesures devant être combinées avec d'autres répondant à la situation spécifique et aux besoins culturels des migrants ;
- les stratégies de lutte contre la ségrégation devraient combiner différentes mesures (implicites et explicites) à différentes échelles. Conjuguer des mesures d'infrastructure et des initiatives sociales comme dans les programmes légers de revitalisation urbaine est la plus prometteuse des voies pour lutter contre la ségrégation ;
- la ségrégation volontaire de certains groupes ethniques sera toujours une réalité - qui peut, dans une certaine mesure, être le socle d'une mixité sociale et ethnique vivante dans des quartiers urbains ;
- la politique locale de lutte contre la ségrégation se focalise encore trop souvent sur la prévention de l'arrivée de migrants dans des zones concernées par la ségrégation, en négligeant les politiques visant à empêcher les départs des familles autochtones de classe moyenne ;

- les politiques locales de lutte contre la ségrégation devraient également prendre en compte les taux de fécondité plus élevés chez les migrants, et leurs conséquences à long terme sur un processus de ségrégation auto-perpétué.

### **5.2 Conclusions concernant l'accès au logement**

Bien que, dans certaines villes, des mesures ponctuelles aient été prises pour garantir l'égalité d'accès des migrants à un logement décent à un prix abordable, il est frappant de constater l'absence de système de contrôle de la situation que rencontrent les migrants qui cherchent à se loger. Il semble que l'étendue de la discrimination et de l'exclusion sur le marché de l'immobilier locatif soit bien peu connue.

Il en va de même pour les pratiques dans le secteur bancaire en ce qui concerne l'accès aux prêts hypothécaires pour les migrants, un élément pourtant crucial pour devenir propriétaire.

En matière de logement, les seuls services existants concernent la fourniture d'informations et le conseil. La fourniture de services plus étendus est une exception, qui concerne les groupes spécifiques tels que les réfugiés ou autres groupes vulnérables de migrants bien définis.

La mise en oeuvre de la Directive de l'Union européenne sur la lutte contre la discrimination raciale par le biais d'une législation anti-discrimination adoptée dans le droit interne des Etats membres de l'UE pourrait apporter certains changements dans les années qui viennent, changements qui seraient accélérés par des procédures efficaces de réclamations et de poursuites au niveau local. Toutefois, sur le marché locatif privé, il est difficile de faire de la prévention en matière d'exclusion.

C'est pourquoi, pour garantir l'accès des migrants à un logement décent à un prix abordable, la manière la plus viable semble toujours de disposer d'un parc suffisant de logements sociaux contrôlé par la ville ou de logements détenus par des associations à but non lucratif sur lesquels la ville peut faire jouer certains droits d'attribution. Cependant, pour ce faire, il convient de se doter de réglementations et de suivre des pratiques qui ne soient pas, directement ou indirectement, discriminatoires à l'encontre des migrants.

Il conviendrait également de se pencher sur d'autres segments du marché immobilier, en particulier pour faciliter l'accès à la propriété.

### **5.3 Conclusions concernant l'offre de logements à des prix abordables**

Dans certaines villes européennes, les logements locatifs, qu'ils soient propriété de la ville ou de propriétaires privés, sont la règle, et les loyers sont contrôlés ou subventionnés, soit du côté de l'offre, soit par des allocations logement versées aux locataires. Ailleurs, les marchés immobiliers sont dominés par des logements occupés par leurs propriétaires ou, dans un système assez similaire, par des logements en coopérative dont le capital est aux mains des habitants des logements. Face à ces structures, les familles de migrants, qui souhaitent s'installer pour une durée plus ou moins longue n'ont souvent d'autre choix que d'acheter un logement individuel s'ils veulent se loger convenablement. Étant donné que les migrants connaissent souvent une situation socio-économique défavorisée par rapport à la population autochtone et sont plus fréquemment l'objet de discrimination, devenir propriétaires relève de la course d'obstacle. Dans certaines villes, les migrants peuvent au même titre que les autres bénéficier de mesures telles que la fourniture à des familles à faible revenu de terrains municipaux à des prix subventionnés sur lesquels elles pourront faire construire, ou des subventions pour l'achat de vieux immeubles qui sont ensuite rénovés par les propriétaires. Or, pour les migrants, devenir propriétaire de son logement est un important catalyseur des processus d'intégration, qui ne devrait pas être négligé par les politiques municipales.

Dans le logement social et le secteur à but non lucratif et, en particulier avec des coopératives, l'accès des migrants à un logement à un prix abordable est un aspect critique (listes d'attente), comment on l'a évoqué dans la section précédente. Un petit nombre de villes, telles que Brescia, s'efforce activement de lutter contre les tendances à l'exclusion ou à la discrimination dues aux réglementations.

#### **5.4 Conclusions concernant la qualité de l'habitat**

La plupart des villes objet de cette étude pratiquent sous une forme ou une autre la rénovation urbaine. La manière dont elles s'y prennent est déterminée par un certain nombre de facteurs, qui varient considérablement d'une ville à l'autre ou d'un pays à l'autre et ont une influence sur la manière dont la rénovation est menée :

- l'état du parc de logements et les tentatives qui avaient déjà été faites de le rénover ou d'améliorer la zone. Plusieurs villes, telles que Budapest, n'ont entamé que très récemment la rénovation urbaine des parties les plus anciennes de la ville. Dans les villes de l'ex-Bloc de l'Est, pendant un certain temps, l'entretien n'a pas été assuré car les bâtiments avaient été rachetés par des propriétaires privés ne pouvant se permettre les travaux de rénovation. Certaines villes méditerranéennes également, telles qu'Izmir, commencent seulement leurs opérations de rénovation. Ces villes débutent le processus de planification souvent avec des moyens limités. En revanche, dans les villes qui, au cours des 30 dernières années, ont amélioré l'environnement et entretenu leur parc de logements, la qualité des bâtiments pose moins problème, et la rénovation urbaine est déjà passée à l'étape suivante ;
- la structure et la concentration du marché local de l'immobilier dans une ville. Dans certaines villes du réseau CLIP, par exemple Amsterdam, la rénovation urbaine concerne de vastes zones (à Amsterdam, tout un quartier est restructuré et 12 500 appartements sont soit rénovés, soit démolis). Ce type de mesure n'est possible que si les propriétaires sont peu nombreux et travaillent étroitement avec la municipalité, par exemple dans le cas d'associations du logement. Dans les villes où l'on trouve des propriétaires privés autant que des promoteurs immobiliers, avec un certain nombre de sociétés de logements sociaux, la portée des projets est nécessairement moins ambitieuse. Dans ces circonstances, les programmes de rénovation pour un secteur doivent être mis en oeuvre au cas par cas, et il faut racheter les bâtiments à leurs propriétaires, ou encourager ces derniers, par exemple par des incitations financières. C'est pourquoi certains secteurs restent plus longtemps vétustes. À l'évidence, mener à terme de tels programmes prend beaucoup plus de temps ;
- le soutien, ou l'absence de soutien national à la rénovation urbaine est également un autre facteur important. Au Royaume-Uni, où en permanence un certain nombre de quartiers ou de secteurs urbains sont sélectionnés par les pouvoirs publics pour une rénovation du marché immobilier, il est plus facile aux autorités municipales d'agir. Dans d'autres, comme l'Espagne, les moyens financiers sont plus limités et la ville dépend des partenariats public/privé. C'est pourquoi il est pratiquement impossible de faire des opérations de rénovation urbaine à grande échelle ;
- les secteurs choisis en définitive pour des opérations de rénovation urbaine sont souvent non seulement ceux qui sont le plus vétustes, mais aussi ceux qui présentent une concentration de groupes vulnérables d'habitants en termes de travail, de revenu et d'éducation. L'image du secteur et les comportements et préoccupations des populations et des autorités à l'égard de quartiers qui semblent se détériorer déterminent les choix en matière de rénovation. Certains quartiers peuvent être retenus du fait d'une hausse de la criminalité, mais aussi parce que la proportion de migrants dépasse un seuil critique. Même si la rénovation urbaine, souvent, ne cible pas spécifiquement les migrants, il est un fait que ce type d'initiative est mené dans des secteurs où les migrants sont surreprésentés.

#### **5.5 Conclusions concernant des approches intégrées et autres aspects**

Parmi les divers types de mesures destinées à améliorer l'environnement social des secteurs résidentiels, les mesures visant à améliorer les relations entre les gens, en particulier concernant les migrants et groupes minoritaires, semblent être celles qui ont le plus gros potentiel pour la ville tout entière.

Dans le domaine des relations humaines et de la médiation, beaucoup des villes du réseau CLIP ont apporté leur soutien à des programmes de médiation liés au logement, organisés par une institution municipale ou mis en oeuvre par des services spécifiques des associations au logement. Un aspect important de ces programmes, qui semble porter ses fruits, est l'implication des migrants et, point crucial, une formation, une supervision et un soutien institutionnel adéquats aux médiateurs. Ces programmes prennent en général un temps considérable à se monter si l'on veut qu'ils soient efficaces et s'inscrivent dans la durée. Dans l'idéal, les villes devraient développer un pôle de médiateurs formés et expérimentés tel que l'AmkA à Francfort.

Les villes devraient également tirer profit des propres ressources des migrants, qui pourraient être mobilisées par des initiatives visant à autonomiser ces groupes. Ces mesures peuvent être un puissant contrepoids à la tendance à voir les migrants et minorités essentiellement comme des « consommateurs » de prestations et de services sociaux.

Pour ce qui est des aspects de gouvernance, dans bon nombre des villes du réseau CLIP, les services des statistiques et administratifs ne voient pas encore les données liées à la migration et à l'intégration comme pertinentes pour une planification et une gouvernance ciblées. Même si la demande semble être clairement prise en compte dans la plupart des villes, développer des indicateurs valables et utilisables dans ce domaine est une tâche difficile qui exige des efforts et une expertise considérable. C'est pourquoi il serait bon d'intégrer des experts extérieurs aux travaux sur ces questions, afin qu'ils coopèrent à un stade précoce avec les spécialistes des services municipaux chargés des statistiques. Pour s'atteler aux problèmes de logement, sur lesquels la municipalité n'a qu'une influence limitée, il est également possible d'améliorer la coopération avec d'autres organismes au niveau local (par exemple les autorités de lutte contre l'incendie, autorités sanitaires ou autorités chargées de la distribution de gaz) pour partager les informations et agir en concertation.

Le choix des structures administratives pour la gouvernance des questions d'intégration locale doit prendre en compte la structure locale du pouvoir politique, les traditions administratives ainsi que les cadres financiers ou juridiques régionaux et nationaux. Là encore, intégrer la gouvernance aux politiques locales d'intégration ne peut pas passer par des recommandations de nature générale ; les mesures doivent nécessairement être soigneusement conçues en tenant compte de ces facteurs spécifiques. Pour le logement en particulier, afin de donner véritablement des résultats, la gouvernance locale doit impliquer dans ses projets et mesures différents acteurs en dehors de l'administration municipale.

Dans l'analyse des villes du projet CLIP, un aspect est frappant en matière de gouvernance : l'absence fréquente de dispositions de contrôle et d'évaluation. Seuls quelques cas font état d'informations systématiques concernant l'efficacité et les résultats de mesures concrètes. Très peu de mesures ont été évaluées, et de manière générale, on constate également l'absence de dispositions de contrôle pour le processus d'intégration. Pour la plupart des mesures, il était difficile d'obtenir des données chiffrées concernant leurs répercussions sur le groupe visé, sans même parler de données d'analyse du coût/bénéfice. Or ces informations pourraient jouer un rôle important pour le choix des mesures à prendre dans le cadre des politiques locales, afin d'éviter l'écueil des politiques purement symboliques dans ce domaine, et de contribuer au soutien politique nécessaire pour un engagement à long terme dans ce domaine qui devient de plus en plus critique pour la cohésion sociale et le développement économique des villes d'Europe.

## **6. Recommandations**

### **6.1 Recommandations destinées aux décideurs politiques locaux**

Les recommandations ci-après destinées aux décideurs politiques locaux rassemblent des expériences spécifiques de diverses villes ainsi que les idées novatrices qui ont surgies dans plusieurs villes du réseau. De manière générale, elles peuvent s'appliquer à toute ville européenne. Pour la bonne mise en oeuvre effective des mesures de politique, la condition préalable est de les adapter aux caractéristiques locales correspondantes.

#### **Intégration des migrants et politiques locales de logement : la nécessité d'établir des partenariats et une coopération intra-services**

En matière de logement, les migrants ne sont pas dans la même situation que la population autochtone puisque, en moyenne, les migrants et minorités ethniques figurent parmi les groupes plus vulnérables en matière d'immobilier. Or, comme tous les migrants ne sont pas dans ce cas, les politiques municipales du logement devraient traiter des situations *spécifiques*, en se gardant soit de privilégier les politiques générales au logement, soit d'organiser une politique qui ne viserait que les migrants. Étant donné l'interrelation complexe des questions en matière de logement, de l'intégration des migrants et d'autres domaines de la politique municipale, il est fortement recommandé d'adopter une approche transversale. Cette collaboration interdisciplinaire et régulière au sein de l'administration des communes devrait s'accompagner d'une coopération du partenariat avec des ONG et organisations caritatives de proximité, églises, chambres de commerce locales, syndicats locaux,

associations de propriétaires et de locataires. Cette approche intégrée pourrait être reflétée dans la structure organisationnelle de l'administration de la ville et être soutenue par des dispositions en vue d'une coopération structurée et efficiente entre les multiples acteurs impliqués :

- des groupes de travail internes se réunissant régulièrement et composés de représentants des services concernés de l'administration locale tels que les services du logement, de l'urbanisme, des affaires sociales, de la santé, de la jeunesse, des questions d'intégration et de diversité, de l'éducation et les institutions chargées de faire appliquer la loi ;
- des tables rondes et des réunions régulières avec des experts extérieurs et des représentants de la société civile, concernant les questions de logement et d'intégration d'immigrants ;
- la coordination centralisée de la politique d'intégration des migrants au sein de l'administration locale avec les compétences correspondantes (information par tous les services, participation aux programmes et préparation des décisions) ;
- l'élaboration d'une politique locale à long terme de l'intégration qui mette nettement l'accent sur une approche intégrée et holistique des questions de logement.

Les mesures pour une intégration structurelle et une coopération régulière sont coûteuses, mais à long terme de tels investissements évitent de payer un lourd tribut aux problèmes d'intégration.

### **Une politique locale, à condition de disposer d'informations et de données suffisantes**

Pour être à même de planifier et de mettre en oeuvre des politiques raisonnables d'intégration locale en général, dans le domaine du logement et de la ségrégation en particulier, les décideurs politiques et administrateurs locaux ont besoin d'informations fiables, complètes et actualisées. La portée et le détail des statistiques locales devraient, en règle générale, aller bien au-delà des statistiques nationales. Les informations générales sur les migrants installés sur le territoire de la commune, telles que leur nombre, la pyramide des âges et le nombre moyen de personnes par famille, l'origine nationale et ethnique des migrants ainsi que leur statut juridique sont particulièrement intéressantes. Il conviendrait de ne pas s'arrêter à la notion « d'étrangers », mais d'englober aussi des personnes issues de l'immigration, de deuxième ou de troisième génération.

Deuxièmement, les informations relatives aux conditions de logement et à la répartition territoriale des migrants dans la commune sont particulièrement intéressantes pour les politiques locales de logement. Ces données sont à la base de mesures adéquates autant qu'indispensables pour l'élaboration d'une politique préventive et durable du logement. C'est pourquoi il est conseillé aux villes:

- d'élaborer des indicateurs pour évaluer la situation des migrants en matière de logement (par exemple superficie en mètres carrés par personne, qualité des bâtiments) et de suivre ces indicateurs de manière systématique ;
- d'établir des indicateurs pour évaluer l'accès des migrants au logement (par exemple période d'attente des migrants et des groupes autochtones avant d'obtenir un logement social) et suivre ces indicateurs de manière systématique ;
- d'établir des indicateurs pour évaluer la répartition territoriale des migrants dans la commune (par exemple des indices de ségrégation) et suivre ces indicateurs de manière systématique ;
- de suivre la dynamique des flux de migrants dans la ville et d'utiliser une ventilation spatiale détaillée (par quartier ou par rue au lieu de se contenter de secteurs), puisque cela permet d'obtenir une image plus détaillée et plus fiable ;
- d'intégrer le suivi des conditions de logement dans un suivi global de qualité de vie des migrants au sein de leur communauté locale ;
- d'établir au sein des services des statistiques une unité spécialisée pour les données relatives au logement des migrants.

Les données collectées peuvent provenir de diverses sources, telles que les recensements généraux de population, les données relatives aux populations locales, des études scientifiques ainsi que des sondages d'opinion. Lorsque les données existantes sont insuffisantes ou ne font pas mention de la situation des migrants, il conviendrait d'organiser des collectes de données spécifiques. Pour cela, il est possible de faire appel à la coopération des ONG, églises, groupes locaux de recherche et bénévoles. Cependant, même si une forte collaboration des divers services et organisations est recommandée, une distinction claire devrait être opérée entre ce qui relève du travail social, de la collecte d'informations et des missions d'application de la loi.

## **Le logement social relevant de la sphère publique : un outil précieux pour les décideurs politiques locaux**

De nombreuses familles de migrants ne sont pas en mesure de se loger convenablement. Pour répondre à leurs besoins, l'offre et l'accès à des logements sociaux à des prix abordables gérés par les pouvoirs publics est un outil important pour la plupart des villes participant au projet CLIP.

La construction et l'entretien de logements sociaux étant particulièrement coûteuse, les pouvoirs locaux doivent prendre une décision stratégique : conserver leur parc de logements sociaux, le privatiser ou encore l'augmenter. De telles décisions sont influencées par des considérations générales de politique de redistribution au niveau local. Pour ce qui concerne l'intégration des migrants, les pouvoirs locaux devraient prendre en considération la position spécifique des migrants face au marché de l'immobilier, pour ce qui est de l'offre, de l'accès au logement à des prix abordables, du niveau de ségrégation géographique spatiale et de la portée de la discrimination.

Plus le marché privé de l'immobilier est déséquilibré, plus il est nécessaire de disposer d'une offre publique de logements. Il ressort clairement des études de cas qu'un important parc de logements sociaux gérés par les autorités publiques donne aux pouvoirs locaux davantage de latitude et de marge de manoeuvre en matière de politique du logement, d'urbanisme et d'intégration des migrants.

Dans la mise en oeuvre de projets locaux de logements sociaux, le degré de concentration spatiale des unités de logements sociaux devrait également être pris en compte : de petites unités de logements sociaux et l'éparpillement des logements sociaux dans toute la ville ont leur importance pour les processus d'intégration des migrants qui bénéficient de ce type de logement.

Les logements sociaux étant en nombre insuffisant et la concurrence vive entre les catégories autochtones et migrantes de bénéficiaires potentiels à faible revenu, l'accès aux logements sociaux est souvent un problème épineux pour les décideurs politiques locaux. Pour que tous ceux qui en ont besoin puissent y accéder tout en faisant en sorte que la mixité du milieu socio-économique soit préservée, une ville pourra choisir :

- de fixer les conditions et des réglementations pour obtenir l'accès à un logement social (par exemple plafond de revenus familiaux, période d'attente, présence d'enfants ou de personnes âgées dépendantes dans la famille), établir une liste de priorités et des dispositions d'urgence permettant des passe-droits en cas de nécessité absolue. Il convient de tenir compte du fait que des critères d'accès tels que des listes d'attente et un seuil d'années de résidence préalable peuvent être une cause indirecte de discrimination à l'égard de certains groupes de migrants ;
- de faciliter l'accès aux migrants en fournissant des informations pertinentes actualisées, si nécessaire dans des langues qu'ils comprennent, sur les logements sociaux disponibles ;
- promouvoir la mixité et la diversité en fixant des quotas explicites ou implicites de migrants pour les logements sociaux en général, ou dans certains endroits, et ouvrir l'accès aux logements sociaux pour des foyers de classes moyennes, ou encore vendre à l'unité certains logements dans des secteurs de logements sociaux ;
- vérifier que les quotas respectent la loi et sont efficaces.

Nota : ouvrir l'accès aux logements sociaux à des familles à revenus moyens peut sembler en contradiction avec l'une des raisons militent pour les logements sociaux à des prix abordables, puisque, de manière générale, le logement social est considéré comme un outil d'intervention de politique sociale destinée à subventionner les loyers pour des foyers à faible revenu.

### **Coopératives de logements : une aide pour les migrants**

En majeure partie, l'analyse faite plus haut sur l'accès aux logements sociaux vaut également pour les associations de logements où les sociétaires sont les propriétaires. La concurrence entre occupants (propriétaires) autochtones et migrants semble être encore plus vive. Dans le même temps, l'influence des pouvoirs locaux sur l'affectation des logements aux migrants est moins forte. Parmi les mesures concrètes, on citera :

- la mise à disposition de terrains municipaux au profit d'associations de logements en contrepartie de loyers contrôlés et d'un certain quota d'appartements que la ville peut attribuer aux personnes de son choix ;

- la coordination entre associations de logements, au moyen d'une table ronde, en vue de l'attribution de logements aux migrants ;
- le passage en revue critique et, si possible, le retrait de réglementations officielles ou de pratiques informelles discriminantes pour les migrants installés au sein des associations de logements (par exemple les listes d'attente exigeant une longue période de résidence ou prévoyant que les droits de résidence peuvent se transmettre par héritage).

### **Une meilleure information des migrants et le contrôle de la discrimination**

Parce qu'ils maîtrisent mal la langue du pays d'accueil, ne connaissent pas les droits et responsabilités liés au logement et sont en butte à la discrimination et à l'exploitation sur le marché immobilier, les migrants ont plus de difficultés à se loger convenablement. Ceci est particulièrement important pour les nouveaux arrivants. Les villes pourraient donc envisager de soutenir l'accès au marché immobilier par une meilleure information et par un suivi et un contrôle de la discrimination :

- promouvoir des centres de conseils de proximités ouverts au public, de type guichet unique, où les migrants pourront trouver des conseils concernant divers segments du marché de l'immobilier local en général, obtenir de l'aide dans les conflits interculturels ainsi que des informations sur des questions financières et juridiques telles que le paiement des loyers, leur indexation, l'extorsion, les dettes liées aux loyers, la période légale de notification et autres obligations ;
- diffuser des documents d'information dans les langues parlées par les migrants, avec l'aide de mentors bénévoles ou d'associations de migrants du même groupe linguistique ;
- mettre en place un bureau de terrain qui recueillera les plaintes (médiateur) et suivre de manière systématique la discrimination à l'égard des migrants sur le marché immobilier.

### **Logements du parc privé : mesures contre la surpopulation**

Plusieurs villes font état de l'exploitation des migrants par des propriétaires privés et du problème de la surpopulation « volontaire » pour abaisser le coût des loyers. Pour s'attaquer à ce problème, il est suggéré que :

- les gouvernements nationaux passent en revue les compétences et les ressources dont sont dotés les pouvoirs locaux pour s'attaquer à ce problème (par exemple, mécanisme d'octroi de permis pour les propriétaires privés de biens en occupation multiple qui soit suffisamment doté en ressources pour empêcher que des propriétaires louent sans permis, et pour faire en sorte que les pouvoirs locaux inspectent les conditions des logements avant de renouveler le permis) ;
- les pouvoirs locaux envisagent de travailler en partenariat avec d'autres agences qui ont compétence pour pénétrer dans ces locaux, afin de mettre en commun des informations lorsque les conditions d'un bien sont inacceptables et d'agir en concertation pour traiter le problème.

### **Logements du parc privé : des pistes pour un partenariat public-privé**

Au-delà des approches traditionnelles telles que le logement social ou les subventions de loyer pour les foyers à faibles revenus, les pouvoirs locaux trouvent souvent des moyens intelligents de combiner flexibilité et adaptabilité du marché du parc locatif privé et besoins sociaux des migrants. Au lieu d'agir à l'encontre de la dynamique des marchés, il convient d'utiliser au mieux les ressources offertes par celui-ci et, pour cela, améliorer l'accès des migrants au parc de logements locatifs privés à des prix abordables. La ville peut ainsi :

- contracter à bail des biens du parc privé en dessous du prix du marché et sous-louer ces appartements à faible prix à des migrants. Les propriétaires acceptent des loyers inférieurs aux prix du marché en contrepartie d'une garantie de loyers sur plusieurs années et d'une garantie de préserver la qualité du logement ;
- fournir à des constructeurs ou promoteurs privés des terrains municipaux à un prix inférieur à celui du marché, ceux-ci étant tenus à leur tour de proposer une partie des appartements construits selon des baux à loyer réduit en faveur de groupes cibles tels que des familles avec enfants ;
- servir de médiateur pour des contrats de bail entre des locataires issus de l'immigration et des propriétaires (autochtones) et accorder aux propriétaires des garanties pour, par exemple, la réparation d'éventuels dommages causés par le locataire ;

- cibler la discrimination à l'égard des migrants sur le marché immobilier privé, en privilégiant une approche visant à protéger les intérêts des migrants sans s'aliéner l'ensemble des propriétaires du parc de logements privés.

### **L'accès à la propriété pour les migrants, à un prix abordable**

Si, dans certaines villes européennes, les logements locatifs publics ou privés sont la règle, dans d'autres, ce sont les logements habités par leurs propriétaires qui prédominent. Dans ce cas, les familles de migrants qui souhaitent s'établir pour une durée assez longue n'ont souvent pas d'autre choix que de tenter d'acquérir une maison pour se loger convenablement. Dans un cas comme dans l'autre, les migrants sont, plus souvent que les autochtones, dans une situation socio-économique défavorisée, et devenir propriétaire est plus difficile pour eux.

Or, devenir propriétaire améliore souvent les conditions de logement des familles qui franchissent le pas et peut être considéré comme une étape majeure d'intégration à la société d'accueil, et c'est pourquoi l'accession à la propriété devrait être activement facilitée. Les pouvoirs locaux peuvent prendre les mesures suivantes pour faciliter l'accès des migrants à la propriété :

- mécanisme de subventions ou d'incitations fiscales pour les familles à faible revenu (y compris les migrants) qui souhaitent faire construire, acheter ou rénover des logements occupés ;
- fourniture de terrains municipaux à un prix subventionné en faveur de familles à faibles revenus qui font construire sur ce terrain ;
- soutien à l'accès à des prêts hypothécaires à taux d'intérêt réduit, en coopération avec des banques locales, par exemple en fournissant aux banques une garantie d'organisations privées en cas de défaillance ou d'autres garanties par les collectivités locales ;
- apport à des promoteurs privés de terrains municipaux à un prix subventionné, à charge pour ces promoteurs de vendre ensuite à des groupes cibles des unités de logement à un prix inférieur à celui du marché ;
- permettre aux migrants de participer activement à la construction de leur maison en faisant eux-mêmes certains travaux ;
- soutenir l'entrée des migrants en tant que propriétaires dans des coopératives de logements.

### **Rénovation urbaine douce : une possibilité supplémentaire**

La rénovation urbaine est définie généralement comme la réhabilitation physique de secteurs urbains vétustes par la rénovation et la construction ou reconstruction de logements et d'infrastructures publiques. Cependant, cette approche lourde se révèle souvent insuffisante pour la réhabilitation de zones défavorisées à forte concentration de migrants et qui comptent une population autochtone à faibles revenus. C'est pourquoi certaines villes du programme CLIP ont choisi une approche plus innovante : au-delà des mesures physiques de rénovation, la « rénovation urbaine douce » prend en compte les demandes sociales, économiques et culturelles et la planification et le processus de mise en oeuvre se font en accord avec les résidents. Cette pratique passe par :

- une reconversion et une remise de normes, au lieu de la démolition du parc de logements, combinée avec la construction ou la modernisation d'espace public en tant que lieu d'échanges ;
- la participation des résidents à la planification et la mise en oeuvre des mesures de rénovation, notamment par des lieux d'information et des « cafés de planification » où les informations sont affichées et les discussions publiques, en soutenant les organisations de résidents et en leur transférant certaines compétences, des travaux de petite rénovation dans le parc de logements anciens pouvant être effectués grâce aux ressources des résidents ;
- l'implantation d'institutions publiques et de services tels que des bibliothèques, des services municipaux et des bâtiments universitaires dans ces secteurs ;
- l'ouverture de nouvelles possibilités d'emplois et opportunités économiques pour les chômeurs ou personnes à faibles revenus, notamment par la promotion de l'esprit d'entreprise local ethnique
- la possibilité de rendre les quartiers rénovés plus attrayants pour des familles classes moyennes.

La rénovation urbaine douce est très prometteuse à la fois pour la réhabilitation du secteur et pour la mobilisation et la participation de tous ses résidents - et donc aussi pour une intégration réussie des migrants. Toutefois, si les quartiers redeviennent plus attrayants, les loyers et les prix auront eux aussi tendance à augmenter. Les villes devront envisager des moyens de combiner l'attraction pour de

nouvelles familles de classe moyenne et le maintien dans les quartiers pour des résidents de longue durée, dont certains issus de l'immigration.

### **Politique de lutte contre la ségrégation : des pistes pour des quartiers plus équilibrés**

Toutes les villes du projet CLIP partent du principe qu'il conviendrait d'éviter de fortes concentrations de migrants, en particulier issus d'une seule origine ethnique, car elles se révèlent un frein à une véritable intégration. Toutefois, elles sont également conscientes du fait qu'il n'est guère possible d'éviter un certain niveau de concentration au niveau de petits îlots. De manière générale, il semble conseillé de favoriser la mixité (divers types de logements et différents groupes ethniques) avec la population autochtone. Un autre aspect important de la politique de lutte contre la ségrégation est également une composition équilibrée de la population sur le plan socio-économique et démographique. La politique locale devrait prendre en compte le fait qu'un taux de fécondité plus élevé chez les migrants est l'un des facteurs majeurs qui accroissent encore la concentration, alors que, dans le même temps, des familles de classes moyennes ayant des enfants en bas âge quittent le secteur. Pour prévenir ou réduire la ségrégation, les mesures suivantes sont recommandées :

- répartir les logements sociaux dans toute la ville pour éviter la concentration en un seul endroit de familles à faible revenu en général, et de migrants en particulier ;
- construire des unités plus petites de logements sociaux ;
- en présence d'unités de logements sociaux déjà construites sous une forme concentrée, il conviendrait de vendre les logements à l'unité et de donner accès à des familles de classe moyenne ;
- recourir à des quotas formels ou informels pour éviter une forte concentration de migrants semble poser problème, voir même être illégal dans certains pays. En fait, les quotas doivent être passés en revue attentivement pour s'assurer qu'ils sont équitables, efficaces et légaux à l'égard de la Directive de l'UE contre la discrimination raciale. Les collectivités locales peuvent envisager des mesures volontaires qui parfois se révèlent plus efficaces que des mesures imposées telles que les quotas ;
- la politique locale place souvent beaucoup trop l'accent sur des mesures visant à contrôler l'arrivée d'immigrants dans certaines zones, au lieu d'influer positivement sur le maintien en place des autochtones de classe moyenne dans des secteurs présentant de fortes concentrations de migrants ;
- l'implantation d'institutions et services publics (lieu d'accueil des enfants, écoles, installations sportives) dans des secteurs en butte à la ségrégation renforcera leur intégration dans la ville tout entière, et réduira donc les manifestations de ségrégation ;
- les programmes de rénovation urbaine et autres incitations pour attirer ou retenir les foyers autochtones de classe moyenne dans des secteurs à forte concentration de ménages à faible revenu ou groupes de migrants peut contribuer à instaurer une mixité socio-économique dans le tissu social (au lieu de se contenter de contrôler l'arrivée de migrants) ;
- améliorer l'image du quartier dans les médias et dans le grand public en ayant recours à une stratégie de communication efficace et en organisant des manifestations culturelles ou sportives.

### **Petits îlots ethniques au niveau d'un quartier : soutien à l'intégration**

On recommande souvent de promouvoir l'équilibre socio-économique et ethnique dans les quartiers. Cependant, le réseau CLIP est aussi conscient qu'il n'est ni possible, ni souhaitable d'éviter une certaine concentration de groupes (ethniques) distinctifs. Les réseaux ethniques de proximité peuvent jouer un rôle positif pour le bien-être des migrants résidents et leur processus d'intégration. Pour les nouveaux arrivants en particulier, peu au fait des conditions locales, les réseaux locaux (des « îlots ethniques ») peuvent apporter un soutien sur le plan social et servir de passerelle avec la société d'accueil. Pour promouvoir ces « îlots ethniques » sans verser dans la ségrégation à grande échelle, les villes devraient, de manière générale :

- soutenir les organisations de migrants de proximité et rester en permanence en contact avec elles ;
- voir si de petits groupes de migrants peuvent fournir des solutions à peu de frais pour la première phase du processus d'intégration des nouveaux arrivants ;
- intégrer autant que faire se peut ces groupes à la ville en mettant à leur disposition des infrastructures et des services et en communiquant de manière positive dans les médias qu'ils forment une part haute en couleur et culturellement active de la ville ;
- suivre la mobilité des migrants et groupes autochtones dans la ville pour éviter des niveaux excessifs de concentration de migrants.

## **Relations au niveau du quartier, participation et autonomisation**

De bonnes relations au niveau du quartier (relations intergroupes) sont un facteur important pour la qualité du logement, à la fois pour les migrants et pour les résidents autochtones. La participation et l'implication des résidents locaux à des activités et à des projets peut faire beaucoup pour tisser de bonnes relations. Il est essentiel pour cela de mobiliser les résidents locaux. Les stratégies d'autonomisation visent à surmonter la passivité et la frustration chez les autochtones et les migrants par le partage des responsabilités. On peut envisager les mesures suivantes :

- faire participer réellement et à un stade précoce tous les résidents au processus de planification d'initiatives et de projets ;
- transférer certaines compétences à des groupes de citoyens ;
- établir des groupes d'actions de proximité ;
- apporter un bon soutien aux associations locales et leurs activités ;
- soutenir la participation des migrants à des associations de propriétaires ;
- faire participer des étudiants qui serviront de modèles pour le soutien de la socialisation des migrants dans des quartiers en butte à la ségrégation.

## **6.2 Recommandations destinées aux Etats membres du Conseil de l'Europe**

### **Des politiques d'intégration porteuses**

Une politique locale visant à intégrer les migrants au niveau du marché des logements doit s'inscrire dans une politique générale de migration et d'intégration. C'est au niveau de cette politique nationale que l'on devrait définir clairement les conditions de résidence et, dès le départ, offrir une perspective de résidence aux migrants pouvant bénéficier d'un séjour de longue durée. Les Etats membres sont invités :

- à poursuivre des processus tels que celui de Tampere, qui offre à des ressortissants de longue durée originaires de pays tiers des perspectives juridiques et sociales, et à mettre en oeuvre avec cohérence ces processus dans les Etats membres ;
- à offrir des perspectives de résidence à des ressortissants de longue durée originaires de pays non européens qui ne peuvent plus retourner dans leur pays d'origine (par exemple, pour des demandeurs d'asile tolérés).

### **Renforcer la latitude d'action au niveau municipal**

Pour pouvoir agir en faveur de l'intégration par le biais du logement, les villes et communes doivent disposer d'une certaine autonomie financière. L'intégration n'est pas gratuite, puisque, pour que les migrants puissent accéder au marché du logement, il faut des investissements publics sous une forme ou sous une autre. Les programmes nationaux du logement devraient donner aux villes davantage de latitude pour que celles-ci puissent cadrer leurs actions sur la situation locale.

Les mécanismes de redistribution financière entre régions sont essentiels pour l'autonomie financière au niveau local. De plus en plus, des agglomérations urbaines connaissent des situations tout à fait différentes entre elles et, souvent, les classes moyennes et supérieures, qui jouissent d'une situation financière aisée, quittent les centres-villes pour les banlieues proches ou lointaines. Le pouvoir d'achat de ces nouveaux arrivants profite à leur nouvelle commune de résidence, sous forme d'impôts, taxes et contributions sociales, ou, indirectement, en étant réinjecté dans l'économie locale. Les centres-villes se retrouvent donc avec une gamme de plus en plus étendue de missions sociopolitiques, alors que leurs moyens financiers diminuent. C'est pourquoi les Etats membres sont invités :

- à créer ou à renforcer un mécanisme de redistribution financière interrégional (communal) ; lorsqu'un tel mécanisme existe, à faire en sorte que soient remplies les missions spécifiques des villes sur le plan sociopolitique, en particulier celles visant à contribuer à l'intégration des migrants ;
- à soutenir les demandes des municipalités pour le financement de projets liés au logement dans le cadre des Fonds structurels du Fonds européen d'intégration.

## **Créer des conditions cadres pour la fourniture de logements sur le long terme**

Sur les marchés immobiliers, les relations de pouvoir sont asymétriques. Les acheteurs potentiels sont infiniment plus nombreux que le petit nombre de propriétaires et de vendeurs de biens. Le comportement des deux groupes est également influencé par une notion différente de l'urgence : les acheteurs potentiels ont en général besoin de se loger rapidement, alors que les propriétaires ou vendeurs peuvent se permettre d'attendre avant de vendre, ou de louer leurs biens. Étant donné cette relation asymétrique, il est souhaitable que les organismes publics conservent en permanence leurs propres parcs de biens immobiliers, en parallèle au marché immobilier libre, ce qui leur permettra d'aider les groupes particulièrement vulnérables. Il est donc recommandé aux États membres :

- de créer les conditions d'un cadre juridique permettant aux villes et communes de jouer activement leur rôle sur le marché immobilier (en tant que constructeurs, propriétaires ou bailleurs de biens) ;
- d'établir les conditions d'un cadre juridique permettant aux villes et communes d'introduire des formes d'encadrement des loyers ;
- de promouvoir la recherche sur des exemples de bonnes pratiques dans le domaine du logement social et d'établir des principes directeurs nationaux pour les logements sociaux au niveau local ;
- d'organiser les conditions d'accès à des logements organisés et soutenus par les pouvoirs publics de telle manière que les conditions à remplir n'aboutissent pas à des pratiques (indirectement) discriminantes à l'égard des migrants.

## **Réguler pour que le logement reste abordable**

Les mesures destinées à encourager l'intégration par un meilleur accès au logement devraient combiner de manière équilibrée les possibilités de subventions pour les bâtiments et les possibilités de subventions directes versées aux bénéficiaires, afin de réduire le coût du logement pour les groupes défavorisés de la population ou dans des secteurs spécifiques d'une ville, pour mieux maîtriser les coûts de logements qui doivent rester abordables.

En principe, les mécanismes de subventions doivent concerner l'ensemble des groupes de populations à faible revenu, qu'ils soient autochtones ou issus de la migration. Du point de vue d'un objectif d'intégration au sein d'une politique globale du logement, il serait contre-productif de ne mettre en place un système que pour les migrants, car un tel système serait par ailleurs moins bien accepté. Les autorités nationales et locales devraient veiller à ce que les mesures soient formulées et adoptées en toute neutralité pour ce qui concerne la situation de migrant :

- prendre des dispositions légales nécessaires pour proposer des subventions aux bâtiments et des subventions servies directement aux ménages ; veiller à ce que le groupe social à faibles revenus visé soit véritablement atteint par le biais d'un plafond de revenus ;
- recourir à un financement remboursable (prêts à faible taux d'intérêt) dans le cadre d'un cercle de financement fermé pour acheter un bien neuf ou rénover des logements existants ;
- lier le versement de subventions pour les bâtiments à des objectifs sociaux, écologiques et d'urbanisme. Parmi les objectifs particulièrement intéressants, on pourrait citer les maisons à faibles émissions ou totalement passives, la mise à disposition de logements dans un quartier négligé ou en butte à une forte ségrégation, ou les projets de logements interethniques favorisant la mixité entre divers groupes de migrants.

## **Sortir de la spirale de la dévaluation urbaine et locale**

La concentration de groupes de populations migrantes entraîne une spirale de dévaluation des logements ; un afflux de migrants s'accompagne de l'exode des familles autochtones de classe moyenne, ce qui aboutit à une perte de pouvoir d'achat, à un ralentissement des investissements dans la structure bâtie des villes et nourrit cette spirale de dévaluation. Pour sortir de ce cercle vicieux, les États membres sont invités :

- à suivre de manière systématique l'évolution socio-économique dans les régions, les villes et les quartiers afin de mettre en place en temps opportun des contre-mesures telles que des initiatives de rénovation urbaine ;
- à utiliser un financement public pour entamer des processus et encourager les investisseurs privés à s'impliquer (au moyen de dotations et en augmentant l'attractivité des lieux) ;

- à accompagner les processus de rénovation urbaine et de gentrification par un financement public de l'État de manière à ce qu'ils n'entraînent pas de flambées des prix cycliques, car la population locale serait alors chassée et la ségrégation ne ferait que s'aggraver.

### **Soutenir la recherche et les projets modèles**

Il importe d'augmenter la recherche systématique et comparative sur l'efficacité et l'efficacités relatives des politiques et programmes liés au logement et de leurs effets sur les processus d'intégration. Les programmes de recherche nationaux devraient se pencher davantage sur ces questions, adapter leurs problématiques de recherche et lancer des projets modèles en vue de définir comment des politiques d'intégration locale peut être mises en œuvre. Les Etats Européens sont donc invités :

- à soutenir la recherche systématique comparative sur la politique du logement et ses effets sur les processus d'intégration. Les institutions nationales devraient diffuser les résultats des études et des recherches auprès des décideurs politiques locaux et veiller à ce que les données et indicateurs pertinents pour la migration soient pris en compte convenablement et intégrés dans les statistiques et rapports des institutions nationales ;
- soutenir le développement de systèmes d'indicateurs locaux pour mesurer la situation de l'intégration, ainsi que l'efficacité et l'efficacité des politiques et programmes locaux en matière de conditions de logement et de ségrégation des migrants ;
- lancer des programmes nationaux de rénovation (tels que le «Soziale Stadt» en Allemagne ou la «Politique de la ville» en France) porteurs d'idées et à même d'aider les pouvoirs locaux à mettre en œuvre des mesures novatrices ;
- apporter un soutien national au réseau de villes existants afin de déclencher des processus d'apprentissage suivis de manière systématique et scientifique et d'échanger des exemples de meilleures pratiques.

### **Améliorer la « bonne pratique » dans la gouvernance locale**

En matière de logement, les cadres politiques et la législation au niveau national peuvent stimuler les décideurs politiques et leur donner les moyens d'agir, tout comme ils peuvent parfois les freiner et les limiter. Les Etats membres sont invités à améliorer la participation des parties prenantes et l'efficacité des structures de gouvernance locale en veillant à ce que la politique nationale :

- soutienne l'ouverture interculturelle et les politiques de diversité des institutions nationales et locales ;
- facilite la coopération et les partenariats avec des ONG locales et œuvres de bienfaisance, églises, chambres de commerce local, syndicats locaux, association de propriétaires et de locataires, notamment dans le domaine du logement, de l'éducation et de l'accès à l'emploi ;
- évite la complexité bureaucratique et soit à même de s'adapter de manière flexible aux besoins locaux ;
- privilégie les mesures préventives en matière de ségrégation des migrants, notamment le soutien au développement de systèmes d'alerte précoce déclenchés par des indicateurs sociaux et spatiaux ;
- encourage et soutienne l'évaluation des mesures d'intégration de manière générale, et plus spécifiquement les conséquences des politiques locales du logement sur l'intégration des migrants et des minorités ;
- fournisse un appui et des critères pour un suivi effectif de la discrimination sur les marchés locaux du logement et pour la mise en œuvre de mesures discriminatoires.

### **6.3 *Recommandations aux décideurs politiques au niveau européen***

Le Conseil de l'Europe contribue depuis longtemps au débat sur les politiques de logement en Europe, et sa contribution va se poursuivre. Bien que l'Union européenne n'ait pas de compétence officielle en matière de logement au titre du Traité de l'UE, sa compétence en matière de politiques liées à la libre circulation des personnes et à la prévention de la discrimination devrait être mise à profit dans le domaine du logement. Il est spécifiquement recommandé aux décideurs politiques au niveau européen :

## **Soutenir l'établissement de réseaux entre villes et le dialogue avec les décideurs politiques européens**

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devraient soutenir l'établissement de réseaux de villes au niveau européen et faire participer les administrations municipales, en tant que parties prenantes, à la poursuite de l'élaboration de politiques européennes en matière de logement et d'intégration des migrants.

À cet égard, il est recommandé :

- que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe poursuive son dialogue avec les villes européennes en ce qui concerne l'inclusion sociale et le rôle de la bonne pratique d'intégration des migrants par le logement au niveau local ;
- que l'Union européenne poursuive des activités telles que la création d'une plate-forme sociale pour les villes et la cohésion sociale, par le biais de la DG chargé de la recherche, et renforce la coopération de la DG chargée des libertés, de la sécurité et de la justice avec Eurocities, grâce à l'organisation d'une conférence annuelle sur l'expérience locale en matière d'intégration des migrants (en s'appuyant sur les processus mis en place dans les villes) ;
- que les deux organes soutiennent, grâce aux ressources financières et politiques dont ils disposent, les réseaux de ville déjà mis sur pied par des agences de l'Union européenne tels que le réseau des villes contre le racisme (par l'Agence des droits fondamentaux) ou par le Conseil de l'Europe et la Fondation européenne, par exemple le réseau CLIP;
- que le Comité économique et social du Comité des régions (ECOSOC) poursuive ses activités sur l'intégration des migrants et le logement. On citera l'exemple récent de l'avis rendu par l'ECOSOC sur les migrations dans l'UE et les politiques d'intégration : coopération entre les pouvoirs régionaux et locaux et les organisations de la société civile.

## **Lancer et financer les programmes de recherche dans ce domaine**

Un autre domaine important d'activités pour les organisations européennes consistera à lancer des programmes de recherche dans le domaine de l'intégration des migrants et du logement. Il est suggéré à cet égard:

- de poursuivre les programmes de recherche avec la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances dans le domaine de l'exclusion sociale et de la pauvreté, dans le but de renforcer la cohésion sociale. Un bon exemple à cet égard est constitué par le récent rapport de recherche sur les conditions de logement des migrants ;
- de lancer de nouveaux programmes de recherche sur le logement et les migrants, relevant du domaine d'activité des agences de l'UE telles que l'ADF et la fondation européenne.

## **Soutenir les villes en tant qu'organismes actifs et parties prenantes dans la mise en oeuvre de programmes européens sur l'intégration des migrants**

Les décideurs politiques européens devraient considérer les villes comme des parties prenantes actives dans la politique primaire d'intégration des migrants, les stimuler et les aider à développer et à mettre en oeuvre ces politiques. Il est recommandé :

- d'envisager d'utiliser le nouveau Fonds d'intégration pour les migrants de pays tiers et d'encourager les villes à déposer des demandes de dossiers de financement ;
- de faire figurer l'intégration des migrants en général, et notamment en matière de logement local, dans les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale ;
- de sensibiliser les décideurs politiques régionaux et locaux à l'importance des politiques du logement locales pour l'intégration des migrants aux sociétés européennes.

## **Suivre l'application de la directive de l'UE contre la discrimination raciale**

Dans plusieurs Etats membres, l'efficacité de la mise en oeuvre de la Directive 2000 de l'UE contre la discrimination raciale fait débat actuellement. Il est suggéré que la Commission européenne suive la situation pour voir si cette Directive est mise en oeuvre de manière efficace et protège réellement les migrants de la discrimination raciale dans l'accès au logement. La Commission pourrait trouver approprié de saisir l'Agence des Droits fondamentaux sur cette question.