

## **Logement et « intégration » des minorités ethniques dans les villes néerlandaises**

### **Diagnostic-synthèse**

Les représentations et les politiques du logement des minorités ethniques sont particulièrement complexes aux Pays-Bas, reflétant les incertitudes de la conception néerlandaise des minorités ethniques et de leur intégration (ou, pour reprendre des termes plus communs aux Pays-Bas, leur « incorporation » ou « participation »). Comme ailleurs, la question du logement des minorités ethniques a longtemps été traitée *ad hoc*, la présence de ces minorités étant perçue comme transitoire, et aussi du fait que la grande diversité des groupes d'immigrants et de leurs conditions d'immigration des années 1940 aux années 1970 ne semblait pas autoriser une politique uniforme de logement de ces groupes. La reconnaissance de la présence de ces personnes à titre permanent et de la nécessité de formuler une « politique des minorités » n'a émergé qu'à la fin des années 1970 (WWR 1979, *Minderhedennota* 1983). Initialement, cette politique a hésité entre deux dimensions : une dimension individuelle, socio-économique, et une dimension plus collective et culturelle. Dès le début des années 1980 toutefois, la première dimension est devenue prépondérante, dans un contexte d'extension du chômage dans lequel le fort taux de chômage des minorités ethniques a été considéré comme le principal problème d'intégration. L'accès inégal des minorités ethniques à l'emploi a été construit comme un problème non pas d'offre mais de demande (formation insuffisante, mauvaise connaissance de la langue néerlandaise, etc.) (WWR 1989). La définition du problème des « minorités » a ainsi schématiquement évolué d'une conception en termes d'émancipation collective des groupes minoritaires, dans la tradition de la société néerlandaise pillarisée, à une conception en termes de problème individuel de statut socio-économique et en particulier d'employabilité, mais avec toujours en arrière-plan la reconnaissance et la valorisation du caractère multi-ethnique et multiculturel de la société néerlandaise.

### **L'évolution du contexte national**

Dans ce contexte, le logement des minorités ethniques n'a pas été considéré comme un problème aussi central que l'emploi ou l'éducation, ce qui n'a pas empêché qu'il soit discuté et en

partie traité. Si l'existence d'inégalités ethniques dans le champ du logement a été politiquement reconnue (WWR 1979, *Minderhedennota* 1983, CEBEON 1993), la définition des causes de ces inégalités et des politiques à mettre en œuvre a été très hésitante. Il semble tout de même que, en cohérence avec la conception nationale dominante du problème des minorités, l'explication des inégalités par la différence ethnique et culturelle a tendu à s'effacer derrière l'explication par des facteurs socio-économiques et par l'existence de discrimination ethnique. Ainsi, si les notions de « préférence ethnique » et de « besoins spécifiques », très fortes notamment en Grande-Bretagne, trouvent un certain écho dans le contexte néerlandais, il y a par contre une sorte de réticence à développer une véritable « politique de logement des minorités ethniques », contrairement au cas britannique. Dès les années 1980, la position du ministère du logement (VROM) a été d'adopter une politique de laisser faire dans ce domaine. Un service spécifique mis en place au sein du ministère en 1980 sous la pression du ministère des affaires intérieures et de certains groupes d'intérêt ethniques a ainsi été supprimé en 1987. Des débats ont soulevé la question de l'opportunité de créer et soutenir des associations de logement (« *Woningcorporaties* »)<sup>1</sup> spécifiques pour (et dirigées par) les minorités ethniques, une possibilité mentionnée dans le rapport *Minderhedennota* de 1983. Finalement, les groupes d'intérêt ethniques ont semble-t-il estimé qu'il était préférable d'exercer une pression sur les associations de logement existantes et de promouvoir l'emploi des minorités ethniques et la sensibilisation aux problèmes de logement de ces groupes dans ces associations, d'autant plus que le contexte de libéralisation de la politique sociale du logement des années 1980-90 était défavorable à la création d'associations nouvelles et de petite taille (Jansen 2000).

Globalement, l'idée prévaut que le logement des minorités ethniques est un problème qui doit être traité au sein de politiques sociales et urbaines générales, et particulièrement à travers une politique de logement social très extensive qui constitue un pilier central de l'Etat-Providence néerlandais depuis un siècle. La politique nationale du logement social est en effet la plus extensive de l'Union européenne, c'est l'archétype du modèle «social-démocrate » de politique du logement en Europe (Sala Pala 2000). Elle s'ancre dans la loi sur le logement de 1901, qui proclame que les « associations de logement » ont la mission sociale de loger tous les citoyens incapables de subvenir eux-mêmes à leurs besoins en logement, définition large qui englobe les populations ethniques en difficulté pour se loger. Dans ce contexte, la question de la discrimination ethnique à l'accès au logement a toutefois été portée à l'agenda à partir des années 1980, notamment à travers l'action du LBR, Office national de lutte contre le racisme, créé en 1985. La question du logement des minorités

---

<sup>1</sup> Aux Pays-Bas, le secteur du logement social repose principalement sur les « *Woningcorporaties* », associations de droit privé à but non lucratif (84% du parc social), et dans une moindre mesure sur les autorités locales (16%) dont le parc est soit sous la responsabilité directe du service logement municipal soit (surtout) géré par des compagnies municipales de logement. Mais depuis les années 1970 et encore plus le *Memorandum Heerma* de 1989 (qui a marqué le tournant libéral de la politique du logement social néerlandaise), le rôle des « *Woningcorporaties* » dans la gestion du logement social a été valorisé aux dépens de celui des municipalités, qui conservent toutefois un rôle stratégique important.

ethniques a en outre été traitée, comme dans d'autres pays européens, dans le cadre d'une politique urbaine ciblant les quartiers en difficulté, dite « politique des grandes villes » (« *grotestedebeleid* »).

### **L'agenda local : des changements en matière de politiques d'attribution et de renouvellement urbain**

L'accès inégal des minorités ethniques au logement a été attribué aux Pays-Bas à des facteurs à la fois de demande et d'offre (*Contourennota* 1994). Du côté de la demande, l'accent a été mis en général sur des facteurs socio-démographiques (notamment les bas revenus et la taille relativement importante des ménages d'origine immigrée) plutôt que sur des facteurs culturels. Mais l'accent a surtout été mis sur l'offre et notamment la discrimination institutionnelle dans le processus d'attribution des logements sociaux au plan local (Ekkers 1984 et 1987, Smit 1991, Tazelaar 1990, Tazelaar et Niedekker 1989). Si le ministère du logement a impulsé des études qui ont permis de souligner ce phénomène (CEBEON 1993) et notamment sa corrélation avec le degré d'autonomie des associations de logement au plan local, il a par contre pris peu de mesures pour le combattre autrement que par la discussion avec les acteurs locaux du logement et la persuasion. Cela a en partie été justifié par le fait que, au même moment, un nouveau modèle d'attribution des logements sociaux, basé sur le « choix » du logement par le candidat par le biais d'un système de publication dans des journaux locaux des logements sociaux ouverts à la location, supposé réduire le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires du logement et donc les possibilités de discrimination, a été expérimenté dans certaines villes néerlandaises. Ce nouveau système d'attribution, appelé parfois « modèle de Delft » du nom de la ville où il a d'abord été expérimenté, rompt avec le modèle traditionnel fondé sur les besoins organisé par la loi sur le logement de 1947, modèle selon lequel des points sont attribués aux ménages candidats en fonction de leurs « besoins » (définis de façon vague) et du temps d'attente (Kullberg 1997). Il est aujourd'hui appliqué dans toutes les grandes villes (sauf Breda) et au total dans 400 municipalités sur 600, représentant 80% du stock de logement social. Il a connu une certaine diffusion en Europe et particulièrement en Grande-Bretagne où il a été promu par le gouvernement national dans un récent *Livre vert* (DETR 2001) et expérimenté dans certaines (petites) municipalités. Il semble avoir rencontré aux Pays-Bas un certain succès en termes d'accès au logement des minorités ethniques (CEBEON 1996) ; des recherches récentes ont par exemple montré qu'à Rotterdam, les candidats issus des groupes ethniques minoritaires sont satisfaits par la publication des offres de logements sociaux. Certains se heurtent néanmoins à des difficultés d'utilisation de ce système pour des raisons de langue ou autres (Brokken, Van der Zanden et Lepelaars 2001). Des recherches sur Amsterdam et Zaanstad confirment que les minorités ethniques sont moins capables que d'autres ménages de tirer profit de cette libéralisation du système d'attribution (Kullberg 2002). L'étendue des possibilités de

discrimination reste en tout état de cause dépendante des configurations locales particulières, des systèmes locaux d'acteurs et notamment du degré d'autonomie dont bénéficient les associations de logement en matière d'attribution. Par ailleurs ce changement est limité en ce qu'il n'a aucun impact sur les restrictions de choix expérimentées par les minorités ethniques du fait de leurs revenus en moyenne plus faibles – bien qu'il existe un système d'allocations logement relativement étendu.

La question de la concentration spatiale des minorités ethniques a aussi été très débattue récemment. L'importance du secteur du logement social aux Pays-Bas et l'échelle relativement petite du développement urbain (avec peu de grandes villes) ont empêché le développement de véritables « quartiers ghettos » à grande échelle, bien qu'il existe un certain nombre de quartiers qui posent effectivement un problème de ségrégation ethnique. L'accent a été mis depuis quelques années sur le problème de concentration ethnique dans des quartiers de logement social construits après-guerre, comme par exemple Bijlmermeer à Amsterdam, et une grande partie des débats s'est focalisée sur la question de la concentration des enfants d'origine immigrée dans certaines écoles, dites « écoles noires » (*zwarte schoole*). Un trait constant de la politique nationale est la réaffirmation de l'illégalité de toute politique contraignante en matière de concentration ou de déconcentration ethnique, dans la mesure où elle ferait obstacle au libre choix individuel (*Minderhedennota* 1983, *Contourennota* 1994). Malgré cela, il existe de toute évidence des pratiques locales illégales de quotas, que l'introduction du nouveau modèle d'attribution semble toutefois limiter. Les associations de logement justifient ces pratiques par la pression du voisinage et le risque d'une déstabilisation sociale de certains quartiers (Kullberg et al. 1996). Dans les débats récents, les aspects positifs et volontaires de la concentration ethnique ont néanmoins également été soulignés. A l'échelle de la politique nationale, le principe de mixité sociale est semble-t-il plus discuté qu'en France.

En termes de recettes d'action publique, l'accent a été mis sur la nécessité de diversifier les types et standings de logement dans les quartiers en difficulté, notamment en remplaçant une partie des logements dégradés par des logements de plus haut standing (politique de restructuration), afin sur un plan collectif, urbain, de stopper l'exode suburbain, d'attirer ou de maintenir des populations plus riches dans les villes centres, mais aussi, sur un plan plus individuel, de faciliter la mobilité résidentielle à l'intérieur d'un même quartier au fur et à mesure que progresse la mobilité sociale des résidents et notamment des minorités ethniques. L'objectif est de rendre possibles des « carrières logement » des ménages dans des quartiers peu favorisés pour lutter contre leur « fuite » dans des quartiers plus favorisés, plutôt que d'attirer des populations à statut socio-économique plus élevé résidant ailleurs. Les minorités ethniques sont explicitement une cible importante de cette politique, formulée dans le document de 1997 sur la politique de renouvellement urbain (*Nota Stedelijke Vernieuwing*). Leurs « préférences logement » sont fréquemment prises en compte par les plans locaux de restructuration urbaine que les municipalités doivent soumettre à l'échelon ministériel en vue

d'obtenir un co-financement. Dans certains cas, les concentrations ethniques sont valorisées par les politiques locales, comme par exemple à Almere et à Delft où ont été récemment débattus des plans municipaux valorisant la forte identité ethnique de certains quartiers par le soutien à la création de services et commerces adaptés aux résidents.

Le caractère social-démocrate extensif de la politique du logement néerlandaise a donc érigé le logement social en élément important d'intégration sociale des personnes en difficulté et notamment des minorités ethniques aux Pays-Bas. Le vaste mouvement de privatisation et de décentralisation de cette politique depuis la fin des années 1980 a profondément transformé le contexte de la gestion du logement des minorités ethniques. Ces réformes ont renforcé le rôle des acteurs locaux dans la formulation des problèmes et des politiques, qui sont aujourd'hui co-définis au niveau local, où les municipalités et les associations de logement élaborent ensemble des accords de performance concernant les loyers, les attributions et le renouvellement urbain. Un autre effet de ces réformes est une plus forte autonomie des associations de logement, toutefois différenciée selon la configuration locale. Comme en France ou en Grande-Bretagne, on observe une différenciation importante des configurations locales du logement et une diversification des formulations et modes de gestion des problèmes de logement des minorités ethniques.

## Indications bibliographiques

Brokken, Marie, Wim van der Zanden & Carla Lepelaars, 2001, *Migranten op de Rotterdamse Woningmarkt: Verhuissstromen en zoekervaringen binnen het aanbodmodel* (Immigrants on the Rotterdam housing market: Moves and experiences), Rotterdam (RADAR; COS).

CEBEON, 1996, *Minderheden aan bod, Betekenis van aanbodmodellen van woonruimteverdeling voor etnische minderheden* (A Chance for Ethnic Minorities, The Meaning of Adverts House Allocation Systems for Ethnic Minorities), Ministère du logement, La Haye.

CEBEON, 1993, *De plaats door verdeling, Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden* (Results of Allocation, House Allocation Policy and Ethnic Minorities), Ministère du logement, La Haye.

*Contourennota, Integratiebeleid etnische minderheden*, 1994, Ministère des Affaires intérieures, La Haye.

DETR (Department of Environment, Transport and the Regions), 2000, *Housing green paper «Quality and choice : a decent home for all »*, Londres.

Ekkers, P.D.J., 1984, *Toewijzers en woningzoekenden: een case study naar de aard en dimensies van het proces van woonruimteverdeling in Nijmegen* (Allocators and applicants: a case study of the allocation of housing in Nijmegen), University of Nijmegen.

Ekkers, P.D.J., 1987, *Mechanismen van bewonersselectie* (Mechanisms of selection of tenants), R.P. Hortulanus & E.T. van Kempen (eds.) *Sociaal beheer van buurten. Leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer* (Social management of neighbourhoods), La Haye (VUGA).

Jansen, Janneke, 2000, *Ergens anders onderdak, Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995*, Universit   de Leiden.

Kullberg, J., 2002, "Consumer's responses to choice based letting mechanisms", *Housing Studies*, vol. 17, n   4, pp. 549-579.

Kullberg, J., 1997, "From Waiting Lists to Adverts: the Allocation of Social Rental Dwellings in the Netherlands", *Housing Studies*, juillet, n   3, pp. 393-403.

Kullberg, J., W.A.T. van der Heijden, & J.A. Adrianow, 1996, *Woonstijlen, overlast en sociaal beheer in corporatiewoningen* (Lifestyles, neighbour nuisance and allocation of social housing), Delft, Delft University Press.

*Minderhedennota*, 1983, Ministère des Affaires intérieures, La Haye.

*Nota Stedelijke Vernieuwing*, 1997, Ministère du logement, La Haye.

Sala Pala, V., 2000, « Europe : le logement social saisi par le marché », *Pouvoirs locaux*, n   45/II, juin, pp. 48-53.

Smit, Vincent (1991) *De verdeling van woningen, een kwestie van onderhandelen* (The allocation of dwellings, a matter of negotiation), faculteit Bouwkunde, TU Eindhoven, Bouwstenen 21.

Tazelaar, C.A, 1990, *Minder welkom in Lelystad, Geringe kansen voor allochtonen op de woningmarkt* (Equal opportunity for immigrants on the housing market), Utrecht, Landelijk Bureau Racismebestrijding, LBR-reeks nr. 12.

Tazelaar, Kees & Donald Niedekker, 1989, *Spreidingsbeleid in Haarlem, Toewijzing van woningen aan buitenlanders* (Distribution policy in Haarlem, Allocation of dwellings to immigrants), Utrecht, Landelijk Bureau Racismebestrijding, LBR-reeks nr. 10.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 1989, *Allochtonenbeleid*, SDU, La Haye.

WRR, 1979, *Etnische minderheden*, SDU, La Haye.