

Logement et « intégration » des minorités ethniques dans les villes françaises

Diagnostic-synthèse

Le logement et l'intégration des « minorités ethniques » dans les villes françaises et notamment les plus grandes (Paris, Lyon, Marseille) constitue un enjeu croissant des politiques urbaines mais aussi de la politique nationale, comme en témoigne un agenda national marqué depuis une dizaine d'années par la centralité des objectifs de lutte contre la ghettoïsation et de renforcement du droit au logement, des lois Besson de 1990 et loi d'orientation pour la ville de 1991 aux récentes lois exclusions de 1998 et Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Cette prégnance de la question des relations inter-ethniques dans la construction et le traitement des enjeux sociaux et urbains en France a toutefois ceci de paradoxal que cette question n'y est le plus souvent abordée qu'en creux, euphémisée précisément dans les termes de la « question urbaine » ou de la « question sociale » et rarement nommée en tant que telle. Cette construction euphémisée des relations inter-ethniques fonde la spécificité du contexte français de la politique de logement et d'intégration des minorités ethniques. On retrouve ici la trace de l'idéologie nationale de l'intégration, idéologie républicaine du contrat social, qui au nom du principe de l'égalité des citoyens interdit la prise en considération des origines ethniques et en vient ainsi à nier la possibilité même de spécificités ethniques, et plus encore de discriminations ethniques. Les contradictions, de plus en plus évidentes avec le développement d'une « deuxième » puis d'une « troisième générations » d'individus qui, bien qu'ayant la nationalité et la citoyenneté française, sont manifestement victimes de discriminations que ce soit dans le logement, l'emploi ou le loisir, entre le mythe du « modèle français d'intégration » et la réalité sociologique d'une société française où des individus subissent quotidiennement du fait de leur origine ethnique supposée un traitement différencié, inférieur, dans leurs relations sociales en général mais aussi dans leurs relations aux institutions publiques (notamment dans le champ du logement social), sont cependant de plus en plus difficilement gérables et le mythe de l'intégration à la française plus difficile à entretenir. Ces contradictions de plus en plus frappantes ont abouti à de récents aménagements de la « politique d'intégration » française (si tant est qu'une telle politique existe – Faber 2000, Viet 1998, Weil 1991), voire à une « requalification » (Lorcerie 2000-2001) du modèle français d'intégration. Les récents changements d'action publique (législation anti-discrimination, mise en place au niveau des départements des Codac, Commissions d'accès à la citoyenneté, en 1999 par le ministre de l'Intérieur J.-P. Chevènement) semblent refléter une plus

grande ouverture à la reconnaissance des discriminations ethniques et raciales et y compris des responsabilités des institutions publiques dans les processus discriminatoires. Cette évolution peut se lire comme un signe d'une diffusion du paradigme anglo-saxon, libéral, des relations raciales. Un récent rapport produit par le Geld, Groupement d'étude et de lutte contre les discriminations mis en place par Martine Aubry, a ainsi éclairé l'importance quantitative et les ressorts qualitatifs des discriminations à l'accès au logement social (Geld 2001). L'accueil réservé à ce rapport (peu diffusé, contesté par les principaux intéressés à commencer par l'Union HLM) en dit toutefois long sur les inhibitions ou le refus d'admettre des discriminations dans un contexte idéologique français qui, en entretenant le mythe de l'égalité en dépit des origines ethniques, a longtemps contribué à l'occultation de ces discriminations¹.

Le projet national d'action publique : « droit au logement » et « mixité sociale »

Les politiques publiques, définies comme moyens qu'une société donnée se donne pour agir sur elle-même, ne se comprennent qu'en lien avec les représentations sociales et politiques construites par cette société, et contribuent elles-mêmes à la mise en sens et en mots des enjeux sociaux. Action publique et idéologies (au sens large de visions du monde) sont de ce point de vue complètement imbriquées. Le tabou français sur l'ethnicité explique ainsi la mise en sens politique et la mise en place de principes et d'instruments d'action publique spécifiques dans le contexte français, à commencer par la centralité des principes universels de « droit au logement » et de « mixité sociale » dans la formulation (implicite) d'une action publique en matière de logement et d'intégration des minorités ethniques. Au niveau national, la question du logement des minorités ethniques a fait l'objet, depuis l'émergence de ce problème dans les années 1950 suite aux premières grandes vagues d'immigration de l'après guerre, d'un double processus d'euphémisation ou de « dissimulation » (Sayad 1999).

Selon un premier processus d'euphémisation, ce qui est officiellement entendu aujourd'hui encore par « politique de logement des immigrés » se réduit en fait au traitement d'une population cible aux contours bien délimités, celle des (ex-)travailleurs immigrés vieillissants logés principalement en foyers (Sonacotra ou autres). La France républicaine ne peut en effet pas sans contredire son identité reconnaître l'existence de minorités ethniques. Elle se représente plus volontiers des « populations immigrées » et aujourd'hui des « jeunes issus de l'immigration » (Simon

¹ Soulignons que ce que nous formulons ici est de l'ordre du constat et que nous ne portons aucun jugement de valeur sur les mérites réels ou supposés de l'un ou l'autre de ces « modèles » français et britannique de relations raciales, et notamment sur la balance entre les défauts (hypocrisie de l'occultation officielle des discriminations ethniques) et les mérites (entretien de la fiction de l'égalité qui présente la vertu de ne pas légitimer des représentations et comportements différentialistes et racistes) du « modèle français d'intégration ».

2000-2001). Cette mise en mots du problème et l'accent mis aujourd'hui sur la question de la restructuration des foyers de travailleurs migrants (FTM) perpétuent la représentation selon laquelle la question du logement des minorités ethniques recouperait encore largement l'enjeu - historiquement déterminant mais de moins en moins central - des FTM, et perpétuent simultanément l'image du travailleur célibataire d'origine maghrébine, installé temporairement en France, comme figure archétypale de l'immigré. Cette centralité de la question des foyers dans les représentations du problème du logement des «immigrés » présente en outre l'ambiguïté de faire croire en l'existence d'une politique visant l'intégration des immigrés par le logement, alors que les foyers ont dans nombre de cas servi d'autres fins, comme celles de déplacer des populations «indésirables » notamment pour certains pouvoirs municipaux, et qu'ils ont de plus, en isolant ces personnes dans l'espace urbain, contribué à enraciner l'image de l'immigré inassimilable, aux différences culturelles irréductibles (Bernardot 1999). Cette politique est enfin, du fait qu'elle cible spécifiquement un public immigré, révélatrice des contradictions du modèle d'intégration à la française et de son idéal universalisant.

Depuis les années 1980, la dissolution de l'enjeu du logement des minorités ethniques dans des politiques de « lutte contre l'exclusion sociale » ou dans la politique de la ville a constitué un second mode d'euphémisation des inégalités ethniques dans le logement. S'il a beaucoup été question de problème de « banlieue » ou de « quartiers difficiles » dans les débats récents sur la politique de la ville, c'est ici encore la figure de l'immigré, mais cette fois plus particulièrement sous les traits des jeunes immigrés de la seconde génération (Rinaudo 1999) qui est activée de façon euphémisée dans les discours et la mise en forme politique de ces enjeux urbains, tandis que les expressions mêmes de « jeunes » voire de « délinquants » tendent à être amalgamées avec la figure des jeunes d'origine immigrée. Du fait de cette euphémisation, les politiques urbaines en matière de logement des minorités ethniques présentent la particularité, en France, d'être structurées par des principes et modes d'action publique définis au niveau national sur un mode universel. On peut ainsi lire en creux, depuis une dizaine d'années, de la loi Besson à la LOV puis aux récentes lois exclusions et loi SRU, l'émergence et la consolidation d'un projet national d'action publique² en matière de logement des minorités ethniques qui s'articule autour de deux principes clés, à vocation universelle : le « droit au logement » et la « mixité sociale ». A l'observation des débats (parlementaires comme médiatiques) accompagnant la formulation de cette politique, et encore plus à l'observation des mises en œuvre et interprétations locales de ce projet national d'action publique, peu de doute est laissé en effet sur le fait

² Cette expression « projet national d'action publique », empruntée à Pierre Lascombes (1994), renvoie au constat que les nouvelles politiques sociales prennent moins la forme de dispositifs d'action publique substantiels que de projets qui reposent sur des proclamations générales d'objectifs et sur l'appel à la mobilisation des acteurs locaux. C'est à l'échelon local que ce projet national prend concrètement une substance, différenciée selon les configurations locales et la construction locale des enjeux sociaux. On est donc moins ici dans un schéma classique de mise en œuvre locale d'une politique nationale que dans un schéma de définition et mise en œuvre territoriales d'une action publique à l'intérieur d'un cadre d'interaction défini nationalement. Le processus de territorialisation est alors un élément déterminant dans la formulation de l'action publique.

que ces principes euphémisent et dissimulent un traitement public de la question des discriminations ethniques à l'accès au logement et de la ségrégation ethnique dans l'espace urbain (Kirszbaum 1999).

Le logement des minorités ethniques comme enjeu des politiques urbaines

Ce qui se joue alors au niveau local et dans le processus de territorialisation est déterminant car le projet national d'action publique en matière de droit au logement et de mixité sociale ne se concrétise qu'à l'échelon local, où il rencontre des logiques d'action, une hiérarchisation des enjeux sociaux et urbains, des systèmes d'acteurs locaux spécifiques, qui tous participent à la mise en sens et à la mise en œuvre de ce projet national fondé sur la mobilisation des acteurs locaux autour de la réalisation de ces deux principes structurants. Des différents contextes de territorialisation de ce projet national d'action publique découle une grande variété dans les politiques urbaines en matière de logement des minorités ethniques, ce qui n'empêche pas d'observer un certain nombre de lois générales et de récurrences. Nous nous appuyons ici sur l'exemple de Marseille, qui tout en étant spécifique fournit matière à un certain nombre de questions ou observations plus générales.

La première observation est la très forte incertitude qui pèse sur le contenu du projet national d'action publique et notamment des deux principes de « droit au logement » et de « mixité sociale ». Incantatoires, ces principes n'ont pas de définition claire, univoque et uniformément praticable pour les acteurs locaux. Ils sont d'ailleurs intrinsèquement contradictoires dans la mesure où la mise en œuvre du droit au logement implique d'attribuer aux plus démunis des logements sociaux qui du fait des caractéristiques du stock et des flux du parc social se situent pour la plupart dans les cités ou quartiers en déshérence, ce qui renforcerait les effets ségrégatifs de la politique du logement et notamment les concentrations ethniques. Ils sont de surcroît extrêmement ambigus et donc ouverts à de multiples interprétations locales : par exemple, que signifie la mixité sociale ? que prétend-on mixer ? à quelle échelle cette mixité doit-elle s'apprécier ? Toutes ces questions sont laissées ouvertes par les textes législatifs. La définition de la mixité sociale est éminemment située et sujette à débat, et soumise à l'interprétation des différentes catégories d'acteurs qui font la politique locale du logement (élus locaux, acteurs administratifs, services extérieurs de l'Etat, organismes HLM publics ou privés, acteurs associatifs, etc.). Les systèmes locaux d'acteurs du logement (Bourgeois 1996) sont extrêmement complexes, et leurs principaux pôles (pôle politico-administratif local – départemental et surtout municipal -, pôle étatique – préfet, DDE mais aussi DDASS, etc.-, pôle HLM et pôle « société civile » - associations d'habitants, de locataires ou de citoyens, etc.) développent des logiques d'action spécifiques et sont eux-mêmes extrêmement divers. Ces systèmes d'acteurs du logement social sont plus ou moins fragmentés ou intégrés selon les configurations locales et les modes de gouvernance

urbaine. On peut par exemple opposer la situation marseillaise, où le système local du logement se caractérise par une très forte fragmentation du fait notamment de l'éclatement du pôle HLM (une vingtaine d'organismes), d'une tradition municipale de « laissez faire » et de gestion clientéliste du logement social, et actuellement la volonté peu dissimulée par la municipalité dirigée par J.-P. Gaudin de « rendre » le centre-ville « envahi par la population étrangère » aux « Marseillais » (J.-P. Gaudin, *La Tribune* du 5/12/2001), à la situation rennaise, marquée par une très forte intégration du système d'acteurs local sous l'impulsion d'élus traditionnellement (dès les années 1950) acquis à la cause du logement social et de la mixité urbaine. Cette capacité d'intégration, qui est un facteur décisif dans la construction d'une action publique qui de plus en plus nécessite une définition et une implémentation partenariales, fait défaut à Marseille où les principaux dispositifs partenariaux promus par le dispositif législatif national, de façon obligatoire (conférence intercommunale du logement) ou facultative (protocole d'occupation du patrimoine social) ont achoppé sur la fragmentation du système d'acteurs, le manque de volonté politique locale et la faible capacité de contrainte de l'Etat local.

Mais au-delà de cette diversité des configurations locales, un ensemble de facteurs tendent généralement à vider le projet national d'action publique d'une grande partie de sa substance, notamment l'opacité des systèmes locaux du logement - en particulier en ce qui concerne la question cruciale des attributions de logement social -, le désir d'autonomie des organismes HLM, ou encore des rapports de forces défavorables aux services de l'Etat qui abdiquent dans bien des cas une partie de leur pouvoir coercitif sur les municipalités ou les acteurs HLM. Si les discours et pratiques autour de la mixité sociale et du droit au logement sont différenciés selon les catégories d'acteurs, leur logique professionnelle, l'aire géographique concernée (cité, arrondissement, centre-ville etc.), on observe une très forte ethnicisation de ces discours et pratiques, de degré et nature variables toutefois. Un exemple parlant est celui de la « traduction » du principe de mixité sociale, officiellement ethniquement neutre, par celui de « seuil de tolérance » (à la présence immigrée) manié par les gestionnaires des attributions de logements sociaux.

Le facteur politique local est lui aussi décisif du fait de la décentralisation et du pouvoir des élus locaux en matière de construction d'un référentiel politique local qui hiérarchise les besoins et objectifs dans un sens potentiellement contradictoire avec les objectifs du projet national d'action publique. Le référentiel marseillais, centré depuis quelques années sur la question du développement économique, de la promotion de l'image de la ville (notamment par la rénovation du centre) pour attirer des couches moyennes et supérieures, autour notamment du projet Euroméditerranée, est potentiellement en contradiction avec les objectifs de droit au logement et de mixité sociale (*Le Monde* 21 août 1999, *Libération* 3 avril 2002). La territorialisation de la politique nationale dans le contexte décentralisateur français fait naître une tension entre un projet national à dominante sociale et un projet urbain à dominante économique et qui vise à tirer la population « vers le haut ». Les débats

autour de la loi SRU et les problèmes que ne manqueront pas de poser son application (notamment autour de la règle des 20% de logements sociaux par commune – *Libération* 16 mai 2001, *Pouvoirs locaux* 2000) viennent ainsi prolonger des questions récurrentes dans la politique urbaine française, au niveau national comme local, depuis le début des années 1990.

Références bibliographiques

Bernardot, M., 1999, « Chronique d'une institution : la SONACOTRA, 1956-1976 », in *Sociétés contemporaines*, 1999, « Immigration et politiques de l'habitat », n° 33/34, janvier/avril.

Bourgeois, C., 1996, *L'Attribution des logements sociaux. Politique publique et jeu des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.

Faber, J., 2000, *Les indésirables. L'intégration à la française*, Paris, Grasset.

Geld (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), mai 2001, *Les Discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, rapport officiel, dirigé par P. Simon.

Kirszbaum, T., 1999, « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, « Immigration et politiques de l'habitat », n° 33/34, janvier/avril 1999.

Lascoumes, P., 1994, *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Le Monde, 21 août 1999, « M. Gaudin ne construit pas assez de logements sociaux à Marseille ».

Libération, 3 avril 2002, « La mixité sociale s'arrête à la Canebière ».

Libération, 16 mai 2001, « Les HLM coincés entre ghetto et quota ».

Lorcerie, F., 2000-2001, « L'intégration requalifiée », intervention au séminaire de l'IRESO sur les jeunes en Europe, Paris.

Pouvoirs locaux, 2000, « Logement : la ville solidaire », n° 45, juin.

Rinaudo, C., 1999, *L'Ethnicité dans la cité. Jeux et enjeux de la catégorisation ethnique*, Paris, L'Harmattan, 206 p.

Sayad, A., 1999, *La Double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil.

Simon, P., 2000-2001, « Les jeunes issus de l'immigration se cachent pour vieillir. Représentations sociales et catégories de l'action publique », intervention au séminaire IRESO sur les jeunes en Europe, Paris.

Sociétés contemporaines, 1999, « Immigration et politiques de l'habitat », n° 33/34, janvier/avril

La Tribune, 5 décembre 2001, « Il fallait stopper la spirale du déclin », interview avec J.-Cl. Gaudin.

Viet, V., 1998, *La France immigrée. Construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard, 550 p.

Weil, P., 1991, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique d'immigration, 1938-1991*, Paris, Calman-Lévy.