

# Le logement social en France et la gestion des "populations à risques"

Analysant les modes de gestion du "risque" attachés à certaines populations, l'auteur dresse ici les mécanismes du système d'attribution des logements sociaux en France. Les politiques françaises de promotion de la "diversité", affichées à l'origine comme armes de lutte contre la ségrégation, se retournent finalement contre leur objectif initial et justifient au quotidien des pratiques discriminatoires. Là encore, comme dans le secteur éducatif, les agents sont moins en cause que le système qui produit des discriminations indirectes.

par **Patrick Simon**,  
Institut national d'études  
démographiques (Ined),  
Paris\*

**"Pouvoir accéder à un logement décent est un droit fondamental. Un droit qui doit être garanti à toute personne, sans préférence, et cela quels que soient son origine, son sexe, son âge, son apparence physique, son état de santé, sa situation de famille, son orientation sexuelle ou son appartenance politique."** Ainsi commence la plaquette d'information sur les droits des candidats à la location éditée en juin 2003 par la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. Intitulée "La location sans discrimination", la brochure fournit des conseils pour collecter des indices susceptibles de démontrer une pratique discriminatoire dans l'accès au logement, qu'il soit privé ou social. Venant après une succession de recherches et de rapports montrant sans ambiguïté l'importance des discriminations dans l'accès au logement, cette opération de communication constitue une nouvelle étape, tardive et très prudente, dans la construction d'une politique de lutte contre les discriminations dans le domaine de l'habitat en France.

Dès ses débuts, cette politique s'est adressée en priorité à l'emploi, associant les actions en direction des entreprises, les formations des agents des services de l'emploi et le renforcement des ressources juridiques. La loi relative à la lutte contre les discriminations du 17 novembre 2001 a, pour l'essentiel, concerné l'emploi en modifiant le Code du travail (extension du domaine de la discrimination prohibée, nouvelle répartition de la charge de la preuve, droit d'agir en justice des syndicats et des associations, pouvoirs d'enquête élargis de l'inspection du travail...) ainsi que le Code pénal. Il est fait mention du logement parmi les domaines couverts par la loi, mais aucune disposition particulière n'était prévue. Il faut attendre la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 pour traiter des discriminations à la location (pièces justificatives à apporter, caution sans condition de nationalité...). Ce décalage entre la mobilisation sur l'emploi, comme domaine principal où se tiennent les discriminations et se déploient

\* Cet article est une version fortement remaniée du texte "Les immigrés dans les HLM: la création d'une catégorie à risque", in **La commune et ses minorités**, programme "Ville et hospitalité" coordonné par A. Gotman, Puca et Fondation de la MSH, 2001, pp.24-33.

les actions de lutte, et la discrétion relative de la communication sur les discriminations dans le logement s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, la thématique des discriminations a été portée au gouvernement par Martine Aubry, alors ministre de l'Emploi et la Solidarité. Ses prérogatives ne couvraient pas le champ du logement et cela a contribué à le tenir à l'écart de la dynamique initiale. Ensuite, les discriminations dans l'emploi ont souvent été considérées comme plus graves que celles se tenant dans le logement, de par leurs conséquences et leur signification symbolique. Enfin, les responsables désignés des discriminations sont les entreprises, c'est-à-dire pour l'essentiel des acteurs privés que les pouvoirs publics tentent de mobiliser. En



© IWMédia.

ce sens, et avant que l'attention ne se porte sur les entreprises et services publics et les intermédiaires de l'emploi, le marché constituait un coupable idéal qu'il convenait de contrôler pour l'empêcher de produire les discriminations.

Ces paramètres n'ont pas fonctionné de la même façon dans le cas du logement. Le ministère ne s'est engagé que tardivement sur cette question, laissant les opérateurs HLM en première ligne en matière de communication. Les réalités des discriminations ont longtemps été minimisées, noyées dans l'ensemble des inégalités "socio spatiales" que les lois

La notion de "risque" est devenue centrale dans la gestion des HLM, elle sature aussi les représentations des pouvoirs publics et des élus.





Le constat des associations est qu'à situation sociale (précaire) égale, les ménages "immigrés" ont une moins grande probabilité d'obtenir un logement qu'un autre ménage.

1)- Patrick Simon et Thomas Kirszbaum, **Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social**, note n°3 du Geld, Paris, 2001.

2)- Loi Besson, Lov, loi sur les exclusions, loi SRU.

3)- Dans la suite de l'article, on utilisera le terme "immigrés" entre guillemets dans un sens extensif de la figure sociale des immigrés, indépendamment de l'origine réelle des individus ainsi définis. Dans le rapport du Geld, nous avons proposé l'expression "immigrés ou supposés tels" pour les mêmes raisons (voir *op. cit.*).

sur la ville tentaient de réduire. Les acteurs responsables des discriminations ont d'emblée regroupé des opérateurs privés (propriétaires, agences immobilières, marchands de biens...), des bailleurs sociaux au statut variable de société anonyme privée ou d'office public, mais remplissant une "mission de service public" et des élus municipaux. En clair, les discriminations dans l'habitat sont complexes à analyser

et ne constituent pas un thème de communication facile à exploiter politiquement. Au contraire, les analyses tendent à mettre en cause, parmi les acteurs participant aux discriminations, des opérateurs publics ou des services de l'État<sup>(1)</sup>. Elles pointent en outre les contradictions internes des

lois successives sur la ville<sup>(2)</sup> qui, depuis 1989, ont tenté d'inverser les processus ségrégatifs résultant de la politique urbaine de la période précédente. Ces textes visent à renforcer la "cohésion sociale" en assurant une répartition "équilibrée" des fonctions, équipements, populations et activités. Cet objectif s'appuie, entre autres, sur une politique de peuplement volontariste qui garantit la "mixité sociale" par la redistribution des populations caractérisées non seulement par leur position sociale, mais aussi, de façon plus implicite et mal assumée, par leur origine ethnique.

### Populations "à risques" et discrimination "probabiliste"

Dans ce contexte, la gestion des populations "immigrées"<sup>(3)</sup> est essentiellement appréhendée comme un problème qu'une politique adaptée permettrait de résoudre. Le signalement des immigrés comme paramètre important de la "crise urbaine" se traduit alors par leur construction comme "catégorie à risque" de la gestion locative et de l'intervention politique. Or, la manipulation de la notion de risque est devenue centrale dans les normes de gestion des organismes HLM, tout comme elle sature les représentations des pouvoirs publics et des élus. Elle s'apparente à ce que l'on pourrait qualifier, dans une théorie des discriminations, de "discrimination probabiliste", dans le sens où le fait d'avoir réuni un ensemble d'informations négatives sur un groupe conduit à éviter d'admettre les ménages que l'on rattache au groupe.

La politique à l'égard des immigrés s'est toujours située dans un entre-deux ambigu entre le traitement spécifique et la prise en charge par le droit commun. Cette tension se double d'une autre particularité de la politique d'intégration qui, au même titre que la politique de la ville par exemple, est transversale. À ce titre, elle doit trouver un difficile équilibre entre des politiques sectorielles (l'emploi, l'habitat, l'école...), catégorielles (les travailleurs, les femmes, les jeunes, les



immigrés, les "exclus", les "issus de l'immigration"... ) et territoriales (les "quartiers", les bassins d'emploi, les agglomérations...).

La politique de l'habitat a d'abord suivi une option de traitement spécifique à l'égard des immigrés. Le Fasild, la Sonacotra ou la CNLI<sup>(4)</sup> ont pour vocation d'intervenir auprès d'un public immigré bénéficiant d'interventions et de financements dérogeant du droit commun. La Sonacotra, créée en 1956, est ainsi chargée d'administrer un parc de foyers appelés à assurer le logement des travailleurs algériens dans un premier temps, puis des étrangers en général à partir de 1963. En 1974, 680 foyers hébergeaient 170 000 étrangers. Aujourd'hui, on y recense environ 100 000 étrangers, dont une grosse majorité de Maghrébins (63 %) et d'originaires d'Afrique subsaharienne (22 %)<sup>(5)</sup>. Un Groupement interministériel supervise de son côté l'éradication des bidonvilles et îlots insalubres en centre ville. De nombreuses familles migrantes vivant en bidonvilles ont ainsi été relogées en "cité de transit" dans le cadre des programmes de lutte contre le logement insalubre. Ces cités sont conçues comme des "sas d'adaptation", destinés à recevoir les familles venant des taudis ou les familles primo-migrantes avant leur accession au logement social conventionnel. Dans la pratique, les durées de séjour dans les cités de transit se sont considérablement allongées et ce parc, en théorie provisoire, s'est maintenu et continué à jouer un rôle important dans l'hébergement des immigrés. Enfin, on décide en 1975 l'affectation d'une partie de la taxe parafiscale du "1 % logement" au logement des étrangers : de 20 % au départ, cette part va tomber à 6,4 % en 1981, avant d'être supprimée en 1998. Les sommes ainsi dégagées ne seront cependant pas consacrées spécifiquement à la construction et à la réservation de logements sociaux destinés aux étrangers et la CNLI chargée de superviser l'utilisation des crédits "immigrés" sera remplacée en 1998 par la Cilpi<sup>(6)</sup>.

Ce traitement spécifique n'aura concerné en définitive qu'une petite fraction des populations immigrées qui, pour l'essentiel, dépendent des dispositifs de droit commun pour accéder à un "logement digne". Ces dispositifs parviennent-ils à assurer la mobilité résidentielle des immigrés? Rien n'est moins sûr, si l'on considère que les discriminations agissent comme un filtre qui pèse sur les trajectoires des immigrés, sans que celles-ci soient prises en compte dans les aides proposées. L'expérience des associations d'insertion par le logement montre ainsi que parmi le public des "ménages défavorisés", les "immigrés" ont des difficultés supplémentaires pour trouver à se loger, ce qui implique un accompagnement spécifique de la part de ces associations. Leur constat à l'arrivée est qu'à situation sociale (précaire) égale, les ménages "immigrés" ont une moins grande probabilité d'obtenir un logement qu'un autre ménage. En ce sens, l'indifférenciation des politiques sociales ne répond qu'imparfaitement aux inégalités auxquelles font face les "immigrés" et laissent prospérer un marquage

4)- Respectivement Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre la discrimination, Société nationale de construction pour les travailleurs et Commission nationale pour le logement des immigrés.

5)- Marc Bernardot, "Le mode de vie des résidents en foyers pour isolés à la Sonacotra", *Horizon*, Hors-série Sonacotra, n°2, Paris, 1995.

6)- Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées. Pour l'essentiel, la Cilpi est chargée du traitement des foyers de travailleurs migrants.

pratiqué aussi bien par les propriétaires privés que par les bailleurs sociaux. Par ailleurs, les politiques publiques elles-mêmes tournent autour de l'ethnisation sans parvenir à lui accorder un statut, mais sans non plus la tenir à distance.

En effet, tout en ne constituant pas un "public", les "immigrés" forment malgré tout un groupe fortement repéré dans le cadre des politiques de lutte contre la ségrégation. Implicitement désignés au titre des "groupes sociaux" dont la concentration apparaît contradictoire avec la cohésion sociale, leur dispersion volontariste constitue un objectif revendiqué des politiques de peuplement. Le développement du traitement territorialisé des questions sociales offre alors une solution à l'indifférenciation en construisant une équivalence entre "quartier" et "populations immigrées". L'effet de marquage social exercé en retour sur les populations ne peut être négligé.

### La construction d'une catégorie à risque

Au regard de l'histoire urbaine, l'amalgame entre populations immigrées et logement social est relativement récent. Initié vers la fin des années soixante-dix, il est contemporain de l'accès progressif des vagues d'immigration d'après-guerre à un parc de logement qui leur était resté fermé jusqu'alors. Après avoir connu le logement précaire (bidonville, chambres meublées) ou insalubre, les immigrés ont suivi des trajectoires résidentielles ascendantes vers l'acceptation à la propriété ou le logement social<sup>(7)</sup>. Paradoxalement, la reproduction par les immigrés des trajectoires de mobilité résidentielle suivies par les classes populaires françaises constitue le signal d'une décadence. À cela plusieurs raisons. D'une part, l'accès des immigrés au parc social s'effectue dans des segments particuliers de ce parc, principalement les moins attractifs car mal situés ou/et en voie d'obsolescence. Ces orientations sélectives aboutissent à la formation de quartiers à forte concentration d'immigrés, attestant du fonctionnement d'un système ségrégatif y compris au cœur du secteur social de l'habitat. D'autre part, les trajectoires résidentielles des immigrés dans et hors du parc social paraissent bloquées, confortant la représentation d'une assignation à résidence. Les mutations vers d'autres quartiers offrant des équipements, un environnement et une image de meilleure qualité s'avèrent plus compliquées et moins fréquentes que pour d'autres ménages. Enfin, malgré le rôle important que jouent les HLM dans l'amélioration de leurs conditions d'habitat, les immigrés y accèdent avec plus de difficultés que les autochtones à situation sociale et familiale comparable, comme en témoignent les résultats de l'enquête logement de 1996<sup>(8)</sup> et les éléments présentés dans la note du Geld<sup>(9)</sup>.

L'attribution des logements sociaux s'inscrit dans un système d'acteurs – organismes HLM, élus, pouvoirs publics, collecteurs du 1 % – qui,

7)- Patrick Simon, "Les immigrés et le logement: une singularité qui s'atténue", *Données sociales*, Insee, Paris, 1996.

8)- Julien Boëldieu et Suzanne Thave, "Le logement des immigrés en 1996", *Insee première*, n°730, 2000.

9)- Voir note du Geld, *op. cit.*, 2001.

10)- L'enquête d'opinion réalisée chaque année pour le compte de la CNCDH confirme la persistance d'un niveau élevé de xénophobie. Le rapport 2000 fournit les chiffres suivants : 60 % des personnes interrogées considèrent "qu'il y a trop de personnes d'origine étrangère en France" (61 % en 1999) ; 63 % déclarent qu'il y a "trop d'Arabes" et 43 % "trop de Noirs". Source CNCDH, rapport 2000.

tout en suivant des logiques propres, participent tous à la construction des immigrés comme catégorie à risque. L'immersion de ces acteurs dans une société civile travaillée par une xénophobie tenace<sup>(10)</sup> et leur sensibilité aux tensions urbaines ont concouru au passage d'une appréciation individuelle des candidats au logement à une représentation sociale du risque attaché à tel groupe particulier<sup>(11)</sup>. Comme pour d'autres groupes (familles monoparentales, Rmistes, travailleurs précaires...), l'image de l'immigré des années soixante-dix, "bon locataire" car bon travailleur payant régulièrement son loyer, s'est muée en une catégorie redoutée, car synonyme de dévalorisation des quartiers et de fuite des "bons" habitants. Ces représentations ont fini par guider les pratiques d'attribution en formalisant la distinction entre les "bons" et les "mauvais" groupes, au mépris des critères formels d'attribution des logements. Chaque acteur suit ses logiques de gestion ou stratégies d'intervention qui vont, par leurs effets combinés, construire les situations de concentration et alimenter la stigmatisation des immigrés.

Les stratégies des ménages immigrés sont relativement hétérogènes selon les origines et les projets, tant elles apparaissent clivées entre la volonté d'agrégation par affinités ethniques ou réseaux familiaux et la recherche d'un éloignement des quartiers à forte concentration pour se dissocier de l'accusation de communautarisme et obtenir un environnement jugé de meilleure qualité. Il n'y a pas de stratégie uniforme, pas plus que d'homogénéité dans les représentations que les immigrés nourrissent des quartiers où ils résident. Les souhaits de mobilité exprimés reflètent indéniablement leurs aspirations à ne plus subir le discrédit qui s'y attache. Mais dans le même temps, nombreux sont ceux qui y ont établi leurs racines, s'identifiant à leur histoire et y bénéficiant de réseaux de relation aussi bien familiaux, qu'amicaux ou institutionnels. L'intégration des immigrés dans les quartiers dits en difficulté est une dimension insuffisamment prise en compte par les discours et politiques publics<sup>(12)</sup>. La plupart des quartiers d'habitat social continuent à enregistrer une demande soutenue de la part de ménages immigrés, signe que l'obtention d'un logement social est un besoin prioritaire, avant toute autre considération. Les objectifs de mixité sociale placent les organismes HLM gérant ces sites dans une position impossible. Comment continuer à refuser des attributions à des



© Enrico Porta - Infomédia.

**L'amalgame entre logement social et populations immigrées est récent. Il correspond à leur accès, à la fin des années soixante-dix, à un parc qui leur était fermé avant.**

11)- Jean-Claude Toubon, "Le logement des minorités : accès au logement social et recherche de la diversité", in **Anciennes et nouvelles minorités**, Ined, Congrès et colloques, n°17, 1997.

12)- L'opération de relogement des ménages habitant la tour Renoir aux "4000" à La Courneuve (Seine-Saint-Denis) a fait apparaître une proportion de 90% de souhaits de relogement dans la ville, dont une très grande majorité dans les "4000" eux-mêmes.

ménages qui composent l'essentiel de la demande, alors que ceux susceptibles de "diversifier" le peuplement refusent les attributions dans ces quartiers et que ces logements offrent une prestation somme toute bien supérieure au logement insalubre et surpeuplé ?

## Les limites de l'intervention des préfets

Les marges d'intervention des services de l'État sur les politiques locales de l'habitat sont allées crescendo avec la déconcentration des pouvoirs. Cherchant à réintroduire une régulation des pratiques des échelons locaux, les dernières lois confèrent des prérogatives d'intervention importantes aux services préfectoraux. Ainsi, l'institution des "Plans d'occupation du patrimoine social" (Pops) a attribué aux préfets le pouvoir, en cas de manquement des partenaires locaux à leurs obligations, de désigner des personnes prioritaires à loger sur son contingent. Jusqu'alors, l'État n'avait qu'une faculté de proposition de candidats à l'organisme, qui pouvait les refuser. La loi sur les exclusions a de nouveau renforcé les prérogatives du préfet en matière d'attribution, l'autorisant à siéger en commission et lui conférant la responsabilité de définir les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, de manière contractuelle avec les organismes HLM. Cependant, la mobilisation des services préfectoraux dans la conduite et l'application de la politique du logement n'est pas à la hauteur des possibilités théoriques<sup>(13)</sup>. Beaucoup de préfetures ne parviennent pas à suivre efficacement la gestion de leurs contingents. À l'insuffisance des moyens matériels et humains se traduisant par une mauvaise tenue des fichiers et une organisation déficiente des différents services logements, s'ajoute une méconnaissance du nombre et de la localisation des logements qui leur sont réservés dans le parc social. Cette méconnaissance a pu être le fruit d'une stratégie délibérée des organismes d'HLM, dans un contexte de résistance à l'intervention des services de l'État dans les normes et objectifs de gestion du patrimoine et de son occupation.

Bien que l'on constate un réel réinvestissement des capacités d'intervention opérationnelle des services de l'État, ces derniers sont confrontés à d'importantes limites, qui tiennent tout autant aux contraintes du système local du logement social (jeux d'acteurs, tensions sur le marché, offre insuffisante, caractéristiques des ménages demandeurs...) qu'à leur propre interprétation des équilibres de peuplement et des priorités à accorder au logement des immigrés. Par souci de ne pas heurter trop violemment les autres acteurs, rares sont les préfets qui ont fait jouer la plénitude de leur pouvoir<sup>(14)</sup>. La difficile gestion des contingents préfectoraux ne tient pas seulement à des dysfonctionnements internes. Elle est en grande partie liée au type de candidats que les préfetures ont pour mission de loger en priorité, parmi lesquels les

13)- Ce constat sévère est dressé par le rapport du groupe de travail de l'Ena sur le logement social : "Le préfet dispose en théorie de pouvoirs étendus ; ses moyens s'avèrent difficiles à mobiliser et leur utilisation est souvent limitée par sa dépendance vis-à-vis des autres acteurs." Ena, 2000, p.12.

14)- René Ballain et Francine Benguigui, *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, La Documentation française-PCA, Paris, 1995.

ménages immigrés ou supposés tels du fait de la consonance de leur patronyme, font figure de repoussoir. Comme le montrent diverses enquêtes, les services préfectoraux ont pleinement conscience du fait que les candidatures "étrangères" subissent une discrimination, même si cette raison ne peut être explicitée<sup>(15)</sup>. Les préfectures se voient régulièrement retourner leurs candidatures par des organismes d'HLM invoquant l'occupation sociale de leur patrimoine pour refuser des personnes jugées "difficiles", souvent immigrées ou supposées telles. Anticipant ces réactions, les préfectures ne font bien souvent qu'entériner ces pratiques discriminatoires en intériorisant les critères des organismes d'HLM. Conscientes de la nécessité de "s'adapter" et pour éviter la "reprise" du logement en cas de refus de candidature, elles consentent à proposer plusieurs candidats sur le même logement. En ce sens, les services de l'État contribuent à classer les immigrés parmi les catégories à risque.

On peut s'interroger sur la capacité des services préfectoraux à intervenir pour faire respecter le droit au logement des populations immigrées. Chargés de mettre en œuvre les objectifs de "mixité sociale" et soucieux de rétablir "l'équilibre sociologique" du patrimoine social affichés par les textes officiels, ils se montrent sensibles aux effets ségrégatifs des réservations préfectorales, dénoncés de longue date en raison du morcellement du parc social par catégories de publics prioritaires

15)- Catherine Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, L'Harmattan, Paris, 1996.

Chambre dans une "cité de transit" de Gennevilliers (Hauts-de-Seine).



© Jacques Gayard.

qu'elles peuvent occasionner. Cette préoccupation les amène à tolérer des refus mal motivés qui devraient s'interpréter, dans un dispositif de lutte contre les discriminations, comme une infraction caractérisée.

## Les bailleurs sociaux et l' "ethnicisation"

Acteurs centraux de la chaîne d'attribution, les bailleurs sociaux sont porteurs des contradictions du système et sont confrontés, plus que tous les autres, à la question lancinante du mode de gestion des "immigrés"<sup>(16)</sup>. La stigmatisation de leur image a produit des effets déterminants sur l' "ethnicisation" des attributions, commandant le repérage de l'origine ethnique et raciale des demandeurs et la définition d'objectif de peuplement sur ces mêmes critères. La spécialisation "ethnique" d'une fraction

du parc social n'a pu que renforcer la réticence des bailleurs sociaux devant des attributions porteuses d'un "risque immobilier" et encourager des stratégies de regroupement des immigrés dans les secteurs non "récupérables" ou "sacrifiés". La gestion "ethnalisée" du risque croise ici une stratégie patrimoniale de hiérarchisation

des programmes en fonction de leur valeur foncière et immobilière, de leur localisation et de leur occupation. La certitude d'une dévalorisation possible du site, lorsqu'un changement dans la composition du peuplement sera perçu, engage les bailleurs sociaux à reporter la demande potentiellement "disqualifiante" vers des programmes peu attractifs.

Le risque apporté par les populations "immigrées" ne se limite pas à la dégradation de l'image des programmes et quartiers, mais concerne également la gestion financière. La vacance, le surcoût généré par l'entretien des espaces collectifs dégradés et les modes d'usage des logements, les investissements en personnels d'encadrement plus nombreux et mieux formés peuvent se convertir en bilan financier et justifient une minimisation des charges supplémentaires provoquées par l'accueil des ménages "lourds", et en particulier des familles immigrées<sup>(17)</sup>. Alors que les financements du logement social ne sont destinés qu'à assurer la construction, la mission sociale des organismes s'appréhende essentiellement à travers des coûts de gestion spécifiques. Sur ce plan, les aides de l'État ne prennent pas en compte les contraintes que fait peser la diversification des publics sur la gestion des organismes et les laisse assumer seuls les conséquences de ses affichages politiques.

Enfin, les bailleurs sociaux doivent satisfaire aux objectifs de mixité sociale énoncés par les pouvoirs publics, sans que les modalités opérationnelles d'une telle visée soient précisées. Laissés à leur libre interprétation, les organismes HLM élaborent des normes de ges-



Le rôle des commissions d'attribution de logements HLM est souvent fictif, les dossiers étant sélectionnés en amont.

La commission se contente alors d'entériner le choix des bailleurs.

16)- Les descendants d'immigrés sont largement associés aux représentations que les bailleurs nourrissent sur les immigrés. Sur la notion de risque attachée aux jeunes "immigrés ou issus de l'immigration", voir Annie Maguer, "Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes immigrés ou issus de l'immigration", *Migrations études*, n°105, 2002.

17)- Le Logement français estime par exemple que le coût de gestion et d'entretien d'un logement en zone urbaine sensible est le double de la norme habituelle.

tion où les immigrés sont, par définition, générateurs de difficultés supplémentaires. Trop visibles dans les programmes gérés par l'organisme, ils signalent l'existence d'une ségrégation stigmatisée par les discours politiques et les lois sur la ville. Désignés comme les responsables d'une situation inacceptable, ces organismes vont attribuer avec parcimonie leurs logements aux demandeurs qui ne feraient que confirmer les accusations de ghettoïsation. La préservation ou la restauration de la mixité sociale (et ethnique) devient alors la justification inattaquable du refus d'attribution aux demandeurs immigrés ou supposés tels, et achève de les enfermer dans la catégorie des "populations à risque".

### Les critères protecteurs de certains élus

Plus encore que l'État, les élus locaux revendiquent la maîtrise des attributions de logements sociaux sur leur territoire. Outre leurs droits de réservation, les communes disposent d'un droit de regard sur les attributions en tant que territoire d'accueil des logements sociaux. Divers textes ont accru le pouvoir de régulation des municipalités au sein des commissions d'attribution (loi d'orientation sur la ville – Lov – de 1991) ou dans le cadre des conférences intercommunales du logement (circulaire d'application du 26 avril 1994). Ce dernier texte confère d'ailleurs aux préfets la possibilité de déléguer aux élus la gestion de leur propre contingent de logements sociaux et pour les communes qui en sont dépourvues de bénéficier d'un droit de réservation sur un contingent de logements nouvellement construits.

Un véritable pouvoir d'appréciation politique sur les conditions d'accès au logement social semble ainsi se dessiner, mais il joue souvent dans le sens de la discrimination des populations immigrées, en particulier quand elles sont étrangères à la commune. Le principal moyen d'exclure les candidats "allogènes" repose en effet sur l'enregistrement des seules demandes de logement émanant des résidents municipaux. À ce critère de résidence s'ajoute souvent un critère d'ancienneté dans la commune, pratiqué par de nombreuses mairies. Les étrangers récemment arrivés en France se trouvent directement pénalisés alors même que le Conseil d'État a confirmé, par une décision du 10 juillet 1996 (mairie d'Épinay-sur-Seine), l'irrégularité d'un tel critère. Seuls deux critères limitent l'admission d'une demande de logement social : non-posséder la nationalité française ou d'un titre permettant de séjourner régulièrement sur le territoire français ; dépassement d'un plafond de ressources<sup>(18)</sup>.

Par leur position, les élus sont confrontés aux récriminations de leurs administrés et se montrent extrêmement sensibles aux conflits de cohabitation qui se développent dans les cités d'habitat social. Pour éviter les phénomènes de rejet ou pour y remédier, ils s'efforcent

18) - Une série de cas de dérogation aux plafonds de ressources a néanmoins été prévue récemment par la réglementation dans les zones urbaines sensibles, et ce au nom de la "mixité sociale".

de restreindre l'accueil des familles immigrées ou supposées telles, faisant pression sur les organismes d'HLM pour qu'ils agissent dans le même sens. S'ils estiment relayer les préoccupations d'électeurs supposés rejeter les immigrés, les élus invoquent rarement l'intérêt de l'usager du logement social lorsqu'il est immigré. La position de certaines associations de locataires présentes aux commissions d'attribution n'est guère éloignée et vient conforter les élus dans leurs positions de fermeture.

Le poids respectif des bailleurs ou des services municipaux dépend fortement des configurations locales, et il est délicat de décrire une situation majoritaire. Les collaborations ou conflits entre ces partenaires forcés de s'entendre font l'objet d'ajustements permanents et débouchent sur des compromis variables selon les communes. Si les municipalités cherchent à contrôler les attributions de logements sur leur territoire, qu'ils relèvent du contingent communal ou pas, elles se trouvent souvent dans la position classique du réservataire, c'est-à-dire plus ou moins dépossédées d'une possibilité de contrôle réel. Les dispositions prévoyant l'information des maires ne sont pas toujours respectées et le manque de personnel interdit aux représentants municipaux de siéger régulièrement au sein des commissions d'attribution. Leur absence – et celle des représentants de l'État – provient aussi d'un constat pragmatique : le rôle des commissions d'attribution est souvent fictif, les dossiers étant sélectionnés en amont par les services de l'organisme. La commission se contente alors d'entériner le choix des bailleurs.

## Un enjeu de politique locale

Si les exigences des organismes gestionnaires sont parfois un obstacle à l'admissibilité de leurs propres candidats, la sélectivité des organismes d'HLM sert paradoxalement les maires, même s'ils ne peuvent le reconnaître ouvertement. La question du logement social est en effet un enjeu politique : tantôt un atout permettant de satisfaire les demandes de logements et d'orienter la politique de peuplement ; tantôt un risque de se voir imposer des populations "indésirables" sur le territoire communal. Sous ce dernier aspect, la sélectivité des organismes d'HLM permet de filtrer les candidatures indésirables des autres contingents sans en assumer le coût politique. La position ambiguë de certains maires vis-à-vis de leurs propres candidats laisse penser qu'ils envoient les indésirables à l'organisme sachant qu'ils seront refusés. De même, les dossiers d'inscription ne remplissant pas le critère d'ancienneté sont volontiers envoyés en préfecture, sachant qu'ils ont peu de chance d'aboutir. Ce critère reste néanmoins le plus souvent confidentiel et laisse croire au candidat que le maire s'occupe de sa demande<sup>(19)</sup>. Dans certains cas, l'élu s'arrange pour laisser à l'organisme le soin de préve-

19)- Sur tous ces points, cf. Catherine Bourgeois, *op. cit.*

nir le candidat quand il est refusé, mais se réserve la faculté d'annoncer la "bonne nouvelle" quand ce dernier est accepté.

La médiatisation du débat sur l'immigration et la montée en visibilité des populations immigrées ou supposées telles dans l'espace public ont produit un effet extrêmement dissuasif chez les élus locaux. Soucieux d'éviter l'augmentation des concentrations d'immigrés, lorsqu'ils dirigent des villes où leur présence est déjà notable, ou de prévenir leur installation lorsque la ville est restée à l'écart des secteurs de diversification ethnique de la population, les élus locaux entretiennent un rapport globalement négatif à l'égard des populations immigrées. Cela ne présuppose pas de dispositions racistes et beaucoup de ceux cherchant à contrôler, dans le sens de limiter, l'arrivée d'immigrés sur le territoire communal développent par ailleurs une politique d'intégration valorisant le pluralisme culturel. L'argument principal justifiant la fermeture à l'installation d'immigrés reste celui du "partage du fardeau". Le coût social et politique d'une spécialisation de la ville dans l'accueil de ses personnes, par ailleurs rejetées d'autres villes avoisinantes, apparaît insupportable aux élus, qui utilisent alors leurs moyens d'intervention sur le peuplement pour réduire l'attractivité de la commune. Le contrôle du parc social représente, dans cette perspective, un levier déterminant.

### L'injonction à la mixité sociale

Ces logiques d'acteurs s'inscrivent dans un contexte politique marqué par une forte injonction à produire une mixité sociale dans les agglomérations, les villes et les quartiers. Bien que rappelée dans plusieurs textes de loi, la notion de mixité n'est jamais explicitée au-delà de vagues références à la "diversité" (loi sur les exclusions) ou à "la coexistence des diverses catégories sociales" (titre premier de la loi d'orientation pour la ville). Elle constitue de fait une norme juridique extrêmement fragile. L'absence de définition de ce que recouvre la notion de mixité constitue à la fois sa puissance en tant que référence, mais aussi ses limites du point de vue du cadre réglementaire. Si les textes qui évoquent la "mixité sociale" des villes et des quartiers ne mentionnent jamais la "mixité ethnique", ils laissent ouvert un large espace d'interprétation aux acteurs en charge de la mise en place de cette mixité – où les "immigrés" finissent par constituer un groupe en tant que tel. Cette interprétation euphémisée de la "mixité ethnique" en "mixité sociale" a été clairement illustrée par l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) relatif aux variables figurant dans les fichiers informatisés des organismes HLM. Ainsi, la Cnil a justifié le recueil de la nationalité et du pays de naissance des demandeurs de logement social "afin de permettre aux organismes concernés de veiller à ce que l'attribution des logements

20)- Délibération  
du 20 décembre 2001.

La préservation ou la  
restauration de la mixité  
sociale devient souvent  
la justification  
inattaquable du refus  
d'attribution aux  
demandeurs immigrés.

**sociaux puisse assurer une 'mixité sociale'"** <sup>(20)</sup>. La volonté d'éviter les regroupements résidentiels d'immigrés oblige en effet à considérer l'origine des candidats comme l'un des critères d'attribution, au mépris des critères réglementaires. Ainsi, des pratiques discriminatoires sont-elles mises en œuvre au nom... de la lutte contre l'exclusion dans le logement social.

Les débats ayant précédé l'adoption des lois étaient pourtant dénués d'ambiguïtés quant à l'importance du facteur "immigration" dans les déséquilibres auxquels le législateur entendait porter remède. La loi Besson, la Lov, la loi de lutte contre les exclusions et plus récemment la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) convergent autour d'une même idée : la mixité des groupes sociaux – et en particulier ceux qui transcrivent la concentration de la manière la plus visible, les "immigrés" – doit être organisée aux différentes échelles de la ville, de sorte que la structure de la population reflète la diversité de la société. Les fondements de cette proposition ne sont pourtant guère explicités. Aucun texte ou discours officiel ne précise le contenu positif de la mixité, dont il est convenu qu'elle concoure à la "cohésion sociale". Sa définition n'apparaît en réalité qu'en négatif, comme absence de



© Ifm/media.

“déséquilibre” et de “concentration”. On observe ici la transcription sur le territoire de l’idéal d’une égalisation des conditions sociales des individus, la réduction des inégalités s’appuyant alors sur une plus juste répartition des groupes dans l’espace urbain.

Les bienfaits de la mixité relèvent en fait d’une logique implicite et très prégnante d’acculturation par mimétisme. La philosophie en acte dans la mixité est que la participation des groupes défavorisés à un espace social dans lequel ils sont confrontés à des classes moyennes porteuses des normes de la société dans son ensemble leur permet d’incorporer ces normes progressivement par proximité, et qu’il s’institue un processus de changement social et de promotion par capillarité. **A contrario**, le fait pour ces groupes populaires de vivre dans des espaces structurés par les modes de vie des classes populaires, et de n’avoir plus de contact, sinon par médias interposés, avec ce que sont les normes globales de la société – en fait les normes des classes moyennes –, les éloigne des perspectives de transformation et d’émancipation collectives.

La crainte du déséquilibre procède d’une lecture de la crise des “quartiers sensibles” en termes de conflits de cohabitation entre habitants aux caractéristiques différentes, notamment entre immigrés et non-immigrés. Dans cette optique, l’échec de cette cohabitation est attribué au dépassement d’un “seuil d’acceptabilité” de la présence immigrée, au-delà duquel l’équilibre paraît rompu. Il en résulterait une fuite résidentielle des ménages “français” amorçant un processus de dévalorisation du territoire, générant à son tour davantage de concentration et de désorganisation sociale. C’est pourquoi, il est demandé aux gestionnaires des politiques d’attribution de prêter attention aux effets de celles-ci sur la composition sociale des quartiers.

C’est un raisonnement analogue – implicite dans les attendus des textes officiels, mais courant dans les représentations des acteurs locaux – qui permet de constituer les immigrés en catégorie “à risque” pour les équilibres sociaux. Des enquêtes sur les représentations des acteurs en charge des politiques locales du logement montrent en premier lieu la prévalence d’une image de l’immigré venant perturber les équilibres locaux<sup>(21)</sup> : son arrivée provoquerait une fuite irrémédiable des ménages “respectables”, “Français” et “Blancs”.

En définitive, la promotion de la mixité sociale et ethnique dans la ville contribue à stigmatiser la présence visible des immigrés et, par un enchaînement implacable, à les transformer en facteur de risque. Plus encore, par la justification morale et politique qu’elle apporte, la norme de mixité vient soutenir des formes de sélection fondées sur l’origine ethnique et raciale qu’elle cherche pourtant à éviter. Elle s’institue



Aucun texte ou discours officiel ne précise le contenu positif de la mixité, dont il est convenu qu’elle concourt à la “cohésion sociale”.

21)- S.Genest, T. Kirszbaum, F. Pougnet, **Les représentations de l’ethnicité dans les politiques locales du logement**, PCA-Acadie, 1996.

22)- Patrick Simon,  
"La discrimination :  
contexte institutionnel  
et perception  
par les immigrés",  
*Hommes & Migrations* ,  
n°1211, 1998.

alors comme l'élément central d'un système de gestion "ethnalisé" qui fonctionne au détriment des populations immigrées, ce que l'on a qualifié de "contexte institutionnel" favorisant les discriminations<sup>(22)</sup>.

### Une logique discriminatoire systémique

Face aux discriminations dans l'habitat, on aurait tort de ne s'attacher qu'aux expressions d'un racisme ordinaire de certains agents de la chaîne du logement, relativement minoritaires pour autant que l'on puisse en juger, et en tout cas en contradiction avec les valeurs des organismes HLM, des services municipaux et préfectoraux. Les discriminations ne s'expliquent pas uniquement par des dérapages individuels qu'un rappel ferme du règlement permettrait de corriger. Nous assistons plutôt à une logique impulsée par un système de gestion – financier, administratif et politique –, qui échappe à toute intention directement discriminatoire, mais justifie, par l'énoncé de ses objectifs, des sélections prenant en compte l'origine ethnique et raciale des individus. Les traitements observés se fondent sur une interprétation largement partagée : l'attribution aux ménages "immigrés" est rendue risquée par l'accumulation de "handicaps" socio-économiques, d'une part, et par les objectifs prioritaires de redistribution commandés par la recherche de mixité sociale. Le parc le plus accessible, car proposant de la vacance et faiblement attractif, est justement celui où il faut éviter d'adresser de nouveaux ménages "immigrés" sous peine d'augmenter leur concentration, tandis que les fractions du parc où devraient pouvoir s'établir ces ménages leur restent fermées. Pris dans la nasse, les "immigrés" perdent toute perspective de mobilité résidentielle.

Les objectifs de dispersion des "immigrés" posent trois problèmes emboîtés : le premier de leur légitimité du point de vue de la rationalité politique (en quoi la concentration d'immigrés est-elle un problème ?) ; le deuxième des niveaux de concentration acceptables, au regard d'une analyse des conséquences de la concentration<sup>(23)</sup> ; le troisième des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à cette dispersion. La gestion "fine" des attributions de logements sociaux se justifie par le souci de prêter attention aux conséquences territoriales des politiques du logement, de permettre leur adaptation constante aux équilibres locaux. Encouragé par les textes officiels invoquant la nécessaire prise en compte de la "diversité", ce pragmatisme renvoie au local la mise en œuvre des stratégies et la définition des priorités. Peu à peu s'affirme l'idée que les critères d'affectation des logements disponibles ne sont plus définis, pour l'essentiel, au regard d'une analyse de la demande, mais doivent surtout tenir compte des capacités sociales d'accueil des différents quartiers. Il ne s'agit plus alors d'attribuer un logement, mais de créer les conditions d'une cohabitation entre groupes sociaux et ethniques. L'ingénierie de l'équilibre socio-ethnique est devenue une com-

23)- Ce qui renvoie à une notion de "seuil de tolérance" largement discréditée politiquement et scientifiquement.

pétence professionnelle de base des agents participant aux attributions, souvent à leur corps défendant. Le problème est que les paramètres de la cohabitation se limitent à un dosage statistique de ménages dans des types "à risque" dont il faut contrôler l'installation.

Il est paradoxal de voir les politiques conduites au nom de la "diversité", affichées comme des politiques de lutte contre la ségrégation, se retourner contre leur objectif initial et servir de justification aux pratiques discriminatoires. Par construction, la poursuite de la mixité nécessite une sélection des candidats sur des critères d'origine dans les politiques d'attribution. Au regard de la loi, l'origine ethnique ou raciale est un critère d'attribution illégitime. L'hiatus ne se cache pas dans des pratiques occultes: il est construit directement par les textes officiels. À force de s'indigner de la formation de "ghettos", la stigmatisation de toute forme de visibilité des "immigrés" se retourne désormais contre les victimes mêmes de la ségrégation. Il faudra bien parvenir à rediscuter des objectifs de mixité et de leur compatibilité avec la défense de la mobilité (et de l'immobilité) résidentielle des "immigrés". La mise sur agenda de la lutte contre les discriminations dans l'habitat devrait permettre une telle mise à plat, en distinguant clairement l'intervention contre les pratiques ségrégatives (filtrage des demandes, orientations sélectives) et ce qui relève du contrôle de la composition sociale et ethnique de la ville à des fins d'organisation de la vie sociale. Si le premier registre se situe du côté de l'intérêt des populations "immigrées" et participe à leur accès à l'égalité, le second recèle des équivoques politiques et conduit inévitablement à pratiquer des discriminations. ◀



**A PUBLIÉ**

**Martine Chanal et Marc Uhry**, "La pauvreté est-elle soluble dans la mixité ?"

► Débats, n° 1245, septembre-octobre 2003

**Daniel Béhar**, "L'intégration à la française, entre rigueur et pragmatisme : le cas des politiques de l'habitat"

► Hors-dossier, n° 1229, janvier-février 2001

**Patrick Simon**, "La discrimination : contexte institutionnel et perception par les immigrés"

► Dossier Le racisme à l'œuvre, n° 1211, janvier-février 1998

**Murielle Maffessoli**, "Les trajectoires résidentielles et l'accès à la propriété des immigrés en Alsace"

► Dossier D'Alsace et d'ailleurs, n° 1209, septembre-octobre 1997

► Dossier Cités, diversités, disparités. À propos de quelques mécanismes de ségrégation, n° 1195, février 1996

**Stéphanie Condon**, "France-Angleterre, histoire comparée du logement des Antillais"

► Dossier Détours européens, n° 1193, décembre 1995

**André Dupon**, "L'Office HLM, acteur du Plan lillois d'insertion"

► Dossier Le Nord-Pas-de-Calais. Une région à l'épreuve de la crise économique, n° 1157, septembre 1992

**Jean-Claude Toubon**, "Du droit au logement à la recherche de la diversité"

► Hors dossier, n° 1151-1152, février-mars 1992

