



Les Discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social

Thomas Kirszbaum, Patrick Simon

► To cite this version:

Thomas Kirszbaum, Patrick Simon. Les Discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social. 2001. halshs-01100689

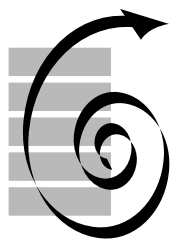
HAL Id: halshs-01100689

<https://shs.hal.science/halshs-01100689>

Submitted on 6 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

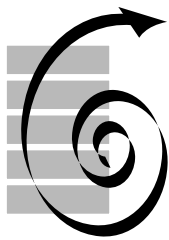
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



GROUPE D'ETUDE ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

« Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social »

Note de synthèse N°3 du GIP GELD – Mai 2001



GROUPE D'ETUDE ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

« Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social »

Note de synthèse N°3 du GIP GELD

Coordonnée par **Patrick Simon**

Assisté de **Malika Chafi** et **Sylvie Tissot**

Rédaction : **Patrick Simon** et **Thomas Kirszbaum**

Résumé	6
<i>Les effets paradoxaux du principe de mixité</i>	10
Introduction	17
I - Les populations immigrées et le logement : une situation inégalitaire aggravée par les discriminations	22
I – 1 L'évolution des conditions de logement des immigrés	22
I – 2 Les immigrés et les HLM.....	27
I-3 – Les pratiques constitutives des discriminations.....	34
II – Le système local d'attributions : une dilution des responsabilités en matière de discrimination.....	44
II – 1 La difficile prise en charge institutionnelle des groupes discriminés	44
II – 2 L'opacité des attributions.....	51
II – 3 Garanties et voies de recours en cas de refus discriminatoire d'attribuer un logement : innovations et incertitudes de la loi du 29 juillet 1998	55
III - Les effets paradoxaux du principe de mixité	61
III – 1 Une notion chargée d'implicite	61
III – 2 La mixité comme justification de politiques discriminatoires	65
III – 3 Le principe de mixité versus le droit à la mobilité ?	69
IV – Préconisations.....	72
A- intervenir sur le systeme.....	72
B – Transformer les pratiques	74
C – Mobiliser les acteurs et ouvrir les recours	77
Bibliographie	79

Cette note a été réalisée dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du GELD et animé par Patrick SIMON, membre du Conseil d'orientation du GELD, assisté de Malika CHAFI, Chargée de mission au GELD, Sylvie TISSOT et Thomas KIRSZBAUM, chargés d'étude au GELD. Le contenu de la note ne reproduit pas directement la teneur des débats qui se sont tenus dans le cadre du groupe de travail, bien que de nombreux éléments exposés lors des auditions aient été repris.

Tous les membres du Conseil d'administration et du Conseil d'orientation du GELD ont été invités à participer à ces travaux ainsi que des personnes qualifiées sur le thème traité.

Ont assisté aux travaux du groupe de travail de façon régulière ou lors du traitement de certains thèmes :

Monique BEAUSSIER, CGT

Ommar BENFAID, CFDT

Jean-Luc BERHO, CFDT

Catherine BOURGEOIS, CRH

Catherine BOREL, Cellule « statistiques et études sur l'immigration », INSEE

Dominique BELARGENT, UNHLM

Philippe CELLARD, Ministère du logement, DGUHC

Nadia DOGHRAMADJIAN, LDH

Patrick DOUTRELIGNE, Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Dominique DUJOLS, UNHLM

André GACHET, Association Lyonnaise d'Insertion par le Logement

Jean-François HECKLE, CFE-CGC

Bernard LACHARME, GIP Habitat et Intervention Sociale

Christine LELEVRIER, IAURIF

Corinne MARES, FO

Brahim MESSAOUDEN, FO

José PINTO, CGT

Vincent REBERIOUX, LDH

Jean REBUFFEL, CILPI

Pascal REZZONICO, direction logement et habitat, FAS

Claudette SCEMAMA, Association Lyonnaise d'Insertion par le Logement

Suzanne THAVE, Cellule « statistiques et études sur l'immigration », INSEE

Samuel THOMAS, SOS Racisme

Jean-Claude TOUBON, Chargé de mission à l'UNHLM et Université de Marne-la-Vallée

Edward WATTEEUW, SCIC Habitat Ile-de-France

Frédéric WORMSER, ministère de l'emploi et de la solidarité (DPM)

Ont été auditionnés par le groupe de travail :

Séance 1. du 23 mars 2000

Séance 2. du 27 avril 2000

Séance 3. du 18 mai 2000 :

- Alain FOUREST, Consultant
- Simon RONAI, bureau d'étude ORGECO

Séance 4. du 8 juin 2000 :

- Patrick CALVEZ, Chef du bureau du logement de la Préfecture du Val-d'Oise
- Colas DURRLEMAN, Chef de Service de la Division Urbaine et de l'Habitat, Ministère de l'Équipement, DGUHC
- Yves HUSSON, Sous-préfet de la Préfecture de Seine-Saint-Denis

Séance 5. du 21 juin 2000 :

- Suzanne THAVE, « Cellule statistiques et études sur l'immigration », INSEE
- Samuel THOMAS, SOS Racisme

Séance 6. du 14 septembre 2000 :

- Georges BULLION, OPAC de Villeurbane
- Paul-Louis MARTY, Délégué général Union Nationale des HLM

Séance 7. du 21 septembre 2000 :

- Geneviève ACHARD, Adjoint au Maire du 3^e arrondissement de Lyon
- Michel REY, Chargé du logement du Service Inter administratif de la préfecture du Rhône
- Claudette SCEMAMA Chargée de mission à l'Association Lyonnaise pour l'Insertion par le Logement (ALPIL)

Séance 8. du 5 octobre 2000 :

Thomas KIRSBAUM, chercheur au Centre d'Etude et d'Observation des Villes (CEDOV)

Séance 9. du 31 janvier 2001 : discussion de la première version de la note

Résumé

L'accès au logement des populations immigrées ou supposées telles a été inscrit parmi les thèmes prioritaires du programme d'activité du Groupe d'Étude et de Lutte contre les Discriminations (GELD) pour l'année 2000.

Si l'attention a porté sur le logement social, le GELD n'ignore pas pour autant l'existence des discriminations sur le marché privé du logement, pas plus qu'il ne néglige les interdépendances entre parcs privé et social.

La création d'un parc social important (près de 4 millions de logements sociaux en 1998, soit 17% des résidences principales, mais plus de 45% des logements en location) correspond à un engagement fort de l'Etat pour assurer des conditions de logement décentes aux populations à revenus modestes, en corrigeant les effets inégalitaires d'un marché spéculatif et concurrentiel.

En effet, les obstacles rencontrés pour se loger dans le secteur privé par certaines populations immigrées ou supposées telles contribuent directement à reporter la pression sur le parc social, comme en témoigne la proportion croissante des demandes émanant de ces ménages dans les fichiers préfectoraux de mal logés.

La mission sociale assignée aux organismes HLM leur confère des responsabilités particulières dans la mise en œuvre du droit au logement, comme l'a rappelée en juillet 1998 la loi contre les exclusions. Aux enjeux du "droit logement" s'ajoutent ceux du "droit à ville" que le principe de "mixité sociale" est censé garantir.

L'objectif de lutte contre la ségrégation pour une plus grande cohésion sociale des communes et des quartiers dits sensibles constitue le cadre dans lequel se conçoivent les politiques de peuplement et il s'impose aux différents acteurs de l'habitat. Les prérogatives de la puissance publique en matière d'occupation du parc social la rendent de fait comptable des résultats obtenus et des procédures utilisées.

C'est pourquoi la première note du groupe de travail porte sur le logement social. Les observations qui suivent concernent non seulement l'accès à un logement social, mais aussi

l'ouverture de l'ensemble des segments du parc auxquels peuvent prétendre les ménages immigrés ou supposés tels, en fonction de leurs ressources et caractéristiques socio-démographiques.

Toute sélection n'est pas une discrimination

L'attribution d'un logement procède nécessairement d'une sélection des candidats, en particulier lorsque les demandes dépassent de loin l'offre locative. En conséquence, toute différence d'accès à un bien collectif comme le logement social n'est pas constitutive d'une discrimination.

Une discrimination est avérée lorsque des critères légitimes de déni d'accès sont contournés au profit de critères illégitimes (l'origine ethnique ou la race) ou lorsque des arbitrages en apparence neutres lèsent systématiquement des personnes de telle ou telle origine, réelle ou supposée.

La présente note propose un état des lieux des connaissances sur les mécanismes et les conséquences des traitements inégalitaires dont les populations immigrées ou supposées telles font l'objet dans l'habitat.

Les données du 114

Les problèmes liés à l'habitat fournissent 12% signalements enregistrés par le "114". On y retrouve un vaste éventail de discriminations, concernant aussi bien : les refus de location, les relations difficiles avec des propriétaires, voire des voisins. Discriminations qui sont constatées dans le secteur privé comme dans le parc social.

Les responsables des actes dénoncés dans les appels sont aussi bien des propriétaires privés, des conseillers d'agences immobilières ou d'administrateurs de biens que des bailleurs sociaux, des agents des services municipaux ou des élus locaux.

L'essentiel des témoignages concerne :

- des propositions de logement situé exclusivement sur des quartiers stigmatisés
- des délais d'attente anormalement longs pour des demandes inabouties
- des refus motivés par la pratique de quota dans le parc social
- la non présentation de dossier en commission d'attribution

- refus d'attribution compromettant l'accès à d'autres droits
- la signature de pétition par le voisinage en vue de faire expulser la famille
- pressions de l'environnement (hostilité et les actes de malveillance du voisinage)
- les obstacles à l'acquisition immobilière par l'exercice ciblé du droit de préemption¹
- le non-respect par la mairie de la loi sur l'aménagement d'aires de stationnement
- le refus d'enregistrement des plaintes de la part du commissariat

Globalement, les motifs de discriminations dont témoignent les appelants du "114" recourent de façon précise les données collectées auprès des associations et viennent illustrer de nombreux éléments rapportés dans des monographies locales.

Des blocages supplémentaires pour les « ménages de couleur »

Si on enregistre un blocage général à entrer dans un logement social pour les ménages originaires du Maghreb, celui-ci s'avère plus important pour les originaires d'Afrique subsaharienne (Maliens, Guinéens, Sénégalais, Zaïrois...). Au-delà des critères de taille de familles inadaptées à l'offre de logement, les opérateurs œuvrant dans le logement des plus démunis constatent des résistances particulières à l'accueil de ménages africains.

Un système complexe de responsabilités qui échappe à toute intention directement discriminatoire.

Le traitement des immigrés ou supposés tels n'est porté par aucun acteur en particulier. Le problème n'est donc pas celui des dérapages individuels, mais celui d'une logique impulsée par un système de gestion -financier, administratif et politique- qui échappe à toute intention directement discriminatoire, mais met en œuvre des mécanismes de sélection prenant en compte l'origine ethnique et raciale des ménages.

¹ La presse s'est récemment fait écho de l'utilisation abusif et ciblé du droit de préemption dont dispose les autorités municipales pour empêcher l'acquisition d'un logement par des immigrés. Le cas le plus récent a été signalé dans l'Est de la France, à Wasselonne, où un ménage turc a déposé une plainte pour discrimination. Après la révélation de l'affaire par « Envoyé spécial » sur France 2, le maire a de son côté attaqué pour diffamation publique la chaîne de télévision et l'agent immobilier qui a rapporté les supposées (l'affaire est en jugement) motivations racistes de l'utilisation du droit de préemption. (*L'Humanité* du 10/08/2000 ; *Le Monde* du 4/08/2000 et du 31/10/2000).

L'intelligence du système réside dans la confrontation qu'il organise entre des logiques renvoyant à des intérêts différents : ceux des organismes d'HLM, des communes, de l'État et des autres réservataires.

Loin de se réduire aux seules discriminations intentionnelles, sans doute marginales ou limitées à quelques organismes ou mairies et certains sites, les traitements inégalitaires sont principalement le fruit d'un système local auquel participe une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite.

Dans un tel système, où personne n'est vraiment comptable de la situation des immigrés, chacun peut invoquer de plus ou moins bonne foi ses propres contraintes internes, celles imposées par les objectifs de mixité ou de rentabilité de gestion, les prérogatives d'animation de la vie sociale ou d'aménagement de l'espace public, bref rejeter la responsabilité sur un tiers acteur, qu'il soit institutionnel ou représenté par un collectif d'habitants.

Les immigrés « groupe à risque » de la gestion immobilière

Depuis la fin des années 70, l'État n'a de cesse d'enjoindre les organismes d'HLM à se conformer à leur mission sociale d'accueil des plus défavorisés. Au fil des ans, une multitude de formules d'aides aux populations à faibles ressources vont être déployée pour assurer les bailleurs contre les risques d'insolvabilité dont sont porteuses les catégories vulnérabilisées par les mutations socio-économiques. La solvabilisation par l'aide à la personne (Allocation logement puis APL) a permis l'amélioration des conditions de logement de nombreux ménages à faibles ressources, mais elle a reporté ces ménages prioritairement sur le parc social. Si on constate en retour une paupérisation de la population logée dans le parc social, la question des ressources ne semble plus prépondérante aujourd'hui pour nombre d'organismes d'HLM².

La question centrale est devenue celle du « risque sociologique ». Et les populations immigrées ou supposées telles sont destinées à l'incarner. L'immersion des bailleurs dans une société civile travaillée par une xénophobie qui a trouvé une expression politique et leur proximité avec des élus très sensibles 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.**

² Tout au moins pour l'entrée dans le logement social ancien, l'accès au logement neuf étant plus délicat en termes financiers.

A côté d'autres groupes (familles monoparentales, Rmistes, travailleurs précaires...), l'image de l'immigré des années 70, « bon locataire » car bon travailleur payant régulièrement son loyer, s'est muée en une catégorie redoutée car synonyme de dévalorisation du parc immobilier et de fuite des « bons » candidats. Ces représentations ont fini par guider les pratiques des agents distinguant entre les « bons » et les « mauvais » groupes au mépris des critères formels d'attribution des logements.

Cette évolution des représentations a donc constitué une puissante incitation au développement d'une gestion des attributions prenant en compte l'origine ethnique et raciale des demandeurs.

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 ethnicisée 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, à raison d'un changement dans la composition du peuplement, engage les bailleurs sociaux à reporter la demande potentiellement disqualifiante vers des programmes peu attractifs.

Le risque apporté par les populations immigrées ou supposées telles 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 les familles immigrées.

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'Etat 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.

Les effets paradoxaux du principe de mixité

La mixité - définie comme la cohabitation de groupes sociaux aux caractéristiques diverses³ sur un même espace ou territoire - est un objectif constant des politiques urbaines depuis l'après-guerre. Elle est aussi évoquée sous d'autres appellations : « diversité », « équilibre », « brassage »...

La loi Besson du 31 mai 1990⁴ fait ainsi référence à la « *nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées* ». Plus récente, la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 évoque au moins six fois la notion de mixité dans le seul article 56 relatif aux attributions !

Omniprésente dans les textes depuis de nombreuses années, cette notion de mixité n'y est cependant jamais explicitée. Aucun texte n'en précise le contenu positif, sinon pour indiquer qu'elle concourt à la « cohésion sociale ». Sa définition n'apparaît qu'en négatif, comme absence de « déséquilibre » et de refus de la « concentration ». L'idéal d'une égalisation des conditions sociales des individus est censé ici se transcrire dans les modalités d'occupation du territoire. Une plus juste répartition des groupes dans l'espace urbain serait un moyen privilégié de réduction des inégalités.

De plus, les textes qui évoquent la « mixité sociale » des villes et des quartiers ne mentionnent jamais la « mixité ethnique », (notion au demeurant récusee par les tribunaux). Pourtant, les débats publics ayant précédé l'adoption de loi Besson et de la LOV étaient dénués d'ambiguïtés quant à l'importance du facteur « immigration » dans les déséquilibres auxquels le législateur entendait porter remède. Omniprésent dans les esprits et les débats, l'enjeu de l'immigration disparaît derrière l'affichage d'une préoccupation strictement sociale. Ce caractère implicite, ou euphémisé, de la doctrine nationale de mixité n'est pas sans lien avec le tabou qui entoure l'usage de catégories ethniques dans l'élaboration des politiques publiques.

L'expérience montre cependant que les enjeux liés à l'immigration demeurent. Ils produisent même dans l'application concrète du principe mixité des effets paradoxaux : son intention est louable, mais sa mise en œuvre est susceptible d'aggraver l'exclusion de certains groupes de population. Parce qu'elle procède d'une interprétation mécaniste des rapports sociaux (le brassage est favorable à l'intégration des populations défavorisées), la mixité est discutable en tant qu'objectif de politique publique et peut - dans ses effets - contredire

³ Le flou des critères définissant la diversité est constitutive de la notion de mixité. Il lui confère sa capacité de mobilisation puisque chaque acteur est libre de l'interpréter en fonction du contexte d'application, quitte à lui donner une dimension strictement ethnique.

⁴ En définissant les objectifs des POPS (Protocoles d'occupation du patrimoine sociale).

l'affirmation du droit au logement pour tous. L'objectif de « mixité » constitue alors une source indirecte de discrimination sur laquelle il convient d'attirer l'attention compte tenu de son importance dans les politiques d'attribution de logement social.

Une prise de conscience du mouvement HLM

La position du mouvement HLM concernant l'accueil des populations immigrées a été rappelée par le délégué général lors de l'audition en séance du groupe de travail (audition de M.Marty du 14/09/2000). Le refus de toute discrimination figure dans les objectifs du mouvement, qui s'est doté d'un comité de déontologie chargé d'établir la réalité des pratiques éventuellement discriminatoires (annonce lors du congrès de novembre 2000).

Il va de soi que les organismes ne peuvent être tenus pour seuls responsables du regroupement des immigrés dans les quartiers les moins attractifs. Mais en tant qu'acteur essentiel de la chaîne des attributions, ils portent une responsabilité dans la production des obstacles à l'accès et à la mobilité dans le parc social des populations immigrées ou supposées telles. L'engagement du mouvement dans la lutte contre les discriminations constitue donc un signe positif de prise de conscience de la gravité de la situation.

Préconisations

Le GELD propose trois types de stratégies ou de mesures de nature à corriger les effets discriminatoires des pratiques d'attribution dans l'accès au logement social.

A- intervenir sur le systeme

Deux types de préconisations sont proposés : les uns visent à améliorer le système d'attribution existant, les autres supposent la définition de nouveaux objectifs et d'une nouvelle logique en matière de traitement des demandes dans le logement social.

1- Faire respecter et préciser les normes et règlements existants

Le flou actuel de certaines dispositions ou règlements laisse une marge d'interprétation aux acteurs qui contribue pour une grande part au développement des discriminations. Réduire cette marge constitue donc un enjeu prioritaire.

A cet égard, le GELD préconise une clarification :

- de la réglementation, des instances chargées de les appliquer, de leur champ de compétence et des niveaux d'autorités hiérarchiques ;
- des normes juridiques applicables pour mettre un terme aux pratiques illicites, notamment certaines orientations prenant la forme de directives internes opposées systématiquement aux victimes.

Il paraît également souhaitable de lever l'opacité de règles d'attributions aléatoires.

2- Reconsidérer le principe de mixité

Il convient d'affirmer un véritable droit à l'entrée et la mobilité dans le logement social, pour les populations immigrées ou supposées telles.

Le GELD demande que soit affirmé sans ambiguïté le primat des principes d'égalité et de droit au logement sur celui de mixité sociale.

Sans cette référence claire, l'interprétation locale des normes nationales continuera à jouer systématiquement en défaveur des immigrés. La prise en compte des effets négatifs de la recherche de mixité sociale amène le GELD à recommander de suspendre les pratiques de « rééquilibrage » social ou ethnique dans le parc situé en ZUS pour maintenir une offre de logement accessible aux ménages immigrés ou supposés tels, et plus largement aux « ménages défavorisés ».

Les pratiques d'orientation des ménages immigrés ou supposés tels vers certains segments du parc, alors qu'une partie du patrimoine leur reste fermée, constitue en effet l'un des éléments déterminants des pratiques discriminatoires. L'accès de ces ménages à l'ensemble du parc représente un enjeu stratégique dans la politique de lutte contre les discriminations.

Dans cette perspective, on peut envisager de considérer les immigrés comme un groupe prioritaire dans les objectifs d'attribution. Les Préfets seraient chargés d'appliquer une option préférentielle pour leur accueil dans les segments du parc à faible représentation d'immigrés. Cela passe par des directives, plus que par des quotas d'admission.

B - TRANSFORMER LES PRATIQUES

Il importe d'intervenir sur les pratiques d'attribution des logements. En effet, c'est dans les procédures de traitement des dossiers qu'interviennent les discriminations, qu'elles soient intentionnelles ou qu'elles résultent d'un enchaînement d'actes et de décisions. Le GELD propose trois modèles différents de dispositifs de lutte contre les discriminations raciales et ethniques.

Une stratégie d'indifférenciation

Le traitement des dossiers de demande de HLM, indifférent aux origines, réelles ou supposées, des candidats (*color blind policies*) semble être le plus conforme aux objectifs

constitutionnels de prohibition des distinctions à raison de la « race » ou de l'origine ethnique. L'efficacité de l'invisibilisation requiert donc l'adoption d'un système d'anonymisation des dossiers. La mise en place du numéro unique, prévu dans la loi sur les exclusions, offre l'opportunité d'une telle anonymisation, en substituant le n° d'enregistrement au nom du demandeur et en conservant les données nominatives dans un répertoire centralisé à l'accès réservé.

1- Le rétablissement de l'égalité

Une stratégie alternative consisterait à généraliser l'enregistrement des informations sur l'origine des candidats. La mention de la nationalité et du pays de naissance serait alors introduite à toutes les étapes de la gestion du parc : de la candidature à l'attribution, puis à la description de l'occupation. L'origine ainsi définie figurerait alors comme l'un des descripteurs significatifs, au même titre que l'âge, le sexe, le niveau de ressources ou la composition familiale. Cette prise en compte de l'origine dans les documents administratifs ou les fichiers de gestion formaliserait ce qui est couramment pratiqué, mais de façon occulte.

La comparaison de la structure du fichier des demandeurs, rendue possible par l'instauration du numéro unique, avec celle des attributions, en tenant compte non seulement de la composition des ménages et des ressources mais aussi de leur origine, donnera des indications sur les discriminations directes ou indirectes s'exerçant dans le parc considéré. Une politique de rétablissement du principe d'égalité, qui est une des politiques de lutte contre les discriminations possibles, s'appuiera alors sur ces évaluations pour agir en direction des acteurs responsables de ces discriminations.

2- Ln traitement préférentiel

On peut cependant anticiper que le seul contrôle du respect du principe d'égalité par les attributions ne satisfera pas complètement aux objectifs de lutte contre les discriminations. D'abord parce que si la structure socio-démographique des immigrés ou supposés tels tend à les sur-représenter dans le parc social, elle les oriente vers des segments particuliers de ce parc où concentrent les grands logements aux loyers les plus bas. Agir sur ces déterminants

fondamentaux suppose de briser l'objectif d'égalité de traitement pour privilégier les mesures d'équité. C'est ce qui constitue l'autre mode d'utilisation des variables d'origine.

C - MOBILISER LES ACTEURS ET OUVRIR LES RECOURS

Enfin, la lutte contre les discriminations réclame la mobilisation de tous les acteurs impliqués dans le système de l'habitat. Les organismes HLM ont entamé une réflexion sur les attributions depuis le début des années 80 et constituent les partenaires incontournables de toute intervention.

La sensibilisation des élus n'est pas acquise, elle devra faire l'objet d'une véritable implication des pouvoirs publics.

Mais la nécessaire collaboration entre les acteurs doit s'accompagner d'un contrôle vigilant des pratiques, impliquant la coercition lorsque les atteintes sont caractérisées.

Il conviendra de doter les commissions de médiation prévues par la loi sur les exclusions de compétences d'appel pour les demandeurs de logement. En l'état ces commissions ne peuvent statuer que sur les délais anormalement longs et ne sont pas investies de pouvoir de contrôle des pratiques discriminatoires. Les demandeurs sont sans recours et il est impératif de corriger cette situation d'impunité.

Finalement, il serait opportun de constituer un corps d'inspection responsable de l'application des codes en vigueur dans l'habitat, créant la fonction d'« inspecteur du logement » sur le modèle de l'inspection du travail. Leurs activités seraient dirigées par le MILOS dont les prérogatives d'évaluation, se limitant au financement des organismes, pourraient être étendues à l'observation de l'occupation du parc social.

Introduction

Le Groupe d'Étude et de Lutte contre les Discriminations (GELD) a fait figurer l'accès au logement des populations immigrées ou supposés telles⁵ parmi les thèmes prioritaires de son programme de l'année 2000. Ce choix ne préjuge pas de l'importance des discriminations dans les autres domaines de la vie sociale (emploi, école, services, loisirs, relations avec la police ou la justice ...), mais il découle d'une analyse de la place du logement dans les trajectoires d'intégration des immigrés, et du durcissement des processus de sélection et de ségrégation des ménages en lien avec les tensions sur le marché de l'habitat. Dans un contexte de relative rareté des logements à prix modérés dans les secteurs attractifs des agglomérations, les paramètres de sélection tendent à s'établir non seulement sur des critères de niveau de ressource et de composition familiale, mais de plus en plus à partir de l'origine, réelle ou supposée, des ménages. Le repérage des populations immigrées ou supposées telles dans les pratiques d'attribution des propriétaires, qu'ils soient privés ou sociaux, peut générer des discriminations d'autant plus inacceptables qu'elles contredisent le droit fondamental d'avoir un toit. Rappelons que le droit de disposer d'un logement décent est un principe à valeur constitutionnelle par décision du Conseil Constitutionnel de janvier 1995.

L'écart entre l'affirmation d'un droit et l'absence de garanties quant à son exercice réel interroge le modèle républicain. Plus encore, les obstacles rencontrés par les populations immigrées ou supposées telles contredisent le principe d'égalité au fondement de ce modèle, comme l'ont successivement rappelé les rapports du Conseil d'Etat (*Du principe d'égalité*, 1996), du Haut Conseil à l'Intégration (*Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, 1998) et Belorgey (*Lutter contre les discriminations*, 1999).

Depuis sa mise en service en mai 2000, le 114, numéro d'appel gratuit à la disposition des personnes qui ont fait l'objet ou qui ont été témoins de discriminations à caractère racial, a établi près de 5000 signalements dont 12% concernaient l'habitat. Les situations rapportées dans ces signalements décrivent un vaste éventail de discriminations dans l'habitat, concernant aussi bien les refus de location, que les relations difficiles avec des propriétaires, voire des voisins. Elles sont constatées dans le secteur privé comme dans le parc social. De même, les responsables des actes dénoncés dans les appels sont aussi bien des propriétaires privés, des conseillers d'agences immobilières ou d'administrateurs de biens que des bailleurs sociaux, des agents des services municipaux ou des élus locaux.

⁵ Sur le terminologie employée, voir l'encadré.

La constitution d'un groupe de travail au sein du GELD consacré aux « discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement », dont la présente note synthétise les travaux, avait pour objectif d'établir un état des lieux des connaissances sur les mécanismes et les conséquences des traitements inégalitaires dont les populations immigrées ou supposées telles font l'objet dans l'habitat. Cependant, il est vite apparu nécessaire de traiter séparément les différents secteurs de l'habitat pour éviter une dispersion des analyses, tant les logiques et les mécanismes apparaissent en partie spécifiques.

La création d'un parc social important (près de 4 millions de logements sociaux en 1998, soit 17% des résidences principales, mais plus de 45% des logements en location) correspond à un engagement fort de l'Etat pour assurer des conditions de logement décentes aux populations à revenus modestes, en corrigeant les effets inégalitaires d'un marché spéculatif et concurrentiel. La mission sociale assignée aux organismes HLM leur confère des responsabilités particulières dans la mise en œuvre du droit au logement, comme l'a rappelé en juillet 1998 la loi contre les exclusions. Au droit au logement s'ajoute le « droit à la ville », à la définition plus aléatoire, mais dont, dans l'esprit des lois successives⁶ qui l'évoquent, la mixité sociale offre les meilleures garanties. Les objectifs de lutte contre la ségrégation afin de restaurer la cohésion sociale dans les communes et les quartiers dits sensibles s'imposent aux différents acteurs de l'habitat et fournissent désormais le cadre dans lequel se conçoivent les politiques de peuplement. Souhaitant promouvoir la « diversité » dans les villes et les quartiers, la puissance publique s'appuie sur ses prérogatives en matière d'occupation du parc social, ce qui la rend de ce fait comptable des résultats obtenus et des procédures utilisées.

C'est pourquoi la première note du groupe de travail porte sur le logement social. Les observations qui suivent concernent non seulement l'accès à un logement social, mais aussi l'ouverture de l'ensemble des segments du parc auxquels peuvent prétendre les ménages immigrés ou supposés tels, en fonction de leurs ressources et caractéristiques socio-démographiques. Le GELD n'entend pas ignorer l'existence de phénomènes discriminatoires sur le marché privé du logement, ni négliger les interdépendances entre parcs privé et social. Les obstacles rencontrés par certaines populations immigrées ou supposées telles pour se loger dans le secteur privé contribuent directement à reporter la pression sur le parc social, comme en témoigne la proportion croissante des demandes émanant de ces ménages dans les fichiers préfectoraux de mal logés. L'égalité de traitement des demandes devrait normalement être plus facile à évaluer lorsque les procédures s'effectuent dans un cadre réglementaire et que les objectifs de peuplement sont énoncés. On conçoit aisément qu'une telle cohérence ne peut être attendue des propriétaires privés, animés par des logiques qui ne sont pas celles de l'intérêt

⁶ Loi d'Orientation sur la Ville de 1991, Loi sur les exclusions de 1998 et loi SRU de 2000.

collectif. Ce constat souligne davantage encore la responsabilité qui incombe à l'Etat et au mouvement HLM dans la lutte contre les discriminations. L'engagement des institutions se mesure à leur capacité à s'ériger en exemple positif. La clarté des procédures d'attribution et l'élimination des traitements inégalitaires dans la sélection des demandeurs de logement social constituera, à n'en pas douter, le mode d'intervention le plus efficace contre les discriminations dans le parc privé.

Sur la base des données existantes, le présent document s'attache à formuler un diagnostic sur la situation générale des immigrés dans le logement social. Ce diagnostic éclaire la situation inégalitaire vécue par ces populations, ces inégalités relevant de situations économiques et familiales précaires ou « lourdes », pour reprendre la terminologie de l'action sociale, mais aussi d'un stigmat social qui tend à se structurer durablement. La combinaison de ces paramètres spécifiques influent sur les pratiques s'exerçant à l'encontre de certains groupes en raison de leur origine réelle ou supposée, pour composer des traitements défavorables constituant des discriminations. Toute différence d'accès à un bien collectif comme le logement social n'est pas constitutive d'une discrimination. L'attribution d'un logement procède nécessairement d'une sélection des candidats, en particulier lorsque les demandes dépassent de loin l'offre locative. C'est à ce stade que prennent effet les préjugés et appréciations négatives à l'égard des immigrés ou supposés tels, comme l'ont par ailleurs montré les analyses du marché du travail, de l'orientation scolaire, de l'accès aux espaces de loisir et de consommation, etc. Une discrimination est avérée lorsque des critères légitimes de déni d'accès sont contournés au profit de critères illégitimes (l'origine ethnique ou la race) ou lorsque des arbitrages en apparence neutres lèvent systématiquement des personnes de telle ou telle origine, réelle ou supposée. S'il n'existe pas d'évaluation globale du rôle de l'origine ethnique ou raciale dans les politiques et pratiques de peuplement, un faisceau d'indices montre l'importance du phénomène. Celui-ci ne se réduit pas à la question des titres de séjour ou de la nationalité effective, aux caractéristiques socio-économiques ou démographique des ménages immigrés ou à l'offre de logements disponibles (I).

L'un des obstacles à la mise en œuvre d'une lutte efficace contre les discriminations ethniques et raciales en matière de logement social provient de la difficulté à cerner avec précision la source des traitements défavorables. Ceux-ci sont très largement générés par le fonctionnement du système local d'acteurs en charge de l'attribution des logements sociaux, sans que l'on puisse établir une intention raciste à visée ouvertement discriminatoire. Les discriminations prennent effet sur fond d'éclatement de la gestion des attributions entre de multiples acteurs poursuivant leurs objectifs propres. Au sein de ce système aucune institution n'est réellement comptable de la situation des personnes discriminées. Avec la loi sur les exclusions (29 juillet 1998), de nombreuses améliorations ont été apportées au dispositif

d'attribution des logements sociaux. Mais les dispositions législatives et réglementaires les plus significatives du point de vue de la lutte contre les discriminations n'ont pas encore été suivies d'effets (II).

Surtout, elles ne tranchent pas la difficulté de fond du logement des immigrés ou supposés tels : la contradiction entre les objectifs de « mixité sociale » et ceux du droit au logement, toutes deux réaffirmées par la loi sur les exclusions et la loi SRU. Prenant appui sur différents travaux de recherche, le GELD s'est efforcé de mettre en évidence la contribution, plus ou moins involontaire et paradoxale, de la norme de mixité aux discriminations s'exerçant à l'encontre des populations immigrées ou supposées telles (III).

Enfin, conformément à sa vocation et après consultation des membres du groupe de travail et d'intervenants reconnus dans le domaine du logement, le GELD formule plusieurs préconisations de nature à orienter l'action des pouvoirs publics (IV).

Précisions sur l'usage de la catégorie d' « immigré »

La dénomination des populations susceptibles de subir des discriminations à raison de l'origine ethnique ou de la « race » -pour reprendre les catégories énoncées dans les chartes internationales ou les directives européennes- pose de nombreux problèmes. Dans la mesure où les discriminations reposent avant tout sur les perceptions des acteurs, les catégories habituellement distinguées par l'état civil ne sauraient suffire. En effet, tout en formant un critère important, la nationalité juridique ne peut servir à délimiter les populations discriminées. La situation des personnes originaires des DOM-TOM ou des Français d'origine étrangère le démontre.

La notion d' « immigré », au sens démographique, pourrait être substituée à celle « d'étranger », mais elle ne prend pas en compte les descendants d'immigrés nés en France. Or, les constructions sociales de l'origine ethnique ou de la « race » tendent à amalgamer ces populations, de telle sorte qu'elles s'avèrent elles aussi particulièrement exposées aux discriminations. Au-delà de tout critère objectif, nous devons convenir que les discriminations à raison de l'origine ethnique ou de la « race » touchent des populations qui sont perçues comme immigrées, quelle que soit la pertinence de ce rattachement pour les individus ainsi classifiés.

La solution choisie dans cette note pour surmonter l'obstacle de la dénomination consiste à qualifier d' « immigrés ou supposés tels » les populations susceptibles d'être discriminées. Les rédacteurs ont bien conscience des limites de ce qui doit être considéré comme une convention.

En revanche, dans la présentation des résultats statistiques ou des dispositions réglementaires, les catégories d' « immigré » ou d' « étranger » seront évoquées. Elles correspondront aux définitions suivantes :

- Immigré : personne née étrangère à l'étranger, quelle que soit sa nationalité actuelle (étrangère ou française) ;
- Etranger : personne ne disposant pas de la nationalité française.

I - Les populations immigrées et le logement : une situation inégalitaire aggravée par les discriminations

I – 1 L'évolution des conditions de logement des immigrés

Les immigrés des Trente Glorieuses tenus à l'écart du logement ordinaire

La forte reprise de l'immigration dans la période de reconstruction qui suit la fin de la seconde guerre mondiale s'est effectuée dans un contexte de grave pénurie de logements. En l'absence d'infrastructures prévues pour l'hébergement de la main d'œuvre importée et des familles qui, contrairement à une opinion répandue, ont amorcé leur rapprochement dès le début des années soixante, les nouveaux migrants se sont alors portés vers les secteurs les plus vétustes du parc d'habitation des grandes villes. A la périphérie de Paris, Lyon, Grenoble ou Marseille se forment des bidonvilles voués à l'accueil des exclus – notamment immigrés - de ce « marché de l'insalubre ». La localisation hors du logement ordinaire marque ainsi l'expérience de la plupart des courants migratoires venus en France après les années cinquante. Entre les chambres en foyers ou en meublés et les habitations de fortune, ce sont ainsi près de 40% des originaires d'Algérie, du Maroc ou d'Afrique noire et 30% du Portugal qui ont occupé des logements précaires lors de leur arrivée, cette proportion touchant plus de 55% des immigrés venus sans leur famille (Simon, 1998a).

La réponse des pouvoirs publics consiste alors à mettre en place des structures spécifiques d'hébergement pour les « travailleurs étrangers » -les foyers⁷- et de s'attaquer à la résorption des poches d'insalubrité. Durant cette période, marquée par la création de la Sonacotral en 1956 (devenue Sonacotra en 1963), les politiques consacrées au logement des immigrés se focalisent sur la suppression des bidonvilles (loi Debré de 1964, loi Vivien de 1970) en s'appuyant notamment sur la construction de cités de transit (Bernardot, 1999). Des immeubles construits à la hâte dans certaines ZUP permettent le relogement et marquent le début d'une insertion des immigrés dans le logement ordinaire.

De 1975 à 1990, les ménages étrangers résidant dans un logement précaire sont passés de 10% à 4%. Pour les Algériens, la sortie des meublés apparaît spectaculaire : en 15 ans, 70% des ménages ont accédé à d'autres types d'habitat, notamment au parc social. Ce processus de diffusion s'observe également pour les autres populations maghrébines. Dans le même temps, les logements inconfortables ne représentent plus que 15% de ceux occupés par les étrangers,

⁷ En 1974, 680 foyers hébergeaient 170 000 étrangers. Aujourd'hui, on y recense environ 100 000 étrangers, dont une grosse majorité de maghrébins et d'originaires d'Afrique sub-saharienne. La place disproportionnée qu'occupent les foyers dans l'appréhension du « logement des immigrés » s'explique moins par le rôle d'hébergement somme toute marginal que ce segment remplit, que par sa dimension symbolique et les difficultés de requalification d'un parc en transformation.

au lieu de 48% en 1975. L'amélioration des conditions d'habitat des immigrés repose sur un double mouvement de mobilité résidentielle "ascendante" et de résorption du parc insalubre dans les centres urbains anciens, plus communément appelé "parc social de fait". Le parc de chambres en meublés a été démoli à 85% depuis les années 60, tandis que le parc urbain construit avant 1949 et inconfortable diminuait de 70% entre 1975 et 1990. L'évolution structurelle du parc a donc accompagné, sinon amplifié, les trajectoires résidentielles des immigrés.

Les différents parcours résidentiels suivis par les immigrés après leur installation en France font apparaître deux "modèles" distincts. Le premier, que l'on qualifiera de "modèle entrepreneurial", s'appuie sur une stratégie d'accession à la propriété très dynamique. Cette démarche souligne une recherche de l'autonomie de la décision, puisque le ménage contrôle une grande partie des choix réalisés, et permet aux groupes concernés de s'extraire des circuits d'attribution dépendant soit de l'Etat ou d'organismes gestionnaires du logement social, soit de bailleurs privés. Les migrants espagnols, portugais ou asiatiques s'inscrivent clairement dans ce modèle. Cela coïncide, pour les deux derniers groupes, avec le développement du travail indépendant dans un secteur économique à dominante de réseaux familiaux ou ethniques, soit dans le commerce, soit dans de petites entreprises sous-traitantes dans le secteur du bâtiment, du textile ou de l'électronique.

Dans le second modèle, l'amélioration de l'habitat ne passe plus par l'accession à la propriété, mais repose sur l'obtention d'un logement social. Dans ce secteur contrôlé (ou simplement régulé) du marché, les procédures d'attribution laissent une plus faible marge de manœuvre, ce qui accroît la dépendance à l'égard des services gestionnaires. Les Maghrébins, les originaires d'Afrique sub-saharienne et de Turquie suivent cette logique. Ce modèle résidentiel est associé à une activité essentiellement orientée vers le salariat dans l'industrie et les services au niveau tertiaire, avec une forte exposition aux effets de restructuration de la production. Les taux de chômage⁸ de ces groupes se situent entre 24% et 33% pour les hommes et 36% et 45% pour les femmes, alors que la moyenne en France s'établit respectivement à 10% et 14%.

Ces situations de précarité sur le marché de l'emploi se traduisent par des niveaux de ressources nettement plus faibles pour les ménages immigrés originaires du Maghreb, d'Afrique sub-saharienne et de Turquie. Les proportions de ménages situés sous le seuil de pauvreté⁹ varient fortement, en 1996, au-delà de la moyenne de 11% relevée en France : 17%

⁸ Source : INSEE, enquête emploi 1999.

⁹ Calculés par le revenu moyen par unité de consommation situé sous la demi-médiane de la distribution des revenus. Source : enquête logement, 1996.

pour les ménages originaires du Portugal, 34% d'Afrique sub-saharienne, 45% d'Algérie et 54% du Maroc et de Turquie. La vulnérabilité économique renforce la dépendance aux systèmes d'aide sociale, en particulier dans l'habitat.

Peu de dispositifs spécifiques d'accès au logement

La nécessité de répondre aux besoins de logement des immigrés, qui forment l'essentiel des populations des bidonvilles et s'identifient, au tournant des années 70, aux occupants des taudis et meublés dans les centres urbains, aurait pu amener les pouvoirs publics à développer des dispositifs spécifiques de prise en charge. Les foyers constituent une offre insuffisante et inadaptée lorsque le regroupement familial prend de l'ampleur. Au travailleur isolé succèdent les familles qui accèdent plus difficilement aux dispositifs de droit commun, que ce soit en raison d'un manque de connaissance des droits sociaux, de ressources trop faibles pour solvabiliser la demande auprès des bailleurs ou d'une résistance à l'accueil des nouveaux venus dans une société française qui réalise, dans ces années là, que l'immigration de main d'œuvre s'installe dans la durée et ne repartira pas dans les pays d'origine. Il s'agit là de la première manifestation des blocages dont on enregistre les effets prolongés sur les trajectoires résidentielles des immigrés.

Les pouvoirs publics répondent aux besoins criants de logement par une « aide à la pierre » octroyée à travers un mécanisme de financement spécifique : l'affectation d'une fraction (1/9^e) de la collecte du 1% de la masse salariale (que les employeurs doivent consentir pour la construction de logements) au logement des immigrés. En contrepartie des compléments de financements obtenus pour leurs programmes grâce aux sommes collectées au titre du 1/9^{ème}, un certain nombre de logements sont réservés en faveur des immigrés et de leurs familles, à proportion de l'investissement consenti. Cette ébauche de politique de « discrimination positive » ne sera pas complétée par d'autres dispositifs volontaristes et se soldera par un échec. Les ressources dégagées au titre de ce 1/9^{ème} ont en effet été significatives, mais employées au financement de programmes destinés à d'autres publics que les seuls ménages immigrés. Les réservations qui devaient bénéficier à ces ménages et le suivi des occupants ultérieurs après la première rotation des locataires deviennent très aléatoires. Le système fonctionne à l'avantage des constructeurs sans contrepartie organisée (Weil, 1991). La CNLI¹⁰ chargée du contrôle de l'utilisation des crédits du 1/9^e est remplacée depuis 1998 par la CILPI¹¹ tandis que le 1/9^{ème} est supprimé. Désormais, 360 millions de francs par an sont affectés au plan quinquennal de rénovation des foyers de travailleurs migrants, le reste allant

¹⁰ Commission Nationale pour le Logement des Immigrés.

¹¹ Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées.

aux aides prioritaires destinées aux populations salariées ou en recherche d'emploi ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement¹².

Pour l'essentiel, le logement des ménages immigrés relève donc de financements de droit commun accordés au logement des personnes à faibles ressources ; la logique dominante est celle d'une meilleure accessibilité au logement par le développement des aides personnelles et un ensemble de dispositions d'accompagnement social, plutôt que par des aides financières spécifiques sollicitées lors de la construction de programmes qui seraient spécialement destinés aux familles immigrées. La tension entre dispositif de droit commun et droits spécifiques traverse en continu les politiques d'intégration des immigrés. Mais c'est sans doute dans l'habitat que se révèlent avec le plus d'acuité les contradictions que porte le choix d'une approche uniforme. L'intervention correctrice de l'Etat n'a pas pris la mesure des contraintes particulières que rencontrent les populations immigrées pour se loger : délit des modes de vie considérés comme perturbant pour le voisinage¹³, taille élevée des familles réduisant l'offre de logement à un parc de grands appartements insuffisant et localisé dans les périphéries, revenus modestes qui se détérioreront avec la montée du chômage de masse. S'inscrivant dans le cadre tracé par le modèle français d'intégration, l'intervention limitée au droit commun laisse se développer les mécanismes ségrégatifs et prépare le terrain de la crise urbaine des années 90.

Émergence de nouvelles inégalités et perspectives bloquées de mobilité

La « normalisation » globale des conditions de logement des ménages immigrés ne doit pas masquer l'élargissement des inégalités de situation entre les différentes origines. A l'amélioration de l'habitat des ménages espagnols ou portugais répond aussi, conjointement à la disparition du parc le plus défectueux, une concentration –relative- croissante des Maghrébins et des originaires d'Afrique sub-saharienne dans les derniers immeubles du « parc social de fait ». La persistance du surpeuplement des logements occupés par ces groupes, en lien avec la taille moyenne élevée des familles, illustre cette tendance. L'INED a ainsi élaboré un indice synthétique du niveau de qualité des conditions de logement, variant de « très mal logés » à « bien logés » (Simon, 1996). Si les ménages « très mal logés » représentent 11% de l'ensemble des ménages en France, ils sont en proportion quatre fois plus nombreux chez les originaires d'Algérie, de Turquie, d'Afrique sub-saharienne et du Maroc (entre 45% et 50%). Le fait d'être très mal logé est une situation nettement moins fréquente pour les immigrés venus d'Espagne ou du Portugal (respectivement 11% et 18%) et d'Asie du Sud-Est (27%). Il est à

¹² Sur tous ces points, cf. le rapport du Haut Conseil à l'Intégration (1998).

¹³ La thématique des « familles inadaptées » qui avait été très présente dans les premiers temps de la construction des logements sociaux s'était progressivement éteinte avec une certaine mise à la norme des familles « pauvres ». Elle resurgit de façon manifeste dans les considérations à l'égard des familles immigrées, et plus généralement dans les dispositifs d'accueil des « populations défavorisées ».

noter que si les situations de sur-occupation sont les plus fréquentes dans le parc privé dégradé, elles restent néanmoins élevées dans le parc social (concernant près de la moitié des ménages originaires du Maghreb, d'Afrique sub-saharienne et de Turquie). Les carences en grands logements du parc social¹⁴ expliquent la sur-occupation observée, et limitent drastiquement les attributions aux « grandes familles » notoirement immigrées.

Les inégalités constatées dans les caractéristiques de l'habitat se répercutent sur les aspirations à la mobilité résidentielle, elles-mêmes déterminées en partie par la satisfaction éprouvée à l'égard du logement. Les proportions d'insatisfaction sont faibles chez les propriétaires, ce qui n'a rien d'étonnant s'agissant d'un logement qui a été choisi. A contrario, l'insatisfaction est la plus élevée chez les résidents en foyer et les locataires dans le privé dégradé. Globalement, ce sont les originaires d'Afrique sub-saharienne qui se montrent les plus critiques (45% d'insatisfaits) et ce, quel que soit le statut d'occupation. Derrière eux viennent les migrants du Maroc (32%), de Turquie (32%), d'Algérie (31%) et d'Asie du Sud-Est (28%).

On peut se déclarer mécontent de son logement et vouloir malgré tout le conserver. La contradiction n'est qu'apparente car elle concrétise une situation de blocage. Les projets de mobilité résidentielle se réalisent plus ou moins facilement selon le segment du parc vers lequel on se dirige, les ressources dont on dispose et surtout, les perspectives réalistes d'obtention d'un logement plus grand à un prix accessible. Quand l'amélioration de l'habitat passe par l'accession à la propriété, les délais dépendent avant tout des capacités de capitalisation des ménages ; lorsque l'obtention d'un logement plus grand ou disposant de plus de confort repose sur l'attribution d'un logement social, les filières deviennent plus compliquées et plus aléatoires. Dans l'enquête MGIS effectuée en 1992, 30% des ménages en France exprimaient le souhait de changer de logement. Ce désir de déménagement touchait près de la moitié des originaires du Maghreb et de Turquie et les deux tiers des originaires d'Afrique sub-saharienne. Il est partagé par les locataires des segments dégradés du parc, qu'il soit privé ou social, mais aussi par ceux qui, bien que logés dans le locatif privé de qualité, acquittent des loyers élevés pour des petites surfaces¹⁵.

L'importance du désir de mobilité fait apparaître, d'une part, une insatisfaction objective à l'égard des conditions de logement et d'autre part, une difficulté à obtenir de meilleures opportunités. Pour les ménages cumulant une origine immigrée et une précarité

¹⁴ En Ile de France, le parc social ne comprend que 8% de logements comptant 5 pièces et plus. Les tendances récentes de la construction HLM aggravent la situation, avec une diminution du nombre moyen de pièces par logement qui contraste avec l'agrandissement des logements dans le parc privé.

¹⁵ Une étude de la DREIF sur l'évaluation des besoins en logement a construit une catégorie de « ménages en situation de besoin » combinant les caractéristiques de confort et d'occupation des logements et la charge nette rapportée aux ressources. Parmi les 1,4 millions de ménages en situation de besoin en Ile de France, 29% sont étrangers (le double de la moyenne régionale). Les étrangers représentent 46% des situations critiques. (Bosvieux et al., 2000)

socio-économique, les sorties du parc insalubre ne s'opèrent plus que par le relogement d'urgence, moyennant l'intervention des services préfectoraux et d'associations spécialisées dans l'accompagnement social et les baux glissants, tandis que la mobilité interne au parc social s'avère difficile. L'accroissement des demandes de mutation émanant de locataires immigrés logés dans le parc social en est la conséquence directe. Les demandes de mutation traduisent une recherche de logements répondant aux besoins de la famille suite à son agrandissement, mais aussi la volonté de changer de quartier¹⁶.

Il serait alors prématuré de conclure à une banalisation de la question du logement des immigrés. Les singularités qui persistent ne concernent plus l'ensemble des immigrés, mais affectent plus précisément certains groupes qui cumulent des caractéristiques défavorables à l'amélioration de leurs conditions d'habitat. En témoignent la forte visibilité de ces groupes dans les procédures de relogement suite à des opérations de rénovation, dans le recours au squattage « de nécessité » pour pallier à l'absence d'opportunité locative, dans les actions lutte contre le saturnisme, leur sur-représentation dans le public pris en charge par les associations d'insertion par le logement¹⁷, voire la création du GIP « Habitat et intervention sociale » en 1993 pour assurer le relogement des familles maliennes des campements de Vincennes et du quai de la gare. Le développement des structures para-publics et associatives dans le domaine de l'habitat vient signaler les défaillances de la réponse institutionnelle, alors que la responsabilité de l'Etat est fortement engagée, et que les ménages immigrés dépendent plus que jamais des dispositifs dépendant de son action pour se loger. En effet, plus de 70% des ménages originaires du Maghreb, de Turquie ou d'Afrique sub-saharienne désirant déménager déposent une demande de HLM ; ce n'est le cas que de 14% des ménages en France.

I – 2 Les immigrés et les HLM

L'entrée dans le parc social

Le mouvement de diffusion des immigrés dans l'habitat ordinaire engagé dans les années 70, se traduit en premier lieu par une large pénétration dans le parc social¹⁸. La politique de peuplement des HLM s'est modifiée et le parc social s'ouvre aux familles les plus démunies, engageant un processus de transformation de la composition sociale et ethnique de l'occupation (Tanter et Toubon, 1995). Les ménages français des classes moyennes et des franges aisées des classes populaires ont profité des dernières années inflationnistes pour accéder à la propriété et

¹⁶ Nous reviendrons plus loin sur la thématique de l'assignation à résidence dans les « quartiers en difficulté » des populations immigrées.

¹⁷ Voir par exemple les dossiers traités par le DAL ou la spécialisation de certaines associations dans l'accompagnement social de familles immigrées pour permettre leur entrée dans le logement.

¹⁸ Sur ce point, voir par exemple (Pinçon, 1981).

ont libéré de nombreux logements dans le parc construit entre 1955 et 1970 qui connaît les premiers signes d'obsolescence accélérée. Les places disponibles vont accueillir une grande partie des familles immigrées à la recherche de logements plus vastes et de statuts d'occupation plus stables. Ce processus d'entrée dans le parc social est actuellement mal documenté, mais les tendances sont schématiquement bien identifiées¹⁹.

L'enquête logement réalisée par l'INSEE fin 1996 confirme le basculement opéré entre les parcs privé et social dans l'accueil des immigrés²⁰. Plus de la moitié de l'ensemble des ménages vivant en France sont propriétaires de leur résidence principale (54.3%), moins d'un sur cinq (17,6%) est locataire dans le secteur social et 20% sont locataires dans le secteur privé. En revanche, 37% des ménages immigrés sont propriétaires de leur logement, trois sur dix (30,1%) occupent un logement du secteur social et 24% dans le secteur privé. Les immigrés ne s'adressent pas dans les mêmes proportions au parc social pour se loger. Plus de la moitié des originaires d'Algérie, 47% du Maroc, 42,5% de Tunisie et 40% des originaires des autres pays d'Afrique et de Turquie²¹ y sont locataires. A contrario, les autres immigrés ont moins souvent recours au secteur HLM²² : 26% des originaires du Sud-Est asiatique, 22% du Portugal et moins d'un cinquième d'Espagne.

La spécialisation du parc social dans l'accueil des immigrés doit donc être relativisée, même si cette image tend à s'imposer dans les représentations collectives. Cependant, ces chiffres doivent s'apprécier comme une moyenne et connaissent de fortes variations selon les quartiers et les villes considérées. On relève ainsi que les immigrés représentent 8.4% des ménages en France, mais 15% des locataires en HLM (soit 592 000 ménages), 25% dans le parc social situé sur le territoire de la ville de Paris et 36% dans les HLM de la petite couronne. Le détail par commune fait apparaître des écarts extrêmement importants, bien que l'on ne dispose pas de données exhaustives et systématiques sur l'occupation du parc social selon l'origine des locataires. Sur ce point également, le recueil d'informations détaillées permettrait d'affiner le diagnostic.

L'inscription privilégiée dans le parc social n'est pas explicable uniquement par les positions sociales occupées par les immigrés. Si l'on ne considère que les ménages ouvriers, on

¹⁹ Audition d'A.Fourest lors de la séance du 18 mai 2001. La nationalité de l'occupant n'est introduite dans l'enquête logement qu'en 1978 et le détail sur le parc social ne figure dans le recensement qu'à partir de 1975. Cependant des analyses rétrospectives fournissent une appréciation grossière de la dynamique d'entrée des immigrés dans le parc social.

²⁰ Les données présentées dans la suite de la note proviennent de l'exploitation de l'Enquête logement 1996 dont Suzanne Thave, membre du groupe de travail, a présenté les résultats lors d'une séance. Ces résultats ont fait l'objet d'une publication dans (Boëldieu et Thave, 2000).

²¹ Un mouvement d'accession à la propriété semble se dessiner pour les originaires de Turquie. L'augmentation de 16% à 28% des propriétaires entre 1992 et 1996 confirme les indications fournies par des études monographiques. Il faudra vérifier la poursuite de cette tendance dans l'enquête logement de 2001.

²² Ou en sont sortis après y avoir transité.

retrouve l'écart déjà constaté : 64% des immigrés sont en logement HLM pour une moyenne de 44% des ménages de cette catégorie sociale. Elle dépend plus directement des niveaux de ressources des familles et de la réduction des opportunités sur le marché privé, imputable à la disparition progressive du parc à bas loyer et à la mise en concurrence des immigrés, dans ce parc, avec des ménages français aux ressources modestes (étudiants, familles de petite taille). Les propriétaires privés effectuent des arbitrages défavorables aux immigrés, les renvoyant dans les files d'attente du logement social.

La paupérisation des occupants du parc social²³ matérialise l'arrivée des ménages immigrés, comme en témoigne les inégalités de ressources selon l'origine. Les niveaux de revenus perçus par les immigrés vivant en HLM sont sensiblement inférieurs à la moyenne (près de 18 000 francs par unité de consommation, soit un écart de -28%). La solvabilisation des ménages immigrés par l'attribution d'aides au logement joue un rôle important pour permettre l'accès au parc social. Les immigrés dans le secteur privé acquittent des taux d'effort net (la part du revenu consacré au logement) de 22% pour un équivalent de 6.7% pour ceux logés en HLM. La comparaison montre que ce système d'aide parvient à limiter considérablement le poids des charges liées au logement et procure aux ménages immigrés résidant en HLM un surplus de ressources non négligeable. En ce sens, l'entrée dans le parc social constitue indéniablement l'une des rares possibilités d'amélioration des conditions de logement dont disposent les immigrés originaires du Maghreb et d'Afrique sub-saharienne.

Signalons enfin un effet pervers de l'amalgame entre bas niveaux de revenu (ou populations défavorisées) et origine immigrée. Cette généralisation abusive tend à englober la problématique de l'accès au logement social des immigrés dans celle des « populations défavorisées », ramenant les traitements inégalitaires à une question de ressources qui sous-estime la portée des considérations liées à l'origine ethnique et raciale.

L'émergence des concentrations et des « quartiers sensibles »

La répartition géographique des immigrés est loin d'être homogène. S'ils sont davantage concentrés dans certaines agglomérations, certaines villes ou certains quartiers, ici encore, les différences sont importantes selon l'origine. Les migrants d'Espagne et du Portugal vivent relativement isolés de l'ensemble des immigrés : 60% et 49% d'entre eux résident dans des quartiers comportant moins de 20% d'immigrés. En revanche, les migrants de Turquie, d'Algérie, du Maroc et d'Asie du Sud-Est vivent à 51%, 44%, 41% et 43% dans des îlots à forte concentration (Simon, 1996). Dans les quartiers « cibles » de la politique de la ville, la

²³ Alors que 12% des ménages logés en HLM se situaient dans le premier quartile de revenu en 1973, cette proportion monte à 32% en 1992.

proportion de personnes de nationalité étrangère atteint pratiquement le triple (18%) du ratio national (chiffres issus du RGP 1990). Les niveaux de concentration observés aux échelles plus fines des îlots ou des immeubles de certains de ces quartiers, dépassent parfois un taux de 50% de populations immigrées.

Certes, les phénomènes de concentrations d'immigrés ne sont pas inédits dans les villes françaises. Il n'était pas rare d'observer, à l'occasion de vagues migratoires plus anciennes (italienne, polonaise, espagnole...) le regroupement des nouveaux venus dans les mêmes quartiers. La politique du logement menée par le patronat dans l'entre-deux-guerres, destinée à fixer la main d'œuvre à proximité des bassins d'activité, a contribué à former de véritables isolats. Les cités d'habitat social d'aujourd'hui peuvent difficilement rivaliser, sur le plan de la concentration d'immigrés, avec les cités minières du Nord ou le patrimoine géré par l'industrie textile ou sidérurgique. Il n'en a pas été différemment pour les groupes de migrants arrivés après la dernière guerre qui se sont regroupés, par recherche d'affinités ou par contrainte de l'offre disponible. Il faudrait analyser plus en détail les séquences d'arrivée des immigrés dans le parc social pour comprendre comment les quartiers de concentration d'immigrés dans les centres anciens et dégradés ont pu se recomposer, suivant des filières différentes, dans l'habitat social. Plusieurs paramètres contribuent à la formation des concentration : la temporalité et les rythmes d'entrée dans le parc social des immigrés, les caractéristiques du parc (capacités d'accueil, localisation, coût), les politiques de peuplement, les stratégies des acteurs (y compris des ménages immigrés).

L'entrée des immigrés dans le parc social s'effectue principalement à partir du milieu des années 70 dans les programmes construits entre 1950 et 1975, confrontés à une obsolescence et une dégradation que les premiers financements de la Politique de la Ville s'attacheront à réhabiliter. On sait que ces « grands-ensembles » regroupent un nombre très élevé de logements (plus de mille parfois) et qu'ils correspondent à des options d'urbanisme largement critiquées ces dernières années²⁴. Dépourvus de qualités reconnues, sinon celle d'offrir des logements plus vastes et le confort normé, ces cités HLM voient leur réputation se dégrader au tournant des années 80 avec l'irruption des premières émeutes urbaines et la montée des discours stigmatisant la « fracture spatiale », l'enclavement des cités, la concentration des exclus dans les « quartiers de relégation ». La dynamique de disqualification des quartiers d'habitat social se nourrit de l'arrivée des immigrés et des familles modestes rejetées des centres-villes en pleine rénovation urbaine. Un public relativement nouveau pour les organismes HLM, plus difficile à loger, suscite alors des contraintes de gestion nouvelles et modifie significativement l'image de

²⁴ Le parc social qui a accueilli les immigrés n'est pas constitué uniquement de grands-ensembles, même si ces derniers symbolisent de manière caricaturale un type d'habitat HLM des années 60.

l'habitat social. Cette évolution pose des problèmes aux organismes qui tentent désormais d'enrayer la dévalorisation de l'image en contrôlant la composition des programmes.

Les processus ségrégatifs sur le marché du logement -qui ne sont pas une spécificité de ces trente dernières années, faut-il le rappeler ?- se sont reproduits dans le parc social, en dépit des objectifs affichés de corriger la rationalité purement économique du marché privé. La diversification du patrimoine social, déterminée par la multiplication des modes de financement et des opérateurs en convention avec l'Etat, accélère sa hiérarchisation. La variation des coûts de la construction et du foncier, la spécialisation des produits « HLM » ciblant des tranches de revenu hiérarchisées, l'héritage des programmes construits dans la période 1950-1975, l'adoption de modes de gestion plus « managériale » et adaptée selon les segments du parc, produisent autant d'éléments de différenciation interne au parc social qui se trouve dès lors exposé aux mêmes dynamiques de valorisation et de dépréciation qui affectent le marché privé.

Compte tenu des positions subalternes des populations immigrées sur le marché du logement, il est alors prévisible de les voir accéder aux segments les moins attractifs du parc social. La polarisation sociale de l'espace urbain se double d'une ségrégation ethnique et raciale et s'observe de manière identique dans le parc social. La visibilité des concentrations d'immigrés ou supposés tels renforce la disqualification symbolique des quartiers et de l'habitat HLM. C'est ici qu'interviennent les politiques de peuplement que mettent en œuvre les opérateurs du logement social. Aux déterminants réglementaires fondés sur le niveau de ressources ou la taille des familles s'ajoute une sélection des candidats au logement selon des critères de « risque social » qui incorporent l'origine ethnique et raciale. Dans un premier temps, les politiques de peuplement ont cherché à répondre à la demande des familles immigrées voulant accéder aux HLM, tout en répondant aux projets de mobilité résidentielle ascendante des anciens locataires français, appartenant aux classes populaires ou aux classes moyennes, afin de les retenir dans le parc. La constitution d'une offre de qualité, susceptible de répondre aux aspirations de ces groupes, illustre cette orientation. A ce stade, les procédures d'attribution ont contribué, délibérément ou indirectement, à « reléguer » certains groupes d'immigrés dans les espaces les plus dévalorisés des villes et du parc social. Dans un second temps, la prise de conscience d'une division sociale et ethnique dans l'espace urbain et à l'intérieur du parc social a suscité le développement des politiques de « rééquilibrage ». Cette fois, les politiques de peuplement cherchent à inverser les tendances à la concentration en fermant l'entrée des immigrés et des familles défavorisées dans le parc déjà « fragilisé ».

La volonté de rétablir la mixité sociale dans les quartiers marqués par l'homogénéité de leur population sur des critères mal définis²⁵ apporte une justification aux réticences à accueillir de nouveaux immigrés. Sur les sites connaissant des concentrations, c'est-à-dire plus généralement ceux situés en ZUS, les attributions évitent délibérément les ménages « fragiles » et sélectionnent prioritairement des ménages aux caractéristiques sociales et familiales plus stables. En d'autres termes, les immigrés, et tout spécialement ceux d'origine maghrébine, turque ou africaine, deviennent des indésirables renvoyés de quartiers en quartiers jusqu'à l'obtention du dosage acceptable. Devenus malgré eux des marqueurs de fragilité d'un quartier et vecteurs de risque, ils constituent un fardeau pour les services gestionnaires du logement social et subissent une captivité accrue dans leur environnement.

L'objectivation de ces dynamiques ségrégatives est rendue compliquée par l'absence de variables synthétiques décrivant l'attractivité des segments du parc social et les carences en données statistiques décrivant la répartition des immigrés, sans parler des « supposés tels », dans les différents segments du parc. Une approximation a été tentée dans l'enquête conduite en 1992 par l'INED à partir d'une distinction des HLM selon leur état d'entretien, apprécié par les enquêteurs lors de leur passage²⁶. Alors que la moyenne nationale des personnes logées en HLM « dégradé » est de 3%, cette proportion passe à 18% pour les originaires de Turquie, 17% d'Algérie et du Maroc et 12% d'Afrique sub-saharienne – ces dernières se retrouvant également, faute d'avoir pu accéder à un logement social, à plus de 16% dans le parc privé dégradé (contre 2% de l'ensemble des ménages).

L'enquête logement de 1996 ne disposait pas des mêmes critères pour hiérarchiser le parc et une distinction a été opérée en fonction de la période de construction des immeubles. L'ancienneté des immeubles renseigne en définitive assez bien sur la qualité générale et la localisation des programmes : ceux de moins bonne qualité appartiennent pour l'essentiel au parc des années 1950-1975 (Horenfeld, 1999). On constate alors que les immeubles construits avant 1975 accueillent moins des deux tiers des locataires en général, mais les trois quarts des immigrés. Cette situation ne s'explique pas par les périodes d'entrée dans le parc combinées à une moindre mobilité, puisque les immigrés n'accèdent de façon significative au parc qu'à partir des années 1970. Il s'agit bien d'une orientation plus fréquente des ménages vers ces segments délaissés par leurs occupants d'origine française.

²⁵ Les indicateurs économiques, comme le nombre d'allocataires du RMI, de bénéficiaires des minima sociaux, du taux de chômage, des revenus fiscaux sous le seuil de pauvreté, sont le plus souvent associés à des descripteurs plus socio-démographiques : familles monoparentales, proportion d'enfants de moins de 15 ans, ménages de plus de 6 personnes ... La proportion d'immigrés, qu'elle soit appréciée quantitativement ou par des observations plus qualitatives, fournit également une indication déterminante dans les diagnostics locaux.

²⁶ Cette notation est évidemment subjective et critiquable. Elle se constitue cependant à partir d'une impression sensible, celle de l'enquêteur, qui se forme sur le même registre que celle des habitants.

Reste enfin les stratégies des acteurs impliqués dans la chaîne du logement social. Elles feront l'objet d'une analyse détaillée dans la seconde partie pour ce qui concerne les organismes, les services de l'Etat et les élus. Les stratégies des ménages immigrés sont plus difficiles à identifier, 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 collective discernable, pas plus que d'homogénéité dans les représentations que les immigrés nourrissent des quartiers où ils résident. Les souhaits de mobilité exprimés par les ménages immigrés résidant dans les quartiers stigmatisés reflètent indéniablement leurs aspirations à ne plus subir le discrédit qui s'y attache. Dans le même temps, nombreux sont ceux qui ont constitué leurs racines dans ces quartiers, 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 publiques²⁷. La plupart des quartiers d'habitat social en ZUS 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 place les organismes HLM gérant ces sites dans une position impossible. Comment continuer à refuser des attributions à des 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 ?

Une inégalité avérée dans les files d'attente du logement social

En 1996, 855 000 ménages ont déclaré avoir fait une demande HLM. Parmi eux, 200 000 immigrés, soit 23% des demandes. La moitié des demandes sont déposées par des personnes vivant en HLM ou dans un autre logement social. L'enquête logement montre également que les immigrés connaissent des délais d'attente moyens beaucoup plus longs que la moyenne des ménages entre le dépôt de la demande et son obtention. Quelques chiffres : parmi les emménagés récents en HLM, 40% en moyenne ont obtenu un logement dans les trois mois suivant la demande et 75% dans les six mois. Parmi les immigrés, seuls 58% ont eu une attribution dans les 6 mois ; 42% ont attendu au moins un an et 19% ont attendu au moins 3 ans (8% pour l'ensemble des ménages). Ces délais d'attente ne dépendent pas seulement des tailles de famille plus élevées chez les immigrés qui réduisent le parc accessible à l'offre de grands

²⁷ L'opération de relogement des ménages habitant la tour Renoir aux 4000 à La Courneuve (Seine St 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. Cet exemple souligne la complexité des jeux d'acteurs et de leurs désirs en matière de mobilité.

logements. Les écarts entre les immigrés et l'ensemble des ménages persistent à taille de famille égale. Ils suivent même une relation inverse à celle attendue : les ménages immigrés composés de 5 personnes ou plus obtiennent un HLM plus rapidement en moyenne que les ménages plus petits (respectivement 30% et 21% en moins de 6 mois).

De manière tout aussi significative, et plus préoccupante, l'INSEE constate que « parmi les ménages qui envisagent de rester ou de devenir locataires et qui n'ont pas déposé ou renouvelé une demande de HLM, 15% de l'ensemble des ménages, mais 27% des ménages immigrés (et 30% si la personne est étrangère) ont fait une demande qui n'a pas abouti, ont fait une démarche auprès d'un organisme qui les a dissuadés de déposer un dossier ou a refusé leur dossier, ou encore pensent qu'ils n'ont aucune chance d'obtenir un logement HLM bien que leurs revenus ne soient pas supérieurs aux plafonds ».

Ces différentes indications décrivent des traitements défavorables qui touchent des familles cumulant des critères socio-démographiques appréciés comme des risques par les acteurs de la chaîne des attributions. La taille de la famille, la solvabilité, les garanties d'occupation du logement, l'ancienneté de résidence constituent des éléments d'appréciation qui, par leur association, construisent des profils types de ménages « indésirables ». Parmi ces critères, l'origine ethnique joue un rôle supplémentaire de définition du risque et justifie des attentes plus longues, ou des refus exprimés même lorsque toutes les garanties sont réunies. L'expérience du GIP Habitat et Intervention sociale montre les limites du travail d'accompagnement et les résistances des bailleurs sociaux (Offices publics et SA confondus) et des élus à l'entrée des familles africaines dans leur parc. Sur 30 dossiers soumis aux commissions d'attribution, 18 ont été rejetés malgré l'engagement du GIP (garanties et baux glissants) et le travail en amont sur les dossiers (Lacharme et al., 2001). Dans ces conditions, on imagine les faibles chances de succès de familles déposant leur demande sans suivi social.

I-3 – Les pratiques constitutives des discriminations

La recension des pratiques discriminatoires est une opération qui n'a pas encore été conduite méthodiquement à ce jour. Elle se heurterait de fait aux difficultés de définition de la discrimination, la précision de la qualification juridique n'ayant d'égale qu'une certaine marge d'appréciation laissée aux acteurs. Dans le cas de l'accès au logement social, le critère de l'origine ethnique ou de la « race » se combine avec d'autres caractéristiques sociales et familiales pour justifier les refus ou la lenteur du traitement des demandes, de telle sorte qu'il est délicat d'isoler un seul paramètre. Dans la plupart des cas, les pratiques discriminatoires se dissimulent derrière d'autres justifications et pas plus les victimes que les différents observateurs de ces pratiques ne sont en mesure de mettre en évidence de façon indiscutable une intention.

Par ailleurs, les discriminations résultent des procédures complexes composant la chaîne d'attribution. Elles interviennent en amont du dépôt du dossier, par l'accumulation de pièces à fournir et par la nécessité de présenter des conditions d'hébergement « ordinaires ». Elles se poursuivent par l'utilisation de conditions d'ancienneté de résidence dans la commune, voire sur des durées plus longues dans la région, qui, bien qu'illégales, sont souvent observées et défavorisent clairement les ménages immigrés²⁸. On peut parler ici d'une discrimination indirecte qui, pour reprendre la définition proposée par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), est une mesure apparemment neutre dont l'impact affecte de manière disproportionnée les personnes d'une origine ethnique ou d'une « race » donnée²⁹. Ici, le critère d'ancienneté de résidence lèse prioritairement les immigrés qui ont, plus que les autres populations, des probabilités de ne pas répondre à cette exigence.

Bien d'autres procédures, en apparence relativement neutres, contribuent à minorer les chances des immigrés ou supposés tels d'obtenir un logement social ou à les orienter vers des segments particuliers du parc. Elles composent un système de filtrage qui, sans avoir besoin de s'assigner des objectifs discriminatoires, pèse sur les trajectoires résidentielles de ces ménages. Leur description est en partie possible grâce au dépouillement des fiches de signalement collectées par le 114, des dossiers de procédures entamées par les associations anti-racistes (SOS Racisme, MRAP, LDH) dont certaines ont débouché sur des jugements, des éléments fournis par des associations d'insertion par le logement (ALPIL Lyon, AMPIL Marseille), de pièces diverses (notamment courriers) transmises par les services des préfectures, d'études de terrain consignées dans des articles ou ouvrages et, enfin, d'articles de presse.

Une auto perception aiguë des discriminations

La plupart des enquêtes d'opinion sur le racisme et les discriminations convergent dans leurs résultats : si les personnes interrogées désignent les « immigrés » ou les « personnes d'origine étrangère » comme les victimes, elles considèrent également que les Maghrébins, les Turcs et les Africains comme les groupes les plus exposés. Ces représentations coïncident du reste avec celles des acteurs de la chaîne d'attribution. Lorsque des dosages de locataires par origine sont

²⁸ Dans une synthèse sur les attributions en Région parisienne, H. Vieillard Baron (1999) fait état d'obligation de résidence qui varient de trois mois à 10 ans.

²⁹ L'article 2 de la directive 2000/43 en donne une définition précise : « une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ». Sur la dimension juridique des discriminations, se reporter à la Note n°2 du GELD, dont est issue la définition qui précède : « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve », octobre 2000.

pratiqués en fonction de « seuils de concentration » par cage d'escalier, il est toujours fait référence à l'immigration non européenne.

Compte tenu de leurs situations sociales précaires, ces groupes combinent une stigmatisation élevée et une plus forte exposition au risque de discrimination : autour du quart des originaires du Maghreb et de Turquie et 32% d'Afrique sub-saharienne déclarent avoir expérimenté personnellement des discriminations dans le domaine du logement³⁰. Cette proportion est inférieure à 5% pour les originaires d'Espagne et du Portugal. Parmi les originaires du Maghreb, de Turquie et d'Afrique sub-saharienne, ce sont les locataires logés en HLM qui font le moins état d'expériences personnelles de discrimination dans le logement. Les locataires du secteur privé ou résidants en foyer témoignent de situations apparemment plus fréquentes.

Ces variations selon le statut d'occupation témoignent d'une fermeture plus active sur le marché privé, le logement social se montrant plus ouvert. Elles reflètent également des différences d'identification des pratiques discriminatoires. Celles-ci sont plus perceptibles lorsqu'elles relèvent de relations interpersonnelles, comme c'est le cas dans la recherche d'un logement auprès d'agences immobilières, et moins évidentes lorsqu'elles se tiennent dans des procédures plus bureaucratiques, comme c'est le cas dans le logement social où le lieu de décision n'est pas identifié. Elles traduisent enfin des positions diamétralement opposées : les occupants des foyers ou du marché privé peuvent témoigner de leurs difficultés à obtenir un autre logement en raison de leur origine, et notamment dans le parc social ; ceux qui y résident ont déjà passé le cap de la sélection à l'entrée.

En l'absence de précisions sur les segments de l'habitat où ont été expérimentés les discriminations, il est impossible de comparer les pratiques des bailleurs sociaux et privés à partir de ces résultats. Indiquons cependant que les HLM sont considérés par le tiers des originaires du Maghreb, de Turquie et d'Afrique sub-saharienne comme un « lieu institutionnel » où ils sont moins bien traités que les personnes d'autres origines. Dans la liste des institutions pratiquant des traitements défavorables selon l'origine, les HLM arrivent en seconde position derrière la Police, mais devant la Justice, l'Ecole ou les autres services publics (hôpital, poste).

Il est malaisé, dans un pays comme la France, de rassembler des statistiques exhaustives sur les discriminations à partir des registres de plaintes. Le relevé des manifestations de racisme et de xénophobie effectué chaque année par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme recense les actes de violence ou les incitations à la haine raciale et à

³⁰ Source : enquête MGIS, 1992. Voir (Simon, 1998)

l'antisémitisme ; il ne comporte aucun enregistrement d'actes de discrimination dans le logement. Aucun service de l'État ne se livre au « testing », pratiqué aux États-Unis ou au Canada, consistant à dévoiler les refus de location de logement à des candidats d'origine immigrée³¹.

Les fiches du 114

Au 31 octobre 2000, les discriminations dans le logement représentaient 12,2% des signalements effectués, ce chiffre étant à rapporter au nombre global des signalements qui était de 4 715, soit 575 fiches. L'essentiel des témoignages concerne :

- des propositions de logement situés exclusivement dans des quartiers stigmatisés
- des délais d'attente anormalement longs pour des demandes inabouties
- des refus motivés par la pratique de quota dans le parc social
- la non présentation de dossier en commission d'attribution
- un refus d'attribution compromettant l'accès à d'autres droits³²
- la signature de pétition par le voisinage en vue de faire expulser la famille
- les pressions de l'environnement (hostilité et les actes de malveillance du voisinage)
- les obstacles à l'acquisition immobilière par l'exercice ciblé du droit de préemption³³
- le non respect par la mairie de la loi sur l'aménagement d'aires de stationnement
- le refus d'enregistrement des plaintes de la part du commissariat

Globalement, les motifs de discriminations dont témoignent les appelants du 114 recoupent de façon précise les données collectées auprès des associations et viennent illustrer de nombreux éléments rapportés dans des monographies locales. Les situations rapportées au 114 constituent un faisceau de présomptions qui, bien qu'elles ne soient pas toutes certifiées et mettent en jeu toute la subjectivité des déclarants, brosse une sorte de portrait en creux des discriminations à l'œuvre dans le domaine de l'habitat. L'exploitation des fiches du 114 n'a pas encore été menée de manière systématique. Ce matériau n'est pas non plus conçu pour apporter

³¹ Les campagnes de « testing » pratiquées par SOS-Racisme dans le domaine du logement ont consisté à vérifier les informations contenues dans les fichiers informatiques tenus par des organismes HLM. Il ne s'agit donc pas d'un « testing » proprement dit dans lequel plusieurs candidats aux caractéristiques socio-démographiques similaires, mais aux origines différentes, soumettent un dossier auprès d'organisme. Cette procédure n'a jamais été, à notre connaissance, pratiquée en France.

³² Un appelant Africain s'est vu débouté de sa demande de réintégration au motif qu'il n'avait pas de logement et que son épouse était au Sénégal. Or, le logement est l'une des conditions requise pour voir aboutir la procédure du regroupement familial.

³³ La presse s'est récemment faite écho de l'utilisation abusive et ciblée du droit de préemption dont dispose les autorités municipales pour empêcher l'acquisition d'un logement par des immigrés. Le cas le plus récent a été signalé dans l'Est de la France, à Wasselonne, où un ménage turque a déposé une plainte pour discrimination. Après la révélation de l'affaire par « Envoyé spécial » sur France 2, le maire a de son côté attaqué pour diffamation publique la chaîne de télévision et l'agent immobilier qui a rapporté les supposées (l'affaire est en jugement) motivations racistes de l'utilisation du droit de préemption. (*L'Humanité* du 10/08/2000 ; *Le Monde* du 4/08/2000 et du 31/10/2000).

une connaissance, mais est destiné à rendre possible l'action administrative. Aussi, les détails des situations vécues restent-ils extrêmement fragmentaires et les fiches apparaissent relativement répétitives ou stéréotypées dans les expériences rapportées. En tant que tels, ils nous permettent néanmoins d'approcher le caractère multiforme des discriminations dans l'habitat et, bien que l'analyse ne soit pas aboutie, nous avons extrait plusieurs cas particulièrement significatifs. Ces témoignages concernent aussi bien le parc social que le parc privé, mais nous avons privilégié les entrées concernant l'objet de cette note.

Des demandeurs confrontés au pouvoir discrétionnaire de certains agents d'accueil

Une des premières situations de discrimination potentielle se produit lors des dépôts de dossier. Les atteintes oscillent entre des propos de nature à décourager le demandeur et des fins de non recevoir apparemment injustifiées, voire des propos délibérément hostiles. Plusieurs refus de réception de demande ont été motivés en avançant que les Arabes ou les Turcs, selon les cas et les régions, sont indésirablesDes renseignements fournis par les fiches de signalement attestent du peu d'égard témoigné aux immigrés par les agents d'accueil de certains organismes. Ainsi dans telle fiche de signalement est dénoncée en ces termes la pratique d'un organisme HLM dans le Nord : *« l'agent d'accueil sélectionne au faciès, tient des propos déplaisants et semble discriminer les maghrébins. Monsieur X. s'est senti humilié et rabaissé »*. Dans une autre fiche signalant un refus de réception de demande de relogement, l'agent du service public aurait répondu qu'en raison de l'origine de cette famille, le relogement (malgré l'insalubrité constatée par la DDASS) n'était pas envisageable.

Il est relevé que des services municipaux ne traitent que les demandes de Français, orientant les immigrés vers la Préfecture. Autre exemple, un locataire déplore qu'il ne soit pas donné de suites à sa demande de mutation (3 personnes dans un 28m²) et rapporte des propos discriminatoires de type « rentrez chez vous ! » émanant des agents d'accueil de l'organisme HLM et du service CCAS de la mairie. On rencontre également l'affichage de critères abusifs de nature à décourager la demande de mutation de locataires étrangers, tels que : *« ce n'est même pas la peine, pour les demandeurs étrangers, l'organisme exige plusieurs garants français et un contrat à durée indéterminée. »*

Selon les renseignements fournis par les fiches de signalement, il semble qu'une part des demandeurs de logement ou de mutation se déclarant victimes de discrimination soient informés de la vacance des logements. L'octroi des appartements à d'autres ménages ou la non location du bien apparaît de façon redondante. La connaissance des opportunités et l'absence de satisfaction de la demande sont alors ressenties comme des injustices d'autant plus insupportables qu'on ne comprend pas les raisons de l'échec, ou qu'on les comprend trop bien

justement. Les justifications évasives ne sont pas spécifiques aux relations avec la clientèle immigrée ou supposée telle mais elles sont plus fréquentes lorsqu'elles mettent en jeu des « normes inavouées » (Warin, 1993). La volonté de ne pas donner suite à des candidatures d'immigrés ou supposés tels oblige à recourir à des prétextes et des réponses dilatoires³⁴, sauf à motiver les refus par l'objectif de la mixité sociale.

L'argument de la mixité sociale ou de l'équilibre sociologique

Des témoignages oraux ou des courriers reçus après des refus d'attribution³⁵ attestent de pratiques de sélection mettant en jeu des critères abusifs tels que « famille à risque », du seul fait du nom à consonance étrangère du demandeur de logement. Les refus de ménages immigrés ou supposés tels, offrant par ailleurs des garanties de revenus et entrant dans les critères de priorité, sont justifiés par l'application du principe de mixité sociale ou de l'objectif de préserver l'équilibre sociologique d'une cité ou d'un immeuble. La notion de « fragilité » d'un quartier, d'une part, et des familles candidates, d'autre part, servent à établir les critères de décision, suivant en cela des objectifs de peuplement. Dans cette évaluation des problèmes potentiels apportés par les ménages, l'origine des locataires constitue un facteur négatif indéniable.

Les motifs invoqués pour refuser l'attribution d'un logement HLM évoquent rarement l'origine des demandeurs. La référence à l'origine ethnique ou raciale est prohibée par la loi et les acteurs de la chaîne d'attribution s'y conforment la plupart du temps. On connaît l'imprudence qui a valu la condamnation du président de la SCIC pour discrimination raciale en mars 1991. Le refus d'attribution d'un logement à une femme algérienne avait été motivé de la façon suivante : « *un appartement libéré par un Français doit obligatoirement être reloué par un Français.* »³⁶. Mais ce cas est resté unique et même si la pratique du « un pour un » perdure, aucun courrier n'est désormais libellé aussi franchement. Ils font plutôt référence à des normes de comportement ou des ressources sociales, s'ajustant de la sorte aux catégories introduites par les politiques en faveur des « populations défavorisées ». Cependant, l'appréciation de « l'équilibre sociologique » d'un programme ou d'un immeuble nécessite de recourir à des seuils quantitatifs au-delà desquels l'équilibre est rompu. Par construction, une politique de peuplement tente d'ajuster les attributions, sélectionnées dans un ensemble défini de demandes, avec l'occupation du parc. Toute la question réside dans les variables jugées

³⁴ Le rapport du GIP Habitat et Interventions Sociales fournit plusieurs exemples éclairants de refus par les commissions d'attribution de dossiers pourtant scrupuleusement constitués, au motif de leur caractère incomplet ou de la situation familiale imprécise (Lacharme et al., 2001).

³⁵ Plusieurs de ces courriers ont été transmis par des associations anti-racistes et proviennent de dossiers qu'elles ont constitués.

³⁶ Le Monde du 27/03/1993.

pertinentes pour décrire l'occupation : proportions de bénéficiaires d'APL ou du RMI, de ménages sous le seuil de pauvreté ou ayant des ressources à 40% ou 60% sous le plafond PLA, de familles monoparentales, de familles nombreuses ...ou l'origine des occupants, réelle ou supposée (quelle que soit les méthodes d'évaluation). Il faudrait recueillir plus d'informations sur les pratiques en la matière et les normes d'interprétations utilisées par les agents en charge de l'attribution. Dans l'état de nos informations, il semble bien que les frontières entre origine ethnique ou raciale et caractéristiques socio-démographiques soient poreuses.

Une situation étudiée par P.Warin dans son article sur les relations de service dans les HLM (1996) montre la mise en œuvre de cette notion de « seuil ». Il rapporte l'échange entre un locataire maghrébin et un agent de l'organisme HLM à l'occasion de l'état des lieux de sortie du logement. Le locataire évoque la possibilité d'une reprise de son logement par son beau-frère, lui aussi maghrébin. L'agent lui fait comprendre qu'il n'en est pas question car « il y a déjà trop d'étrangers sur [le site]. On va être obligé de ... d'essayer d'arrêter un peu, le taux on le dépasse».

Le détour par la notion de grands équilibres statistiques permet de rester plus impersonnel. En réponse à une proposition d'attribution émanant de la Préfecture, une fiche de suivi d'un organisme lyonnais mentionne l'avis défavorable suivant : « *5 familles étrangères ou d'origine étrangère déjà relogées par la préfecture dans cet immeuble de 44 logements* ». A quel seuil se situe la proportion acceptable ? De toute évidence, si la proportion idéale n'existe pas, beaucoup d'acteurs considèrent que l'accueil de ménages immigrés ou supposés tels dans le patrimoine social se mesure. L'argument peut du reste s'inverser, comme le montre la réponse d'un Préfet adressée au directeur régional d'un organisme HLM suite à deux refus opposés par la commission d'attribution à des candidatures de demandeurs prioritaires au motif de la nationalité étrangère de l'un et de l'origine étrangère de l'autre. Après le rappel de la responsabilité de l'Etat dans le droit au logement, il est indiqué que le taux d'occupation du patrimoine du groupe par les familles étrangères (13 %) est inférieur au taux moyen observé dans le parc des organismes de logement social dans le Rhône (17,6 %).

Des blocages supplémentaires pour les « ménages de couleur »

Si on enregistre un blocage général à l'entrée dans le logement social pour les ménages originaires du Maghreb, celui-ci s'avère plus important pour les originaires d'Afrique subsaharienne (Maliens, Guinéens, Sénégalais, Zaïrois...). Au-delà des critères de tailles de famille inadaptées à l'offre de logement, les opérateurs œuvrant dans le logement des plus démunis constatent des résistances particulières à l'accueil de ménages Africains. Les

difficultés rencontrées par les ménages Africains sur le marché privé du logement sont maintenant bien documentées³⁷ et sont tristement illustrées par leur sur-représentation dans les opérations de relogement de squats ou dans la proportion élevée des familles africaines dont les enfants sont touchés par les problèmes de saturnisme. En l'absence de solutions permettant de dégager des moyens de relogement, le Directeur de Migrations Santé a déclaré avoir interrompu depuis 1993 toute opération sur le sujet³⁸.

L'accès au logement social n'offre pas de perspectives à la hauteur des besoins des populations originaires d'Afrique sub-Saharienne. Là encore, des résistances particulières s'exercent, amalgamant des stéréotypes culturalistes sur le comportement et le mode de vie des « Africains », avec une focalisation sur les cas de polygamie et les difficultés de gestion qui en découlent, les anticipations de troubles de voisinage ou les actes de racisme générés par l'installation de ces familles. Cela se traduit par une absence de proposition ou encore par une fin de non recevoir clairement affichée, y compris lorsqu'il s'agit de demandeurs salariés proposés dans le cadre du 1% patronal.

Autre cas exemplaire et sans détour : dans le Nord, une mère de cinq enfants salariée dans une structure municipale se voit refuser l'attribution d'un logement malgré une enquête sociale positive, au motif que le quartier demandé « *ne peut être attribué aux personnes de couleur* ». Parmi les témoignages rapportés par les appelants du numéro d'appel gratuit, est à noter l'expérience d'un ancien gardien ex-salarié d'un organisme HLM relatant : « *les attributions d'appartement sont filtrées, ils refusent toutes les candidatures noires* ». Ce gardien précise que l'office ne désirant pas loger les personnes de couleur ne leur donne pas de dossier de candidature, la raison invoquée étant que les Arabes et les Noirs ne s'entendent pas entre eux. Des pétitions contre la construction par la SONACOTRA de maisons individuelles, destinées à accueillir des familles d'Afrique de l'Ouest relogées après les occupations de l'esplanade de Vincennes ou du square de la Réunion, ont été signées par des collectifs d'habitants dans plusieurs petites communes de la grande couronne parisienne.

Les éléments fournis par la presse ont également contribué à faire sortir du cortège anonyme les déboutés africains du droit au logement à Paris. Une série d'affaires a été chroniquée au cours des dix dernières années, la plus exemplaire étant celle de cet éboueur de la ville de Paris, demandeur d'un logement depuis 1981, Français d'origine Africaine vivant dans une pièce unique de 15 m² pour neuf personnes et percevant des revenus de 20 000 F. Après quinze ans d'attente d'une demande renouvelée chaque année, il reçoit un courrier de la

³⁷ Voir le rapport du GIP Habitat et interventions sociales (Lacharme et al., 2001) et (Poiret, 1996).

³⁸ Rapport de Médecins sans Frontières et Migrations Santé : Programme de prévention du saturnisme infantile à Paris Octobre 1992.

commission d'attribution de la SAGI et visite un logement de 82 m². Malgré ces démarches, la demande est rejetée. C'est une fiche établie sur papier à en-tête du cabinet du maire de Paris adressée à la direction du logement faisant apparaître la mention « Sénégal » qui, envoyée par erreur au Maire d'arrondissement, constituera un élément de preuve de la discrimination raciale. Sollicitées à plusieurs reprises par le journal *Le Monde*, ni la SAGI, ni la direction de la construction et du logement de la ville de Paris ne souhaiteront apporter d'explications.

Les expériences et témoignages collectés par le 114, les articles de presse ou les associations antiracistes dressent une situation dont il est délicat d'estimer la véritable ampleur. Les cas ne sont pas isolés, mais forment-ils l'expression d'une approche systématique, cohérente et active pour empêcher l'accès des immigrés au logement social ? Ces exemples montrent que l'origine ethnique ou raciale est directement manipulée par les opérateurs, non pas comme un sous-produit des situations de précarité, mais comme un élément d'appréciation du risque constitué par ces familles. Les risques apparaissent alors de plusieurs ordres : risque financier, avec les impayés (risque qui se réduit avec la solvabilisation par l'APL) et les coûts de gestion (entretien, encadrement par les agents ...) ; risque sociologique, avec la prise en compte des troubles de voisinages et des « désordres civiques » ; risque politique, avec la crainte, partagée par les bailleurs sociaux et les élus, de voir l'image des quartiers se dégrader et se spécialiser dans l'accueil des immigrés. En définitive, les immigrés sont « de trop », des indésirables qui alourdissent les procédures, génèrent de nombreuses difficultés de gestion et suscitent une conflictualité sociale que les pouvoirs municipaux n'entendent pas réguler.

On aurait tort de s'attacher aux expressions d'un racisme ordinaire de certains agents, relativement minoritaires pour autant qu'on puisse en juger, et en tout cas en contradiction avec les valeurs des organismes HLM, des services municipaux et préfectoraux. Le problème ne provient pas 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 qui réclame, par l'énoncé de ses objectifs, des sélections prenant en compte l'origine ethnique et raciale des ménages. 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 contenus dans l'instauration de la 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, tandis que les fractions du parc où devraient pouvoir s'établir ces ménages leur restent fermés. Les objectifs de redistribution des « populations défavorisées », donc des immigrés, posent trois problèmes emboîtés : le premier est celui de leur légitimité du point de

vue de la rationalité politique (en quoi la concentration d'immigrés est-elle un problème ?) ; le second concerne les niveaux de concentration acceptable, au regard d'une analyse des conséquences de la concentration ; le troisième vise les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à cette dispersion.

II – Le système local d’attributions : une dilution des responsabilités en matière de discrimination

L’accès au logement social est régit par un cadre législatif et réglementaire relativement complexe, qui fait intervenir une pluralité d’acteurs et d’instances de décision ou de négociation. Le traitement des immigrés ou supposés tels dans le parc social n’est porté par aucun acteur en particulier, mais s’effectue dans un système dans lequel les acteurs disposent de prérogatives et d’influences inégales. L’intelligence du système réside dans la confrontation qu’il organise entre des logiques renvoyant à des intérêts différents : ceux des organismes d’HLM, des communes, de l’État et des autres réservataires. Ces intérêts tendent à s’incarner dans des publics aux caractéristiques diverses. En théorie, cette confrontation permet au système de s’autoréguler de façon plus ou moins efficace selon les contextes, à condition que chacun des acteurs joue pleinement son rôle. Seul aujourd’hui en mesure de porter l’intérêt des ménages immigrés, l’État se montre le plus souvent incapable - et sans doute peu désireux - d’influencer localement les orientations des autres acteurs en matière d’attribution (Toubon, 1998). Conformément aux options du modèle français d’intégration, les difficultés d’accès au logement social des immigrés sont traitées dans la problématique englobante du logement des « populations défavorisées ». Il apparaît alors que les populations immigrées sont les laissées pour compte du système local d’attribution, c’est du moins l’hypothèse que cette partie va tenter de démontrer.

II – 1 La difficile prise en charge institutionnelle des groupes discriminés³⁹

Les critères de priorité et droits de réservation ne visent pas explicitement les immigrés

Les conditions d’accès au logement social ne sont pas directement prévues par la loi, mais relèvent du cadre réglementaire. Celui-ci définit une série de paramètres autorisant le dépôt d’une demande (*critères d’admission*), puis établit des *critères de priorité* parmi les ménages éligibles. Les *critères d’attribution* prennent en compte les demandes prioritaires dans le cadre d’objectifs de peuplement du parc. Les instances en charge du pouvoir réglementaire se sont multipliées à la faveur des lois visant à promouvoir le droit au logement des « populations défavorisées » (loi Besson du 31/05/1990 et loi sur l’exclusion du 29/07/1998 notamment). Les Protocoles d’Occupation du Parc social (POPS) prévus par la loi Besson ont pu ainsi permettre aux différents acteurs de la chaîne du logement d’édicter des critères de priorité et d’admission spécifiques. Ils ont été remplacés dans la loi sur l’exclusion par de nouvelles instances, plus nombreuses, dont les champs de compétence et les prérogatives ne se

³⁹ Cette partie s’appuie tout particulièrement sur les travaux de J. C. Toubon (1997 et 1998) et de C. Bourgeois (1996), membres du groupe de travail du GELD.

distinguent pas toujours clairement. La description des instances et des procédures d'attribution serait trop technique pour notre objet en discussion.

Avec l'aggravation de la crise sociale, les pouvoirs publics ont multiplié les dispositifs de prise en charge des ménages en difficulté. Outre des critères généraux d'attribution définis au niveau national (composition, niveau de ressources, conditions de logement actuelles du ménage) et local (emplacement géographique du logement), les textes régissant l'attribution des logements sociaux ont prévu des critères de priorité en faveur des « ménages défavorisés » ou « mal logés ». Mais la loi Besson a défini des catégories de personnes prioritaires sans mentionner les ménages immigrés parmi les personnes qui « éprouvent des difficultés particulières » (art. 1) pour accéder à un logement. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ne déroge pas à ce principe de non identification des ménages immigrés parmi les catégories prioritaires. Après avoir rappelé l'objectif de « mixité sociale des villes et des quartiers », l'article R 441-3 du Code de la Construction et de l'Habitation (issu d'un décret d'application de la loi d'orientation) précise que les critères de priorité bénéficient aux « personnes privées d'un logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent », ainsi qu'aux « personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental ».

Dans chaque département, des *accords collectifs* signés entre le Préfet et les organismes HLM définissent, dans le respect de la mixité sociale, des objectifs annuels chiffrés d'accueil des populations répondant aux critères du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dont ils constituent un levier⁴⁰. Les objectifs de peuplement par catégories de bénéficiaires sont également spécifiés dans le Règlement Départemental d'Attribution (RDA). Tout en tenant compte « de la mixité des villes et des quartiers ainsi que, le cas échéant, des caractéristiques des diverses parties de celui-ci », le RDA précise les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires. Accords collectifs départementaux et RDA forment un cadre dans lequel doivent se discuter les PLH (remplacés par les PLU par la loi SRU) et les chartes intercommunales ou communales du logement. Cette architecture compliquée fournit le cadre

⁴⁰ La loi du 29 juillet 1998 prévoit qu'après consultation des conférences intercommunales du logement et du conseil départemental de l'habitat, le préfet doit conclure dans chaque département un accord avec les organismes de logement social. Cet accord, signé pour trois ans, doit définir un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées. L'engagement annuel quantifié doit s'apprécier au regard des besoins exprimés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Il distingue au sein des personnes visées par le PDALPD les ménages qui « cumulent des difficultés économiques et sociales ». Si, au bout de six mois, l'organisme n'a pas signé l'accord départemental, c'est le préfet qui désigne à l'organisme les personnes prioritaires et qui fixe le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger. Dans les critères servant à sélectionner les ménages « cumulant les difficultés économiques et sociales », le critère de la nationalité sera-t-il pris en compte et comment ?

de référence aux objectifs de peuplement et à la délimitation des périmètres géographiques de réalisation de la « mixité sociale ».

Une analyse systématique des RDA et des Chartes intercommunales reste à réaliser, mais les évaluations fragmentaires qui ont été menées montrent que les populations immigrées sont rarement énoncées au titre des publics spécifiés, alors que les objectifs d'équilibre de peuplement sont fréquemment repris⁴¹. Du reste, le Code de la Construction et de l'Habitat laisse une large latitude d'appréciation aux acteurs locaux puisqu'il évoque en termes vagues la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier ». Quelques exceptions existent néanmoins. Le RDA de Seine-et-Marne, cité par J-P. Brouant et Y.Jégouzo comprend ainsi une référence explicite au public immigré :

« les organismes d'HLM peuvent, dans le souci d'obtenir une répartition équilibrée, individualiser, dans leur patrimoine, des logements au bénéfice des immigrés. Dans chaque résidence, une proportion minimale doit être recherchée correspondant au taux d'étrangers hors CEE dans le secteur géographique d'habitation du département. » (Brouant et Jégouzo, 1998, p.77).

La réservation est l'autre notion fondamentale qui complète les règles d'attribution. Elle ne fait pas d'avantage mention des ménages immigrés. Or, le silence des textes n'empêche pas que les immigrés figurent en bonne place parmi les « mal logés » et « personnes défavorisées » des contingents préfectoraux⁴². Les entreprises ont également joué un rôle important dans l'accès des immigrés dans le parc social à travers le 1% donnant droit à réservation. La place significative des immigrés dans la force de travail industrielle, ou des originaires des DOM-TOM chez les fonctionnaires, a pesé dans l'occupation d'un parc dévolu à certaines grandes entreprises. Mais la chute des effectifs ouvriers non qualifiés suite aux restructurations industrielles a fortement affaibli la demande de réservation pour des familles immigrées dans le cadre du 1% (Toubon, 1998)⁴³. Les contingents préfectoraux sont désormais les seuls susceptibles de faire jouer les mécanismes du droit au logement au bénéfice des populations immigrées. Pourtant, et à l'inverse d'autres acteurs, les représentants de l'État sont les plus

⁴¹ Une étude des projets d'accords collectifs élaborés dans 35 départements, réalisée par le CREPAH, apporte de précieuses informations sur les objectifs poursuivis et les ménages bénéficiaires de l'accord (Furet, 2000).

⁴² Le contingent préfectoral est le droit de l'Etat qui s'exerce en faveur des ménages défavorisés ou ayant un besoin urgent de logement, en contrepartie des financements de l'Etat à la construction. Ce droit peut atteindre jusqu'à 30% du patrimoine locatif d'un organisme, dont 5% est réservé aux fonctionnaires employés dans le département. Les collectivités locales bénéficient aussi d'un droit de réservation plafonné à 20% des logements construits ou réhabilités lorsqu'elles ont apporté leur garantie d'emprunt à l'organisme d'HLM. D'autres réservations peuvent être consenties par conventions en contrepartie d'avantages divers. Les entreprises, par exemple, peuvent se voir attribuer des logements dans le parc locatif social pour des périodes de longue durée en contrepartie de l'aide financière apportée, soit directement, soit par l'intermédiaire des organismes collecteurs du 1% (participation des employeurs à l'effort de construction).

⁴³ Le rôle des collecteurs du 1% dans le peuplement du parc HLM reste cependant important et a été rappelé lors de plusieurs séances du groupe de travail. Il n'a malheureusement pas été possible de procéder à des auditions pour étudier la position de ce réservataire.

prompts à gérer de manière indifférenciée les populations immigrées au nom de l'éthique républicaine de la « cécité » aux origines (Kirzbaum, 1999). Ils ne prévoient donc pas, sur leur contingent ou dans leur position d'encadrement des pratiques des autres réservataires, d'objectifs spécifiques concernant les immigrés.

Les contingents préfectoraux et l'action des services de l'Etat

Avec l'institution des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS), le préfet a disposé du 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 renforcé les prérogatives des préfets en matière d'attribution, les autorisant à siéger en commission et leur conférant la responsabilité de définir les PDALPD de « manière » contractuelle avec les organismes HLM. La mobilisation des services préfectoraux dans la conduite et l'application de la politique du logement n'est pas à la hauteur des possibilités théoriques⁴⁴. Beaucoup de préfectures ne parviennent pas à suivre efficacement la gestion de leurs contingents. A 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'Etat dans les normes et objectifs de gestion du patrimoine et de son occupation.

Contrastant avec la situation générale, plusieurs préfectures cherchent à se doter de moyens de suivi de leur contingent. La création d'un Service Inter Administratif du Logement à la Préfecture du Rhône, en 1992, constitue un bon exemple de l'efficacité accrue dans l'exercice du droit de réservation sur le contingent préfectoral⁴⁵. La constitution d'un tableau de bord de la gestion du contingent préfectoral a permis une nette amélioration dans la mise en œuvre des prérogatives en matière de logement, reposant en particulier sur la connaissance du patrimoine et de son occupation. Ce cas n'est pas isolé, et même si une telle structure n'a pas été constituée dans chaque département, on constate un réel réinvestissement des capacités d'intervention opérationnelle des services de l'Etat. Il n'en reste pas moins que 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

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Audition de M.Rey, séance du 21/09/2000.

des priorités à accorder au logement des immigrés. L'intérêt des préfets apparaît relativement contrasté selon les départements, comme en témoigne le peu d'empressement à répondre à la demande de renseignement adressée par la CILPI. Le rapport annuel 2000 de la CILPI présente ainsi un « bilan des connaissances » par préfecture qui comprend, pour l'essentiel, des rubriques non renseignées. Manque de temps, de moyens, d'informations ou d'intérêt ?

Par souci de ne pas heurter trop violemment les autres acteurs, rares sont les préfets qui ont fait jouer la plénitude de leur pouvoir (Ballain et Benguigui, 1995). Les services préfectoraux acceptent par exemple les demandes de dérogation des organismes qui réduisent le contingent préfectoral sur les opérations de réhabilitation afin de proposer des logements ainsi libérés aux Comités Interprofessionnels du Logement (CIL). Les offices publics demandent aussi des dérogations pour pouvoir loger les habitants de la commune et éviter l'apport extérieur de population issues du contingent préfectoral. En règle générale, plutôt que de s'engager dans la voie de la coercition, l'État opte pour l'évitement du conflit avec ses partenaires⁴⁶.

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 préfectures ont pour mission de loger en priorité, parmi lesquels les 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 la raison ne peut être explicitée comme telle (Bourgeois, 1996). De manière régulière, les préfectures se voient 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 logement⁴⁷.

Mais 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

⁴⁶ « la préfecture n'a qu'un pouvoir de proposition ; si un bailleur ne veut pas loger un étranger, le préfet n'ira pas contre sa volonté », déclare par exemple un responsable local de l'État (Kirsbaum, 1999)

⁴⁷ Ce cas de figure a été explicitement relaté par de nombreux correspondants de préfectures, dont celui du Val d'Oise, auditionné le 8/06/2000. L'inadéquation de la taille de la famille au logement est l'argument le plus fréquemment avancé en commission d'attribution pour refuser les candidats proposés par la préfecture. Face à ces refus, les préfectures suivent une stratégie de « candidature de repli », moins marquée ethniquement, afin de préserver la jouissance du contingent et d'assurer, a minima, l'attribution du logement à un ménage du fichier préfectoral.

social affiché 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 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.

L'attitude ambiguë des élus locaux

Plus encore que l'Etat, 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 de 1991) ou dans le cadre des conférences intercommunales du logement (circulaire d'application du 26 avril 1994). Ce dernier texte confère d'ailleurs au préfet la possibilité de déléguer aux élus la gestion de son 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. A 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'Etat a confirmé, par une décision du 10 juillet 1996 (mairie d'Epinay-sur-Seine), l'irrégularité d'un tel critère. Seuls deux critères peuvent légalement limiter l'admission d'une demande de logement social : la non-possession de la nationalité française ou d'un titre permettant de séjourner régulièrement sur le territoire français ; le dépassement d'un plafond de ressources⁴⁸.

Comme le remarque J. C. Toubon, les élus ont tendance à se mettre à la place de leurs administrés et se font les avocats et les témoins de conflits de cohabitation qui se développeraient dans les cités d'habitat social. Pour éviter les phénomènes de rejet ou pour y

⁴⁸ Une série de cas de dérogation aux plafonds de ressources a néanmoins été prévue récemment par la réglementation dans les ZUS, et ce au nom de la « mixité sociale » (cf. infra IIIème partie).

remédier, ils s'efforcent 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 des 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 (C. Bourgeois 1996). 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.

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 candidats 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 demande⁴⁹. Dans certains cas, le maire s'arrange pour laisser à l'organisme le soin de prévenir le candidat quand il est refusé, mais se réserve la faculté d'annoncer la « bonne nouvelle » quand ce dernier est accepté.

⁴⁹ Sur tous ces points, cf. (Bourgeois, 1996).

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 la présence immigrée est déjà notable, ou de prévenir l'installation d'immigrés 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 des immigrés, par ailleurs rejetés 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.

La conséquence de la « préférence locale » est de renforcer les tendances à la concentration des immigrés ou supposés tels sur les mêmes territoires. Il est anormal que les services de l'Etat fassent preuve de compréhension à l'égard des stratégies « d'endiguement », qu'elles proviennent de communes où les immigrés sont actuellement peu nombreux ou de communes comprenant de fortes proportions d'immigrés. Dans tous les cas, l'argument d'un seuil critique de concentration ne peut servir de justification à des pratiques ouvertement discriminatoires.

II – 2 L'opacité des attributions

Les immigrés « groupe à risque » de la gestion immobilière

Depuis la fin des années 70, l'État n'a cessé d'enjoindre les organismes d'HLM à se conformer à leur mission sociale d'accueil des plus défavorisés. Au fil des ans, une multitude de formules d'aides aux populations à faibles ressources vont être déployées pour assurer les bailleurs contre les risques d'insolvabilité dont sont porteurs les catégories vulnérabilisées par les mutations socio-économiques. La solvabilisation par l'aide à la personne (Allocation logement puis APL) a permis l'amélioration des conditions de logement de nombreux ménages à faibles ressources, mais elle a reporté ces ménages prioritairement sur le parc social.

Si on constate en retour une paupérisation de la population logée dans le parc social, la question des ressources ne semble plus prépondérante aujourd'hui pour nombre d'organismes

d'HLM⁵⁰. La question centrale est devenue celle du « risque sociologique » et les populations immigrées ou supposées telles sont destinées à l'incarner. On peut suivre les analyses de J. C. Toubon pour rappeler comment l'immersion des bailleurs dans une société civile travaillée par une xénophobie qui a trouvé une expression politique⁵¹ et leur proximité avec des élus très sensibles 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. A côté d'autres groupes (familles monoparentales, Rmistes, travailleurs précaires...), l'image de l'immigré des années 70, « bon locataire » car bon travailleur payant régulièrement son loyer, s'est muée en une catégorie redoutée car synonyme de dévalorisation du parc immobilier et de fuite des « bons » candidats. Ces représentations ont fini par guider les pratiques des agents qui distinguent entre les « bons » et les « mauvais » groupes au mépris des critères formels d'attribution des logements.

Cette évolution des représentations a donc constitué une puissante incitation au développement d'une gestion des attributions prenant en compte l'origine ethnique et raciale des demandeurs. 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, pour reprendre l'expression de H. Vieillard-Baron (1998), « sacrifiés » du parc social. La gestion ethnicisée 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 ou supposées telles 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 les familles immigrées⁵². Alors que les financements du logement social ne sont destinés qu'à assurer la construction, la mission sociale des organismes s'appréhende essentiellement à

⁵⁰ tout au moins pour l'entrée dans le logement social ancien, l'accès au logement neuf étant plus délicat en termes financiers.

⁵¹ 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 personne 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.

⁵² Le Logement Français estime par exemple que les coûts de gestion et d'entretien d'un logement en ZUS est le double de la norme habituelle.

travers des coûts de gestion spécifiques. Sur ce plan, les aides de l'Etat 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.

Une culture de l'opacité

Les candidatures peuvent être proposées par divers réservataires, mais l'attribution des logements sociaux est, en dernière instance, une compétence exclusive du bailleur. Pour mieux se prémunir contre le risque d'imposition de candidats non voulus, les organismes d'HLM s'efforcent de conserver une autonomie maximale en cultivant l'opacité du système. Or, loin d'être un dysfonctionnement, cette opacité représente une réponse « rationnelle » des bailleurs sociaux aux contraintes de la gestion et aux injonctions de l'État à prendre en charge les plus exclus et, parmi eux, les immigrés.

C. Bourgeois a mis en lumière les « jeux subtils » utilisés, entre autres, pour contourner le risque « immigré » en jouant sur la faible capacité de contrôle des réservataires⁵³ : manque de rigueur dans la gestion interne des fichiers ; information parcimonieuse des réservataires sur les logements vacants ; raccourcissement des délais dont disposent les contingentaires pour proposer leurs candidatures ; stratégie de la lenteur afin de retarder le passage des dossiers incomplets en commission d'attribution ; avertissement tardif du réservataire après le refus du premier candidat proposé ; retard dans la remise en état des appartements afin de favoriser les refus de logement par les candidats eux-mêmes, etc.

Cette même enquête montre que l'opacité de gestion ne recouvre pas la distinction classique entre gestionnaires publics et privés : elle est un trait commun à l'ensemble des organismes d'HLM au-delà de la rationalité propre aux différents types d'organismes (plutôt politique et territoriale dans le cas des OPHLM ; surtout guidée un souci de rentabilité dans le cas des sociétés anonymes ; hybride dans le cas des OPAC). La logique gestionnaire détermine et oriente les choix en matière de peuplement. Mais ces derniers s'avèrent commandés par une lecture à très court terme de l'évolution des quartiers, et ne tiennent surtout pas suffisamment compte de l'évolution de la demande. Alors que la proportion d'immigrés ou supposés tels augmente régulièrement dans les fichiers de demandeurs prioritaires, comment maintenir un système semi-ouvert (ou semi-fermé) qui limite les attributions aux seuls sites considérés comme accessibles sans faire gonfler démesurément les files d'attente ? Vers quels secteurs diriger la pression, alors que tous les acteurs pratiquent sensiblement les mêmes normes d'attribution ?

⁵³ dans le cas des organismes publics (présidés par les élus), l'opacité ne vise pas bien entendu les contingents municipaux.

On retrouve parmi les organismes HLM les mêmes lignes de clivage qu'entre les élus. Ceux qui gèrent un parc « très social » sont tributaires des politiques de fermeture pratiquées par les organismes dont le patrimoine est mieux situé et plus valorisé. Les organismes dont le parc est situé en ZUS ne parviennent pas à rééquilibrer la demande et réorienter les ménages en difficulté, dont les immigrés ou supposés tels, vers les programmes gérés par des confrères. Dans ce contexte, les services du logement sont capables de classer les organismes selon leur degré d'ouverture aux immigrés, voire même d'affiner la classification au programme près. La grande pluralité des dispositions des organismes interdit de parler d'une stratégie collective de fermeture, la règle semblant s'établir au cas par cas. Mais la logique de gestion du « risque » constitué par les immigrés ou supposés tels constitue une incitation constante à privilégier d'autres candidatures lorsque cela est possible.

De la difficulté d'identifier la source des discriminations dans un système fondé sur le contournement des normes

En marge d'une réglementation nationale très codifiée et dans l'ombre des politiques locales chargées d'en assurer la traduction territoriale, prospèrent des normes implicites ou informelles déjouant la stricte application du règlement, lui-même fort peu stabilisé. Émerge une culture du contournement de la norme par « l'arrangement coutumier » qui crée des anomalies... tolérées justement au nom de l'équilibre global du système.

Loin de se réduire aux seules discriminations intentionnelles, sans doute marginales ou limitées à quelques organismes ou mairies et certains sites, les traitements inégalitaires sont aussi le fruit d'un système local éclaté entre une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite. Dans un tel système, où personne n'est vraiment comptable de la situation des immigrés, chacun peut invoquer de plus ou moins bonne foi ses propres contraintes internes, celles imposées par les objectifs de mixité ou de rentabilité de gestion, les prérogatives d'animation de la vie sociale ou d'aménagement de l'espace public, bref rejeter la responsabilité sur un tiers acteur, qu'il soit institutionnel ou représenté par un collectif d'habitants.

Le mouvement HLM proteste ainsi de sa bonne foi en évoquant son rôle accru dans l'accueil des populations immigrées, confirmé par les statistiques présentées en première partie, et mettant en avant les contraintes liées à la dégradation de la situation économique des ménages, de l'héritage de la construction des années 50-70 et des contradictions des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. La position du mouvement concernant l'accueil des populations immigrées a été rappelée par le délégué général lors de l'audition en séance du

groupe de travail (audition de M.Marty du 14/09/2000). Le refus de toute discrimination figure dans les objectifs du mouvement, qui s'est doté d'un comité de déontologie chargé d'établir la réalité des pratiques éventuellement discriminatoires (annonce lors du congrès de novembre 2000)⁵⁴. Il va de soi que les organismes ne peuvent être tenus pour seuls responsables du regroupement des immigrés dans les quartiers les moins attractifs. Il serait également injuste d'accuser les organismes d'une intention raciste. Mais en tant qu'acteur essentiel de la chaîne des attributions, les organismes portent une responsabilité dans la production des obstacles à l'accès et à la mobilité dans le parc social des populations immigrées ou supposées telles. L'engagement du mouvement dans la lutte contre les discriminations constitue, avant toute mesure opérationnelle, un signe positif de prise de conscience de la gravité de la situation.

II – 3 Garanties et voies de recours en cas de refus discriminatoire d'attribuer un logement : innovations et incertitudes de la loi du 29 juillet 1998

Comment garantir alors le respect du droit et des règlements, sans lequel l'égalité républicaine s'apparente pour certains à un leurre ? Si le combat des discriminations ethniques et raciales n'est pas son objet explicite, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a entendu réduire le fossé entre les principes et leur mise en œuvre.

Un renforcement potentiel de la transparence des attributions

Considérablement développée au cours des trente cinq dernières années⁵⁵, la réglementation des procédures d'attribution de logements sociaux a été encore modifiée dernièrement par la loi du 29 juillet 1998 (dite loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) et son décret d'application 99-836 du 22 septembre 1999 qui marquent une étape importante dans l'histoire de cette réglementation. Le régime juridique des attributions subit d'importantes transformations qui pourraient renforcer, à terme, un traitement équitable des populations immigrées.

L'un des objectifs des « accords collectifs départementaux » institués par la loi du 22 juillet 1998 consiste à définir des délais d'attente manifestement anormaux au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen. Ils seront complétés et précisés, le cas échéant, par des chartes intercommunales du logement.

⁵⁴ Les membres de l'Union des HLM participant au groupe de travail ont exposé les contraintes s'imposant aux organismes et leur volonté de se mobiliser contre les conséquences discriminatoires qui leur seraient signalées.

⁵⁵ Dans la période récente, cf. en particulier la loi du 18 juillet 1985 et son décret d'application de 1986, la loi du 31 mai 1990, la loi du 13 juillet 1991 et la circulaire du 26 avril 1994.

Dans le cadre de ces accords collectifs départementaux (en cours d'élaboration), les bailleurs sont tenus de communiquer des informations sur les conditions de l'attribution des logements⁵⁶. Une fois par an, les organismes d'HLM devront rendre compte, dans des conditions définies par l'accord collectif départemental, des résultats atteints au regard des objectifs quantifiés par cet accord et les chartes intercommunales qui en seront issues ; ce compte-rendu sera adressé au préfet et aux communes intéressées. De même, une fois par an, les bailleurs établiront, dans des conditions fixées par l'accord collectif départemental, les informations statistiques distinguant : les demandes de logement qui leur auront été adressées ou transmises ; les logements nouvellement mis en service ou remis en location ; les logements restés vacants pendant plus de trois mois ; les attributions prononcées ainsi que celles qui auront été proposées mais refusées par les demandeurs. Ces informations seront communiquées au préfet et, pour les parties du parc de logements sociaux qui les concernent, aux maires des communes intéressées ainsi qu'aux conférences intercommunales. Le préfet soumettra au moins une fois par an au conseil départemental de l'habitat les principaux résultats des informations recueillies au titre de l'accord collectif. Ces résultats pourront être consultés par toute personne en faisant la demande.

Outre les informations que doivent lui communiquer les organismes d'HLM, le préfet doit également se voir adresser une motivation des refus de candidats qu'il a proposés sur son contingent.

Sanctions et recours : les pouvoirs du préfet

Garant du respect de la loi sur le département, responsable au nom de la solidarité nationale du logement des plus démunis, le préfet est en position de jouer un rôle majeur dans la lutte contre les discriminations. Si sa présence (ou celle d'un représentant) dans les commissions d'attribution est limitée⁵⁷, il devrait disposer désormais d'un certain nombre d'éléments pouvant lui permettre de constater un éventuel manquement à la réglementation. Ses moyens d'action sont principalement de trois ordres :

Tout d'abord, s'il constate un manquement grave ou répété aux règles d'attribution, après épuisement des voies de conciliation et après mise en demeure, le préfet peut (pour une durée ne pouvant excéder un an) désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme.

⁵⁶ Le règlement départemental précise aussi les conditions dans lesquelles les bailleurs sociaux non signataires de l'accord collectif départemental communiqueront les informations énoncées ci-après.

⁵⁷ Loi du 29 juillet 1998 dispose que le représentant de l'Etat dans le département, ou l'un de ses représentants membre du corps préfectoral, assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution. Mais le manque de personnel et de temps rendent difficile la présence régulière du représentant de l'Etat. Le préfet désigne souvent des représentants d'associations s'occupant du logement, voire des fonctionnaires à la retraite, peu formés sur la question.

Lorsqu'au terme d'un délai de six mois, un organisme refuse de signer l'accord départemental, le préfet peut aussi désigner, sur ses droits de réservation, des personnes prioritaires et fixer le délais dans lequel celui-ci est tenu de les loger⁵⁸ ; si un organisme refuse d'honorer l'engagement qu'il a pris dans le cadre de l'accord départemental, le préfet peut procéder à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées en vertu de cet accord, après consultation des maires des communes intéressées ; si l'organisme fait obstacle à la mise en œuvre des dispositions précédentes, notamment en ne permettant pas au préfet d'identifier des logements relevant de ses droits à réservation, ce dernier, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, désigne, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées et dans le respect des conventions de réservation. Notons que les accords départementaux sont encore dans leur phase d'élaboration ou au début de leur application. Il est donc trop tôt pour en tirer des enseignements s'agissant du traitement des demandes prioritaires où les populations immigrées figurent nombreuses.

Enfin, le préfet se doit, en cas d'anomalie, d'alerter le procureur. Il peut également, en cas de refus d'une candidature qu'il a proposée, intenter une poursuite pénale. Au delà de la poursuite pénale il convient de rappeler qu'il n'est pas nécessaire, pour amorcer une démarche judiciaire, d'établir la preuve de l'intention discriminatoire. Un tel recours pourrait être construit sur la foi de statistiques établissant que des candidatures de personnes étrangères ont été systématiquement refusées par un bailleur quel qu'en soit le motif officiel. Signalons néanmoins que les données renseignant sur les attributions ne sont pas collectées et qu'en l'état actuel du système d'observation, il n'est pas possible d'évaluer les biais en fonction de l'origine ethnique des demandeurs. A supposer qu'une telle comptabilité soit entreprise à court terme, le problème de la catégorisation des immigrés ou supposés tels se posera de nouveau. Même en se limitant à la nationalité des demandeurs, le recueil des données justifiera un avis de la CNIL et devra faire l'objet d'une surveillance particulière. En tout état de cause, la preuve statistique ne sera pas opérationnelle avant longtemps⁵⁹.

Les possibilités de recours et de poursuites engagés par le demandeur

⁵⁸ Ces attributions sont prononcées en tenant compte de l'état de l'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune, après consultation des maires des communes intéressées, jusqu'à la signature de l'accord départemental.

⁵⁹ Le GELD a inscrit la réflexion sur la mesure des publics discriminés dans ses priorités et traitera des enjeux de la « preuve statistique », en particulier dans le cadre du Programme d'Action Communautaire impulsé par l'Union Européenne.

La loi du 29 juillet 1998 innove, enfin, en ce qui concerne les garanties apportées au demandeur d'un logement social et en ménageant des possibilités de recours et de poursuites en cas de refus d'attribution.

Le « numéro départemental unique » alloué à chaque demande est une innovation majeure de la loi du 29 juillet 1998. Ce système d'enregistrement, géré conjointement par l'Etat et les organismes d'HLM, a pour objectif de garantir les droits du demandeur et de permettre l'examen prioritaire des demandes qui n'ont pu être satisfaites dans des délais considérés comme manifestement anormaux. Le numéro sera obligatoirement communiqué au demandeur par le service, l'organisme ou la personne morale qui aura reçu la demande dans le délai maximum d'un mois. Aucune attribution de logement ne pourra être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution si cette candidature n'a pas été préalablement pourvue d'un numéro d'enregistrement départemental. Une sanction sera instaurée pour les organismes d'HLM qui auraient attribué un logement sans respecter ces conditions. Un décret d'application paru au JO du 8 novembre 2000 prévoit l'instauration du numéro unique dans chaque département avant le 31 mai 2001. Aucune condition de résidence préalable ne pourra être opposée au demandeur ; les demandes en instance seront enregistrées à la date anniversaire de leur renouvellement compte tenu de leur date de dépôt initial de telle sorte que l'ancienneté de la demande soit toujours conservée.

La nouvelle loi demande aussi que toute offre de logement indique le délai de réponse accordé au bénéficiaire de cette offre pour faire connaître son acceptation ou son refus. Ce délai qui ne peut être inférieur à dix jours est donné au bénéficiaire de l'attribution. Le défaut de réponse correspond à un refus. Quant aux délais de réponse aux demandeurs, les accords collectifs départementaux définissent les délais d'attente manifestement anormaux au regard des circonstances locales, au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire. Selon la circulaire n° 99-18 du 25 mars 1999 (qui n'a pas de valeur réglementaire), on peut considérer qu'un délai dépassant de plus de 50% le délai moyen de traitement est manifestement anormal.

La loi prévoit qu'une commission de médiation peut être saisie par le demandeur qui n'aura pas reçu de proposition de logement dans un délai d'attente anormalement long. Cette commission doit être créée auprès du préfet dans chaque département ; elle est composée au plus de quatre représentants des organismes d'HLM, de deux représentants des associations de locataires et de deux représentants des associations agréées (dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées) œuvrant dans le département. Dans tous les cas, le nombre des représentants des bailleurs est égal à celui du total des représentants des

associations. Cette commission reçoit, sur requête des demandeurs de logements locatifs sociaux, toutes réclamations relatives à l'absence d'offre de logement dans le délai fixé. Elle pourra émettre un avis qu'elle adresse aux demandeurs, aux organismes d'HLM et aux collectivités locales concernés. Elle pourra également en saisir le préfet. Lorsque le requérant est une personne défavorisée au sens de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, elle pourra en outre saisir le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les conditions d'installation et d'exercice de cette commission n'ont pas été expérimentées, le texte d'application étant en attente. On peut d'ores et déjà se demander quels seront l'impact et le rôle exact de cette commission. Sera-t-elle chargée uniquement de signaler le dépassement des délais aux personnes morales susceptibles d'intervenir ? Parmi les personnes ayant subi une attente anormalement longue, va-t-elle sélectionner des demandeurs pour lesquels une attribution sera désormais urgente, et sur quels critères ? Pourra-t-elle enquêter sur les raisons d'un délai anormalement long, dénoncer une éventuelle discrimination et servir de relais pour la personne discriminée auprès de la justice ?

Autre innovation de la loi du 29 juillet 1998 : tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié par écrit au demandeur, dans un document exposant le ou les motifs du refus d'attribution. C'est actuellement loin d'être le cas le plus général. Cette obligation était limitée auparavant aux seuls refus opposés aux candidatures proposées par le préfet pour l'attribution d'un logement réservé. L'obligation faite par la loi de motiver les refus suscite des interrogations complexes sur lesquelles l'Union des HLM s'est récemment penchée⁶⁰.

L'Union distingue différents motifs de refus d'attribution. Certains motifs peuvent justifier de manière certaine un refus : il s'agit du dépassement des plafonds de ressources et de l'absence de titre de séjour régulier. D'autres motifs ne peuvent en aucune manière justifier un refus d'attribution :

- tout motif constituant une discrimination au sens de l'article L 225-1 du Code pénal⁶¹ tel un objectif d'équilibre de peuplement formulé en ces termes : « un Français est remplacé par un Français » a été sanctionné par le juge (affaire Pascal)⁶². Cependant, l'inscription de la

⁶⁰ *Recommandations sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions concernant le refus d'attribution*, Cahiers d'Actualités HLM, n°59, novembre 1999

⁶¹ Constitue une discrimination au sens du Code pénal : « toute discrimination opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leur opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ».

⁶² Jugement rendu le 25 mars 1991 par la 17ème chambre correctionnelle de Paris.

mixité sociale comme l'un des objectifs des attributions de logement pose la question de la légitimité des refus d'attribution sur cette base (cf. infra).

- l'exigence de résidence sur la commune d'implantation des logements ne peut constituer ni un motif d'irrecevabilité d'une demande, ni un motif de refus.

D'autres motifs plus ambigus devront être appréciés par les tribunaux, en particulier : les pièces justificatives incomplètes, douteuses ou irrégulières ; le caractère non prioritaire du dossier ; l'absence ou faible nombre de logements sur la commune souhaitée ou inadéquation de la taille du logement souhaitée avec la taille du ménage ; l'écart trop important entre les ressources et le loyer du futur logement ; le comportement et/ou le mode de vie du candidat.

Derrière ces motifs, une intention discriminatoire pourra donc continuer de se cacher que seul le juge sera à même s'apprécier. En effet, la légalité des motifs d'attribution ne sera pas appréciée par la commission de médiation prévue par la loi. C'est le juge, et lui seul, s'il est saisi par le demandeur qui apprécie la légalité des motifs de refus d'attribution. L'Union des HLM estime qu'en généralisant l'obligation de motiver les refus d'attribution, la loi va générer des contentieux plus importants que par le passé sur ces rejets. Une nouvelle jurisprudence va donc s'établir, qui devra préciser les concepts utilisés par la loi de lutte contre les exclusions : objectifs de satisfaction des besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées ; égalité des chances ; délais d'attente manifestement anormaux ; orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme définies par les conférences intercommunales du logement ; mixité sociale des villes et des quartiers.

III - Les effets paradoxaux du principe de mixité

L'objectif de « mixité » constitue une source indirecte de discrimination sur laquelle il convient d'attirer l'attention compte tenu de l'importance prise récemment par cette notion dans les politiques d'attribution de logement social. L'application du principe mixité peut produire des effets paradoxaux : son intention est louable, mais sa mise en œuvre est susceptible d'aggraver l'exclusion de certains groupes de population. La mixité est donc discutable en tant que politique car, d'un point de vue conceptuel, elle procède d'une interprétation mécaniste des rapports sociaux (le brassage est favorable à l'intégration des populations défavorisées), et dans ses effets, elle vient contredire l'affirmation du droit au logement.

III – 1 Une notion chargée d'implicite

La consécration officielle du principe de mixité

Définie comme la cohabitation sur un même espace ou territoire de groupes sociaux aux caractéristiques diverses⁶³, la mixité est un objectif constant des politiques urbaines depuis l'après-guerre, même si ses modalités de mise en œuvre ont pu varier selon les époques⁶⁴. A partir des années 80, des pratiques locales dites de « peuplement » sont spontanément mises en œuvre par les organismes d'HLM. Rapidement, un arsenal législatif et réglementaire vient légitimer ces pratiques, avec la consécration d'abord réglementaire (décret du 19 mars 1986)⁶⁵, puis législative (lois du 31 mai 1990 et du 13 juillet 1991), du principe de mixité. Celui-ci est aussi évoqué sous d'autres appellations : « diversité », « équilibre », « brassage »...

En définissant les objectifs des POPS⁶⁶, la loi Besson du 31 mai 1990 faisait référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées ». La loi Besson sera complétée par un second texte législatif, la loi d'orientation pour la ville (31 juillet 1991) qui envisage la lutte contre la ségrégation comme un impératif de mélange des divers types d'habitat à l'échelle des agglomérations ; le renforcement du caractère contraignant des programmes locaux de l'habitat (PLH) en constituait le principal instrument. Par la suite, la loi portant « pacte de relance pour

⁶³ Le flou des critères définissant la diversité est constitutive de la notion de mixité. Il lui confère sa capacité de mobilisation puisque chaque acteur est libre de l'interpréter en fonction du contexte d'application, quitte à lui donner une dimension strictement ethnique.

⁶⁴ Voir le séminaire chercheurs-décideurs sur la Loi d'orientation pour la ville, Ministère de l'équipement, 1991

⁶⁵ Le décret prévoit que le préfet établit, dans chaque département et après avis du conseil départemental de l'habitat, un règlement départemental d'attribution en fonction de la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier ».

⁶⁶ Protocoles d'occupation du patrimoine sociale.

la ville » du 14 novembre 1996 a prévu une série de cas de dérogation aux conditions de ressources ainsi qu'une exonération des surloyers au sein des quartiers classés en « zones urbaines sensibles », cela toujours au nom de la « diversité résidentielle ».

Avec la loi d'orientation de lutte contre les exclusions et le projet de loi « solidarité, renouvellement urbain », ces dispositifs sont actualisés et renforcés afin de tenir compte des insuffisances apparues lors de leur mise en œuvre. La loi du 29 juillet 1998 n'évoque pas moins de six fois la notion de mixité dans le seul article 56 relatif aux attributions ! Diverses mesures sont vouées à la réalisation de cet objectif (indexation des plafonds de ressources sur le SMIC, relèvement des plafonds de ressources au-delà desquels le supplément de loyer solidarité devient exigible), prolongées par des mesures réglementaires (relèvement des plafonds de ressources de 15 % en province et 10 % en Île-de-France, nouvelle possibilité de déroger aux plafonds de ressources par arrêté préfectoral, dans tout immeuble occupé à plus de 65 % par des locataires éligibles à l'aide personnalisée au logement).

De la mixité « sociale » à la mixité « ethnique »

Bien qu'omniprésente dans les textes, la notion de mixité n'y est jamais explicitée. 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. En particulier, les textes évoquent la « mixité sociale » des villes et des quartiers et ne mentionnent jamais la « mixité ethnique » - cette dernière notion étant au demeurant récusée par les tribunaux (cf. l'affaire Pascal précitée). Les bénéficiaires de la loi Besson sont identifiés sous la catégorie très générale des « personne ou famille éprouvant des difficultés particulières » ; la LOV est conçue pour organiser la « coexistence des diverses catégories sociales » et l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions vise les « personnes de ressources modestes et personnes défavorisées ».

L'enjeu de l'immigration disparaît ainsi derrière l'affichage d'une préoccupation strictement sociale. Le caractère seulement implicite, ou euphémisé, de la doctrine nationale de mixité n'est pas sans lien avec le tabou qui entoure l'usage de catégories ethniques dans l'élaboration des politiques publiques. Les débats publics ayant précédé l'adoption de deux premières lois étaient pourtant dénués d'ambiguïtés quant à l'importance du facteur « immigration » dans les déséquilibres auxquels le législateur entendait porter remède :

- dans un contexte de spécialisation ethnique d'une fraction du parc HLM, l'une des finalités de la loi Besson consistait à orienter les populations immigrées vers les fractions du parc social possédant des capacités d'accueil ;

- dans un contexte de dénonciation de la « dérive des banlieues », la LOV était explicitement présentée par ses promoteurs comme un dispositif « anti-ghetto », avec toute la connotation ethnique attachée au terme ghetto.

Les présupposés de la mixité

Les lois Besson, la LOV et plus récemment la loi de lutte contre les exclusions, convergent autour d'une même idée : la mixité des groupes sociaux – et tacitement ethniques – 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 « 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. Cette répartition équilibrée satisfait les objectifs du modèle social et politique français sur deux plans :

- Elle réduit la ségrégation qui constitue une inégalité parmi d'autres, et à ce titre doit être combattue ;
- En mélangeant les groupes sociaux, elle augmente les chances de promotion sociale des populations défavorisées dont la concentration fonctionne comme un facteur aggravant la précarité individuelle.

La crainte du déséquilibre procède d'une lecture de la crise des « quartiers sensibles » en terme 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 comme une 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 locaux⁶⁷ : l'arrivée d'immigrés provoquerait une fuite irrémédiable des ménages « normaux », « Français » et « blancs ».

La concentration spatiale des immigrés constitue l'autre facette du déséquilibre. Dans les représentations des acteurs locaux, la première est tenue tout à la fois pour la cause et la conséquence de la seconde. La stigmatisation des concentrations repose sur une équation simpliste : l'assimilation de toute forme de regroupement résidentiel d'immigrés à un ghetto, terme qui présente une forte charge de réprobation. Très perceptible dans la LOV, ce présupposé a des implications pratiques importantes : autoriser des concentrations d'immigrés revient à avaliser une « communautarisation » de certains quartiers échappant à la loi républicaine.

Le thème de la mixité repose ainsi sur deux axiomes : la dispersion des immigrés est une condition de l'équilibre des relations sociales dans la ville, menacées par leurs regroupements résidentiels ; l'intégration des immigrés à la ville doit s'accomplir sur un mode strictement individuel, à l'exclusion de toute forme de médiation par une hypothétique « communauté ». C'est sur ces deux fondements que s'est mis en place un « contexte institutionnel » propice aux discriminations, compte tenu de son intériorisation poussée chez les agents (bailleurs, élus locaux, services de l'État) en charge de l'attribution des logements sociaux⁶⁸. On peut questionner la pertinence et la cohérence de la lecture négative des concentrations d'immigrés ou supposés tels dans les quartiers, en particulier ceux d'habitat social⁶⁹.

Enfin, on peut considérer qu'elle reflète une tendance de fond du peuplement de la société française, nécessitant des réponses différentes que le simple refus ou la stigmatisation. Par ailleurs, on aurait tort de considérer que la concentration ne résulte que de la ségrégation et de la relégation. Dans bien des cas, elle est aussi la conséquence de stratégies d'agrégation. En choisissant une autre optique, la concentration se présente aussi comme une ressource positive. Le développement de réseaux locaux, l'identification au quartier, l'accès à des institutions sociales plus adaptées (ou en tout cas plus facilement adaptables) aux problématiques des populations immigrées viennent contrebalancer les effets de la précarité sociale. Les travaux d'évaluation des conséquences de la concentration d'immigrés ou de populations défavorisées

⁶⁷ S. Genest, T. Kirszbaum, F. Pougnet, *Les représentations de l'ethnicité dans les politiques locales du logement*, PCA/Acadie, 1996.

⁶⁸ Sur la notion de contexte institutionnel favorable aux discriminations, cf. (Simon, 1998).

⁶⁹ C'est le sens de nombreux travaux et prises de position d'universitaires et chercheurs, mais aussi d'acteurs de terrain. En témoigne l'audition de M. Bullion, directeur de l'OPAC de Villeurbanne, lors de la séance du 14/09/2000, où il s'interrogeait sur le bien-fondé des considérations négatives à l'égard d'un multiculturalisme local.

sont peu nombreux et ne fournissent pas de conclusions claires et univoques susceptibles de légitimer les options de mixité. En tout état de cause, il importe de mettre en débat l'objectif de mixité, aussi bien dans ses fondements théoriques que dans ses applications opérationnelles.

III – 2 La mixité comme justification de politiques discriminatoires

La prise en compte de l'origine ethnique dans les politiques de peuplement

Il existe un paradoxe à voir les politiques conduites au nom de la « diversité » ou de la « mixité », affichées comme des politiques de lutte contre la ségrégation, se retourner contre leur objectif initial et servir de justification aux pratiques discriminatoires. Le principe de mixité a des effets indubitables sur la conduite des politiques d'attribution car l'organisation de la diversité suppose de trier les candidats selon des critères illégitimes. 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. Ainsi, des pratiques discriminatoires sont-elles mises en œuvre au nom... de la lutte contre l'exclusion dans le logement social.

La loi Besson devait faciliter l'accueil des populations précaires dans le logement social par le biais notamment des POPS prévoyant des objectifs quantitatifs d'accueil à atteindre par type de territoires et d'organismes⁷⁰. En pratique, ces objectifs ont souvent été détournés : les politiques engagées au nom de la recherche de « l'équilibre sociologique » dans le parc social ont légitimé la notion plus ou moins implicite de « seuil » maximum d'accueil de populations « à risques ». Diverses enquêtes montrent comment les acteurs se réfèrent à des pourcentages d'étrangers, ou d'immigrés, considérés comme des seuils à ne pas dépasser, tandis que les seuils d'accueil des populations défavorisées étaient progressivement revus à la baisse. La proportion d'immigrés à accueillir a été interprétée comme un plafond et non comme un plancher...

Les notions de « seuils » ou de « quotas » posent le problème de la délimitation des secteurs soumis au phénomène de « concentration ethnique ». Les « ghettos » et « enclaves ethniques » sont rapportés à des territoires de référence incertains, selon qu'il s'agit de la ville au sein du bassin d'habitat, du quartier dans la ville, de l'îlot dans le quartier, de l'immeuble incrusté dans l'îlot, de la cage d'escalier - voire l'appartement - au sein de l'immeuble... Les

⁷⁰ La loi du 29 juillet 1998 a remplacé les POPS par les « conférences du logement » obligatoirement intercommunales. Les conférences sont instituées dans les bassins d'habitat délimités par le préfet, quand existe un déséquilibre dans la mixité sociale et l'accueil de populations défavorisées, et obligatoirement lorsqu'il existe une Zone Urbaine Sensible dans l'une des communes ou lorsqu'une des communes compte plus de 5000 habitants et plus de 20% de logements sociaux. Elles doivent élaborer une charte intercommunale destinée à compléter et préciser, au plan du bassin d'habitat concerné, les conditions d'application des accords collectifs départementaux. Par ailleurs, la charte définit, organisme par organisme, des orientations générales d'attributions dont la vocation est de corriger certains déséquilibres de peuplement selon la situation propre à chaque organisme et en fonction de la réalité des différents territoires composant le bassin d'habitat.

seuils de concentration à partir desquels le « déséquilibre » apparaît sont donc sujets à des appréciations très variables (de 10 à 35% généralement). Tous les agents locaux parties prenantes des politiques d'attribution ne partagent pas au demeurant cette lecture. L'absence de données statistiques fiables est notamment déplorée par les services de l'État mettant en cause la subjectivité des appréciations portées sur les phénomènes d'ethnisation de l'espace, et donc la légitimité des réponses en termes de quotas d'accueil.

Au delà des cas qui lui ont été signalés, le GELD n'est pas en mesure d'estimer, à l'échelle du pays, le nombre de POPS ou de Chartes Communales faisant mention de quotas d'étrangers, voire d'immigrés. Les Accords collectifs actuellement en cours de rédaction n'intègrent pas d'objectifs quantitatifs d'accueil de populations immigrées. En revanche, les objectifs qualitatifs accordent une large place à la notion de « diversité » qui concerne les immigrés ou supposés tels, dans le contexte de visibilité croissante de ces populations dans l'espace urbain. La discrimination procède probablement moins directement de dispositifs officiels que de pratiques engagées au nom de la mixité et reposant sur des critères subreptices tels que la taille des familles ou le comportement. Outre les restrictions visant l'entrée des familles nombreuses dans le parc social, certains groupes sont stigmatisés pour leur « mode de vie » réputé incompatible avec celui des autochtones. Certains groupes ethniques - notamment africains – sont ainsi visés, de manière implicite, sans être identifiés comme tels : « Européens et Asiatiques passent avant les Marocains, Tunisiens, Algériens, Turcs et Africains noirs. Mais les Kabyles passent avant les Arabes... », observe H. Vieillard Baron (1998).

En appui sur ce type de représentations, des candidats au logement social sont susceptibles d'être écartés a priori quelles que soient les justifications apportées. Construites au nom de la « diversité sociale », ces catégorisations hors droit alimentent en effet des pratiques discrétionnaires permettant de refuser des logements à des personnes réunissant par ailleurs les critères requis... à l'exception de la consonance de leur patronyme ou de la couleur de leur peau. Ce dernier cas est illustré par la situation des personnes originaires des DOM-TOM qui font souvent l'objet d'un traitement spécifique. Un palier de plus est ainsi franchi dans la discrimination lorsqu'un candidat est perçu comme perturbateur pour son environnement résidentiel, cela indépendamment de ses pratiques culturelles effectives.

Casser les concentrations : l'action sur les « stocks »

Les dispositifs mis en place dans le sillage de la loi Besson s'efforcent d'orienter les flux d'entrée (ou de mutation) dans le parc HLM. Ces dispositifs établissent une corrélation entre la présence de populations immigrées et les difficultés sociales de certains territoires. Il s'agit

d'engager une rupture avec les pratiques anciennes de cantonnement des immigrés dans un habitat spécifique. Mais ces politiques se heurtent dans bien des cas à l'absence de stratégies coordonnées des différents acteurs locaux du logement. Inquiets du déficit de candidats « désirables » sur les secteurs les plus dévalorisés de leur patrimoine (en particulier ceux de la politique de la ville), les bailleurs sociaux en particulier se voient contraints d'accepter des candidats « indésirables ».

La volonté de rééquilibrage ethnique de ces sites par une régulation des flux risque alors d'être contrariée. C'est pourquoi se développent diverses stratégies d'action visant les « stocks ». Mise en œuvre pour dissoudre les points de fixation de la présence immigrée, cette stratégie peut emprunter diverses voies, identifiées par J-C.Toubon : « éradication des poches de pauvreté par la suppression de l'habitat spécifique perçu comme un lieu de cristallisation des problèmes sociaux ; division des grands logements en petites unités afin d'éviter l'afflux de familles nombreuses ; démolition-reconstruction de certains immeubles considérés comme peu maîtrisables sur le plan de la gestion ; réhabilitation associée à une neutralisation de la capacité d'accueil (par une vacance provoquée) afin de transformer l'image, etc » (Toubon, 1997, p.278). L'action sur les stocks est plus indirecte que l'action sur les flux. Elle n'est pas moins significative car l'effet recherché est bien celui d'une limitation de l'accès des immigrés à certaines fractions du parc social, cela au nom de l'impératif de mixité.

La stratégie de requalification des « quartiers sensibles » par la démolition d'une partie des barres et tours s'est considérablement développée ces dernières années. Elle est contestable non seulement sur le plan du diagnostic qui rend l'urbanisme des grands-ensembles responsables des désordres sociaux, mais aussi par la diminution des opportunités locatives dans un contexte de forte demande. Il y a un paradoxe à préconiser les démolitions alors que l'augmentation de l'offre de logement social figure au premier rang des objectifs des pouvoirs publics et des revendications des élus, des organismes HLM et des associations d'insertion par le logement. Les membres du groupe de travail ont du reste insisté sur le rôle déterminant de l'accroissement de l'offre pour agir contre les discriminations, la diminution des tensions sur le marché locatif permettant d'offrir plus d'opportunités aux ménages immigrés et atténuant les pressions à la sélection qui sont préjudiciables à ces ménages. Il est certain qu'une détente de l'offre locative aura pour effet d'améliorer l'accès des immigrés au parc social, mais le GELD considère que les processus responsables des discriminations risquent de se perpétuer dans les nouvelles fractions du parc. La réponse par la reprise de la production de logement social et l'arrêt des démolitions doit dès lors s'articuler à une autre logique d'intervention sur le peuplement des quartiers d'habitat social.

La stratégie de la réserve et la gestion pragmatique du communautarisme

Les politiques de rééquilibrage « ethnique » ont pu produire certains effets localisés, mais étroitement circonscrits. De manière générale, la quête de mixité est constamment démentie par les faits. L'Union des HLM observe l'existence de tendances lourdes à la « reproduction sociale » des situations que les politiques de peuplement cherchent précisément à juguler. Les causes sont autant externes qu'internes, observe l'Union des HLM :

- le contexte économique a changé : la précarité devenant un phénomène de masse, la pression sur le parc social s'est renforcée ;
- même en situation de précarité, les familles font jouer des préférences qui vont parfois dans le sens des « regroupements affinitaires » ;
- le peuplement d'un ensemble d'habitation a sa propre dynamique expliquée par l'histoire et le poids des représentations sociales que des opérations ponctuelles ne peuvent aisément modifier ;
- les pratiques des agents locaux mettent aussi en œuvre des représentations de l'espace social contribuant à sa segmentation ;
- enfin, la neutralisation d'un certain nombre de logements n'est pas tenable sur le long terme du fait de l'absence de demande sociale alternative⁷¹.

Devant cet ensemble de difficultés, une autre stratégie est parfois développée, consistant à favoriser délibérément les regroupements résidentiels d'immigrés. Cette « stratégie de la réserve » (J. C. Toubon) confère à certains lieux une fonction spécifique : l'accueil de populations stigmatisées qui n'iront pas « contaminer » d'autres portions du parc HLM. Dans certains cas, leur orientation systématique vers les fractions déjà les plus spécialisées du parc peut rejoindre le souhait des populations concernées ; dans d'autres cas, cette absence de choix est ressentie comme une discrimination.

Au sein de ces ensembles d'habitation, les gestionnaires du logement social ou d'autres acteurs de la politique de la ville peuvent favoriser des formes de gestion « communautarisées » en suscitant l'apparition de leaders « ethniques » et en instrumentalisant des associations de type « communautaire ». Cette valorisation des ressources et de l'autonomie des populations immigrées s'accompagne d'une mise en question, chez certains acteurs locaux, de la légitimité même de la norme de mixité au profit d'une approche pragmatique : « je crains que la dispersion n'augmente le déracinement. Le regroupement des immigrés est un avantage parce qu'ainsi les familles sont moins déracinées. Personne ne se plaint du quartier chinois du 13^{ème} arrondissement de Paris. Il n'y a pas de contradiction entre le fait de s'intégrer socialement et professionnellement et le fait d'être ancré dans une communauté qui représente un facteur

⁷¹ Collections d'actualités HLM, *Quartiers et mixité sociale*, n°40 et (J.-C. Toubon, 1997, p.279).

d'équilibre », peut ainsi déclarer un agent de l'État⁷². Là encore, il existe une grande variété de stratégies selon les configurations locales, ce qui signale la forte hétérogénéité des modalités d'application des objectifs de mixité. Les capacités d'adaptation de cette norme par les acteurs leur permettrait de traiter des réalités locales qui ne se laissent pas réduire au modèle d'interprétation proposé par la mixité sociale.

III – 3 Le principe de mixité versus le droit à la mobilité ?

Quand la territorialisation des politiques d'attribution se retourne contre le droit au logement

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 de distribuer un logement, mais d'aménager un espace possible de cohabitation entre groupes sociaux et ethniques (Toubon, 1998).

L'ensemble des mécanismes analysés jusqu'ici – notamment ceux qui se prévalent de la mixité – conduisent le GELD à s'interroger sur la hiérarchie implicite des principes qui prévaut dans l'esprit des pouvoirs publics : l'affirmation d'un « droit des situations » supérieur au « droit au logement », pour reprendre les expressions de l'UNIOPSS. Certes, les textes nationaux ont consacré simultanément le principe de mixité et celui du droit au logement⁷³. Mais en se refusant à établir une hiérarchie entre les deux principes, les textes éludent la résolution de leur conflit éventuel en renvoyant aux acteurs locaux le soin de trancher. Ce choix a abouti à durcir les conditions d'accès au logement de certains groupes sociaux, au premier rang desquels se trouvent les familles immigrées.

On peut donc s'inquiéter de cette évolution du droit si l'on considère que le droit au logement -en l'occurrence le droit au logement social pour les personnes les plus défavorisées-, comme tout droit, doit être attaché aux personnes, indépendamment des contextes locaux. Au

⁷² Cité dans (Genest et al., 1996).

⁷³ Ainsi la loi du 29 juillet 1998 stipule que « l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. [Elle] doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers » (art. 56).

nom de l'urgence à traiter les « quartiers difficiles », la prise en compte de la singularité des territoires, souvent appréciée de façon subjective, tend à primer sur l'application de critères universels applicables à tous et, plus grave encore, sur le principe d'égalité dans l'accès aux services publics.

Le droit à être logé dans le parc social ordinaire

Le dilemme de la mixité et du droit au logement est paradoxal car ces deux valeurs ne s'opposent pas au plan des principes. On peut même affirmer que le principe de mixité constitue l'une des modalités du droit au logement (Tanter et Toubon, 1999). Dans cette acception, la mixité sous-tend en effet l'idée d'une garantie d'accès en faveur des populations défavorisées dans les secteurs qui les excluent ordinairement. Ainsi, nombreux sont les observateurs qui avaient interprété la loi Besson comme une politique de « discrimination positive » en faveur de catégories prioritaires. Or, comme le note le Haut Conseil à l'Intégration, « l'équilibre du peuplement est paradoxalement devenu un obstacle de plus pour le déroulement normal du parcours résidentiel d'une famille immigrée ».

Que s'est-il passé pour que l'intention de discrimination positive se transforme en pratiques simplement discriminatoires envers ces catégories, à commencer par les familles immigrées ? L'une des clés du problème vient de la difficulté de faire appliquer le principe sur l'ensemble du parc social. La cohérence des principes de mixité et du droit au logement supposait d'améliorer l'accessibilité des ménages défavorisés dans les secteurs favorisés du parc HLM, voire même d'appliquer des quotas sur l'ensemble du parc dans une perspective de discrimination positive. Bien au contraire, les stratégies d'attribution restrictives dans les quartiers à « forte concentration » ont accrédité l'idée que les populations immigrées sont illégitimes sur ces territoires, rendant problématique leur accueil dans les autres quartiers⁷⁴.

Le retournement de la mixité sociale en dispositif discriminatoire provient du caractère déséquilibré des leviers d'intervention. On a pu voir comment la volonté de diversifier le peuplement des quartiers à forte concentration d'immigrés se traduisait par une maîtrise des attributions et, en théorie, une limitation des entrées d'immigrés dans ces programmes. Ce type de régulation n'a de sens que s'il s'appuie sur une ouverture du reste du parc. Or cette contrepartie indispensable qui donne tout son crédit à l'objectif de mixité n'est pas imposée de façon crédible par la loi. Les moyens de coercition restent embryonnaires, alors que les incitations au rééquilibrage social sont manifestement plus efficaces. Le bilan de la politique des pouvoirs publics en matière de mixité urbaine est sans appel : elle contribue à fermer une partie du parc aux immigrés ou supposés tels, sans leur ouvrir de meilleures perspectives, sinon

⁷⁴ Auditions d'Alain Fourest et Simon Ronai, le 18 mai 2000, et (Tanter et Toubon, 1999).

théoriques. Au prisme de la lutte contre les discriminations, une telle politique apparaît difficilement défendable.

IV – Préconisations

A l'issue d'une synthèse sur les mécanismes et les conséquences de discriminations dans l'accès ou la localisation des immigrés ou supposés tels dans le parc social, le GELD propose des stratégies ou mesures précises de nature à améliorer leur position dans le logement social.

A- intervenir sur le systeme

Deux types de préconisations sont proposées : celles qui visent à améliorer le système d'attribution existant et s'inscrivent dans la même logique ; celles qui nécessitent un déplacement de logique et la définition de nouveaux objectifs en matière de traitement des demandes dans le logement social.

1- Faire respecter, en les améliorant, les normes et règlements existant

Il n'entre pas dans les compétences du GELD de proposer une refonte générale des politiques d'attribution qui se situent au cœur du fonctionnement de l'habitat social. Cependant, le flou de certaines dispositions ou règlements laisse une marge d'interprétation aux acteurs, marge qui représente, en grande partie, l'espace des discriminations. Le réduire constitue donc, quel que soit le type de préconisation retenu, une mesure prioritaire :

- Etablir des modèles pour les Règlement départementaux d'attribution et les Chartes intercommunales, qui seraient soumis à la discussion et à l'adaptation dans les contextes locaux.
- Clarifier l'articulation des instances pouvant établir la réglementation en matière d'attribution, leur champ de compétences et les niveaux d'autorité hiérarchique qui les relient.
- Clarifier également des normes juridiques soutenant les pratiques : lois, règlements, directives, normes coutumières forment un ensemble souvent indistinct qui permet toutes les interprétations. Leur enchevêtrement assure une certaine impunité aux pratiques illicites qui se voient cautionnées par la coutume ou des orientations assignées par directives qui n'ont, en tout état de cause, pas de portée légale. Ce sont le plus souvent ces directives internes qui sont opposées aux réclamations des victimes de discrimination, en leur conférant une valeur juridique qu'elles n'ont pas. De plus, de nombreuses adaptations du cadre réglementaire par les normes de gestion apparaissent clairement contradictoires avec

l'esprit, sinon la lettre, de la loi. Une mise en conformité des règlements et directives avec la loi permettrait de limiter le développement de certaines pratiques produisant des discriminations.

- Développer en direction des demandeurs de logement sociaux, l'information sur le suivi de leur demande et les difficultés particulières liées à leur candidature. L'opacité des règles d'attribution, notamment le fait qu'une demande déposée dans une commune ne sera traitée que par celle-ci, est une source importante d'inégalités entre des ménages ayant développé une bonne connaissance des circuits et procédures et ceux qui se contentent de renouveler leur dossier chaque année. Au-delà de la position des immigrés ou supposés tels, il est anormal pour un service public d'accorder, par son fonctionnement, une prime aussi décisive à ceux qui ont la capacité à faire valoir leurs droits.

2- Reconsidérer le principe de mixité

Plus généralement, il convient d'affirmer pour les populations immigrées ou supposées telles un véritable droit à l'entrée et la mobilité dans le logement social.

- Les effets discriminatoires de la subordination du droit au logement au principe de mixité conduisent le GELD à demander que soit affirmé sans ambiguïté le primat du premier sur le second. Sans cette référence claire, on n'évitera pas que l'interprétation locale des normes nationales joue systématiquement en défaveur des immigrés. Jusqu'ici, les objectifs de mixité sociale se traduisent par une action sur la composition des programmes d'habitat social situés en ZUS. La sélection des ménages immigrés ou supposés tels, afin d'éviter d'augmenter les concentrations, constitue une réponse déséquilibrée et une discrimination avérée. **La prise en compte des effets négatifs de la recherche de mixité sociale amène le GELD à recommander de suspendre les pratiques de « rééquilibrage » social ou ethnique dans le parc situé en ZUS pour maintenir une offre de logement accessible aux ménages immigrés ou supposés tels, et plus largement aux « ménages défavorisés ». Il faut admettre que la forte demande de logement social émanant de certains ménages immigrés ou supposés tels se traduit par des concentrations. Les pouvoirs publics, les élus locaux et les bailleurs doivent en assumer les conséquences, aussi bien en termes de visibilité de l'immigration dans l'espace urbain que de développement de structures et d'équipements qui permettent l'accompagnement social des populations dites « défavorisées », et en particulier des immigrés ou supposés tels, et répondent à leurs besoins. Cette option doit par ailleurs s'appuyer sur une véritable politique d'ouverture de l'ensemble du parc.**

- On a pu voir que les incitations à loger les populations défavorisées, dont les immigrés ou supposés tels, se traduisaient par une ségrégation accrue dans les segments « sacrifiés » du parc, en général les moins attractifs. Les pratiques d'orientation des ménages immigrés ou supposés tels vers certains segments du parc, leur fermant par ailleurs une partie du parc, constitue en effet l'un des éléments déterminants des pratiques discriminatoires. L'accès des immigrés ou supposés tels à l'ensemble du parc représente un enjeu stratégique d'une politique de lutte contre les discriminations. Cet accès permettrait d'associer le droit au logement et le droit à la ville tels que l'ont défini les lois successives. La possibilité d'agir sur l'ensemble du parc social, accessible en fonction des ressources des ménages, passe par une évaluation plus détaillée du peuplement, d'une part, et suppose que des objectifs d'accueil soit clairement énoncés par grandes catégories du parc. **Dans cette perspective, on peut envisager de considérer les immigrés comme un groupe prioritaire dans les objectifs d'attribution. Contrairement aux populations défavorisées, les immigrés ne feraient pas l'objet d'objectifs quantifiés d'accueil, mais les préfets seraient chargés d'appliquer une option préférentielle pour leur accueil dans les segments du parc à faible représentation d'immigrés. Cela passe par des directives, plus que par des quotas d'admission. Une évaluation régulière des attributions permettrait de corriger les pratiques sans recourir à des quotas difficiles à formaliser (voir infra).**

B – Transformer les pratiques

Au-delà des rappels à la règle et de la révision des objectifs de mixité sociale, il importe d'intervenir sur les pratiques d'attribution des logements. En effet, c'est dans les procédures de traitement des dossiers qu'interviennent les discriminations, qu'elles soient intentionnelles ou qu'elles résultent d'un enchaînement d'actes et de décisions.

Le GELD propose trois modèles différents de dispositif de lutte contre les discriminations raciales et ethniques. Ces formules peuvent se combiner, mais chacune traite de la question du repérage des origines des individus. Il ne s'agit plus ici d'un débat technique, mais d'une véritable politique sur laquelle le GELD ne se prononce pas. Il appartient à tous les acteurs concernés d'engager un débat que cette note entend initier en exposant les trois modèles et leur déclinaison sur le cas du logement social.

1 - stratégie d'indifférenciation

Le traitement des dossiers de demande de HLM indifférent aux origines des candidats, réelles ou supposées, (*color blind policies*) semble être le plus conforme aux objectifs constitutionnels de prohibition des distinctions à raison de la « race » ou de l'origine ethnique. Cela suppose la suppression des éléments d'identification des candidats susceptibles de renseigner sur leur origine. Ces indices sont, on le sait, en partie prohibés par les

recommandations de la CNIL, suivant en cela une tradition administrative d'absence d'enregistrement des origines raciales ou ethniques. Les dossiers de candidature ne comportent pas de questions autres que la nationalité et, parfois, le pays ou département de naissance (pour les originaires des DOM). Il faudrait supprimer ces informations, bien que la clause du séjour régulier pour les étrangers figure dans les critères d'admission spécifiés par la loi (article R.441-1 du CCH).

Cependant, on sait également que l'imputation d'une origine ne dépend pas uniquement de la nationalité ou du pays de naissance, mais s'effectue aussi à partir des noms et prénoms. L'efficacité de l'invisibilisation requiert donc l'adoption d'un système d'anonymisation des dossiers. La mise en place du numéro unique, prévu dans la loi sur les exclusions, offre l'opportunité d'une telle anonymisation, en substituant le n° d'enregistrement au nom du demandeur et en conservant les données nominatives dans un répertoire centralisé à l'accès réservé.

La mise en œuvre de cette stratégie ne poserait donc pas de problèmes majeurs quant à son application opérationnelle. Elle implique néanmoins de nombreuses modifications dans l'architecture actuelle des politiques d'attribution et notamment d'abandonner toute ambition d'agir sur le peuplement du parc à partir de critères d'origine ethnique ou raciale, ce qui constitue une remise en cause radicale de la politique de mixité sociale. D'autre part, une telle neutralité dans l'attribution contredit des objectifs éventuels d'action préférentielle en direction des populations immigrées ou supposées telles (le plus souvent qualifiés de discriminations positives) qui passeraient par des droits prioritaires d'accès au parc social.

D'une façon plus générale, la neutralité et l'anonymisation entre en contradiction avec les pratiques d'accompagnement social qui tendent à se développer autour de l'accès au logement. Les dossiers des familles suivies par les services sociaux au sens large (y compris procédures de relogement ou FSL) peuvent difficilement être traités sur le même registre que les autres. Les partenariats entre différents services sociaux, les associations d'insertion par le logement et les organismes HLM présentent une garantie d'amélioration des chances d'accès des « ménages défavorisés », dont ceux des immigrés ou supposés tels. Or, ce mode d'intervention sociale suppose une connaissance étendue de la situation des ménages et de leur trajectoire. Il apparaît difficile de masquer un élément souvent important de compréhension des situations sociales que constitue la migration ou l'origine immigrée.

2 – rétablissement de l'égalité

Une stratégie alternative consisterait à généraliser l'enregistrement des informations sur l'origine des candidats. La mention de la nationalité et du pays de naissance⁷⁵ serait alors introduite à toutes les étapes de la gestion du parc : de la candidature à l'attribution, puis à la description de l'occupation. L'origine ainsi définie figurerait alors comme l'un des descripteurs significatifs, au même titre que l'âge, le sexe, le niveau de ressources ou la composition familiale. Cette prise en compte de l'origine dans les documents administratifs ou les fichiers de gestion formaliserait ce qui est couramment pratiqué, mais de façon occulte, dans la situation actuelle. La connaissance de l'origine des candidats, des attributions réalisées et des locataires dans le parc permet la réalisation d'évaluations sur les biais éventuellement pratiqués dans la politique de peuplement⁷⁶. La comparaison de la structure du fichier des demandeurs, rendue possible par l'instauration du numéro unique, avec celle des attributions en tenant compte non seulement de la composition des ménages et des ressources mais aussi de leur origine, donnera des indications sur les discriminations directes ou indirectes s'exerçant dans le parc considéré.

Une politique de rétablissement du principe d'égalité, qui est l'une des politiques de lutte contre les discriminations possibles, s'appuiera alors sur ces évaluations pour agir en direction des acteurs responsables de ces discriminations. Cette politique de rétablissement de l'égalité de traitement ne comprend pas de droit particulier pour les immigrés ou supposés tels dans l'accès au logement, pas plus qu'elle ne réclame de définir des quotas par origine. Elle part du principe que l'ajustement entre les demandes formulées par les immigrés, ou supposés tels, et les attributions sera réalisé à partir du moment où les critères d'admission et de priorité seront pleinement satisfaits. Du reste, compte tenu des particularités socio-démographiques des ménages immigrés, il est probable que les attributions effectuées dans un système réellement égalitaire tendent à sur-représenter ces ménages dans le parc social.

3 – Un traitement préférentiel

On peut cependant anticiper que le seul contrôle du respect du principe d'égalité par les attributions ne satisfera pas complètement aux objectifs de lutte contre les discriminations.

⁷⁵ On a vu que les discriminations reposaient sur d'autres formes de caractérisation de l'origine réelle ou supposée. Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne ou le Canada, cette caractérisation est mentionnée par autodéclaration. Compte-tenu de la sensibilité de ce type d'information, du risque de naturalisation de ces catégories et de leur faible reconnaissance aussi bien par les institutions que par les individus visés, un relevé systématique n'est pas envisageable, ni peut-être souhaitable. Les futurs travaux reviendront sur cet aspect stratégique de la lutte contre les discriminations. Dans l'état actuel, on peut estimer que les variables du pays de naissance et de la nationalité fournissent une approximation utile, quoique insatisfaisante des personnes victimes de discriminations en fonction de leur origine, réelle ou supposée.

⁷⁶ C'est à dessein que l'on ne désigne pas directement la gestion des organismes HLM, dans la mesure où, on l'a vu, les attributions résultent d'un jeu d'acteurs multiples où les organismes disposent d'un pouvoir prépondérant, mais pas exclusif.

D'abord, parce que si la structure socio-démographique des immigrés ou supposés tels tend à les sur-représenter dans le parc social, elle les oriente vers des segments particuliers de ce parc où se concentrent les grands logements aux loyers les plus bas. La diversification du parc social depuis les années 60 s'est traduite, entre autres conséquences, par une forte hiérarchisation des programmes. On y observe, comme dans le secteur privé, une correspondance entre le statut social des locataires et celui des logements. En conséquence, des poches de concentration de ménages immigrés ou supposés tels seront toujours observées par le simple effet de la composition du parc, d'une part, et des caractéristiques socio-économiques et démographiques des ménages, d'autre part. Agir sur ces déterminants fondamentaux suppose de briser l'objectif d'égalité de traitement pour privilégier les mesures d'équité. C'est ce qui constitue l'autre mode d'utilisation des variables d'origine.

Dans ce second cas, l'utilisation des données sur l'origine n'est plus uniquement *statistique* comme dans le cas précédent. L'origine est une caractéristique individuelle, connue et répertoriée, et elle donne accès à des droits particuliers. Il s'agit d'une politique d'action positive, destinée à augmenter les chances d'accès au logement social des ménages bénéficiaires, en raison de leur déclaration d'origine. Des priorités sont affichées, sur le type de celles prévues en direction des « populations défavorisées ». L'ajout de l'origine en tant que critère de priorité constitue la mesure essentielle de ce type d'utilisation. Cela suppose que les individus soient en mesure de se classer parmi des origines, certaines bénéficiant de droits supplémentaires.

C – Mobiliser les acteurs et ouvrir les recours

Enfin, la lutte contre les discriminations réclame la mobilisation de tous les acteurs impliqués dans le système de l'habitat. Les organismes HLM ont entamé une réflexion sur les attributions depuis le début des années 80 et constituent les partenaires incontournables de toute intervention. La sensibilisation des élus n'est pas acquise et devra faire l'objet d'une véritable implication des pouvoirs publics. La confrontation des logiques et des expériences est un préalable à la reformulation des objectifs de peuplement et des moyens à mobiliser dans une perspective de lutte contre les discriminations. Mais la nécessaire collaboration entre les acteurs doit s'accompagner d'un contrôle vigilant des pratiques, impliquant la coercition lorsque les atteintes sont caractérisées.

Si les règles d'attribution ne sont pas responsables des discriminations, la garantie de leur respect est largement insuffisante dans l'état actuel du dispositif. Les préfets n'accordent pas une priorité au contrôle du fonctionnement des circuits d'attribution. Les entorses et transgressions aux règlements sont nombreuses et aboutissent à détourner l'esprit de la loi. Sans

moyens de contrôle et éventuellement de rétorsion, les dispositions destinées à assurer l'accès au logement des populations défavorisées -et des immigrés- ne restent que des bonnes intentions aux effets trop limités sur les pratiques. Des aménagements seraient susceptibles de concrétiser l'engagement des pouvoirs publics pour promouvoir les droits des immigrés ou supposés tels. Ils préfigureraient la mise en place d'un dispositif plus ambitieux de lutte contre les discriminations :

- Doter les commissions de médiation prévues par la loi sur les exclusions de compétences d'appel pour les ménages insatisfaits des propositions qui leurs sont adressées. En l'état, ces commissions ne doivent statuer que sur les délais anormalement longs. Elles pourraient être investies du contrôle des éventuelles pratiques discriminatoires et disposer d'un pouvoir de coercition.
- Créer un corps « d'inspecteurs du logement » chargés de faire appliquer les codes en vigueur dans l'habitat, sur le modèle de l'inspection du travail. L'activité de ces agents s'effectuerait sous l'égide de la MILOS, dont les prérogatives d'évaluation limitées au financement des organismes devraient être étendues à l'observation de l'occupation du parc social et de sa conformité avec les objectifs énoncés dans les accords collectifs, les chartes et les PDLPD.

Bibliographie

Anselme M. (1988) « L'accès au parc HLM. Les filières d'accès au logement locatif social », in C. Bonvalet et P. Merlin (Dir.) *Transformation de la famille et habitat*, Paris, PUF-INED-DREIF.

Ballain R. et F. Benguigui (1995) *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La documentation Française- PCA.

Behar D. (1998) « Entre intégration des populations d'origine étrangère et politique de la ville : existe-t-il une discrimination positive à la française ? » *Hommes et Migrations*, n°1213, p.79-88.

Bernardot M. (1999) « Chronique d'une institution : la Sonacotra (1956-1976) » *Sociétés Contemporaines*, n°33-34.

Blanc M. (1990) « Du logement insalubre à l'habitat social dévalorisé : les minorités ethniques en Allemagne, France et Grande-Bretagne », *les Annales de la Recherche Urbaine*, n°49, pp . 37-48.

Boëldieu J. et S. Thave (2000) « Le logement des immigrés en 1996 », *INSEE Première*, n°730.

Boumaza, N. (1996) "Territorialisation des Maghrébins : regroupement contraint et désir de dispersion" in Haumont, N. *La ville : agrégation et ségrégation sociales*, p. 31-53, Paris : L'Harmattan.

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

Brouant J-P et Y.Jégouzo (1998) « La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social », *Les cahiers du GRIDAUH*, n°2.

Condon S. (1993) *L'accès au logement : filières et blocages. Le cas des Antillais en France et en Grande-Bretagne*, Paris, PCA.

Dourlens C. et Vidal-Naquet P. (1986) *L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, Paris, PCA.

Dupuy S. et Giacobbe N. (1988) *Le jardin secret des attributions*, MEDINA pour le Ministère de l'Équipement.

Eymad-Duvernay F. et Marchal E. (1993) *S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un office HLM et de ses locataires*, Centre d'Études de l'Emploi, Dossier de Recherche n°50.

Genest S., Kirszbaum T. et Pougnet F. (1996) *Les représentations de l'ethnicité dans les politiques locales de l'habitat*, Acadie, Rapports au PCA, multigraphié.

GISTI (1988) « Logement : pourquoi des ghettos ? », *Plein Droit*, n°2.

Horenfeld G. (1998) « L'univers des HLM », in M. Segaud, C. Bonvalet et J. Brun (Dir.) *Logement et habitat : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Huttman E. (dir) (1991) *Urban housing segregation in western Europe and United States*, London, Duke University Press.

Kirszbaum T. (1999) « Les immigrés dans les politiques locales de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés Contemporaines*, n°33-34, p.87-110.

Lanquetin M-T, Latraverse S. et Pataridze N. (2000) « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve », *Note du GELD*, n°2, octobre 2000.

Law I. (1998) « Sharpening the conceptual tools : racial and ethnic inequalities in housing and policy intervention », in M. Lavalette, L. Penketh et C. Jones (Dir.) *Anti-racism and social welfare*, Aldershot (UK), Ashgate.

Lelévrier C. (2000) « Regroupements d'immigrés. Des catégorisations aux processus de mobilité et d'accès au logement », Paris, Thèse d'Urbanisme et d'aménagement, Paris XII, multigraphié.

Levy J-P. (1984) « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs », *Espaces et Sociétés*, n°45.

Mercadal G. (1998) « Intégration et logement social », in N. May, P. Veltz, J. Landrieu et T. Spector (Dir.) *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Pinçon M. (1981) *Les immigrés et les HLM. Le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en IdF- 1975*, Paris, CSU.

Poiret, C. (1996) *Familles africaines en France : ethnicisation, ségrégation et communalisation*, Paris : L'Harmattan.

Simon P. (1998) "Mobilité résidentielle et milieu de vie des immigrés", in *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*, Y.Grafmeyer et F.dansereau (Dir.), Lyon, PUL, p.417-445.

- (1998) "Le logement et l'intégration des immigrés", in *Logement et Habitat : Etat des savoirs*, M. Segaud, C. Bonvalet et J. Brun (dir.), Paris, La Découverte, p.327-335.

- (1998) "La discrimination : contexte institutionnel et perception par les immigrés", *Hommes et Migrations*, n°1211, p.49-67.

- (1997) " La gestion des discriminations raciales ou ethniques par les politiques publiques : l'exemple des politiques de l'habitat ", *Etudes et recherches*, n°158/a, ISERES-VO Editions, actes du colloque IMA " Le racisme et les discriminations au travail ", p.119-129.

- (1996) " Les immigrés et le logement : une singularité qui s'atténue ", *Données Sociales*, INSEE.

- (1995) "La politique de la Ville contre la ségrégation, ou l'idéal d'une ville sans divisions", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69.

Tanter A. et J-C. Toubon (1995) " Vingt ans de politique française du logement social ", *Regards sur l'actualité*, n°214, p.30-50.

- (1999) " Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation ", *Sociétés Contemporaines*, n°33-34, p.59-86.

Toubon, J-C (1997) " Le logement des minorités : accès au logement social et recherche de la diversité ", in *Old and new minorities /Anciennes et nouvelles minorités*, Congrès & colloques 17, p. 269-284.

Toubon J-C. (1998) " L'attribution des logements sociaux ", *Migrations-Société*, vol 10 n°60, p.65-82.

Vieillard-Baron H. (1998) " Les attributions de logements sociaux ", in *La Ville éclatée, quartiers et peuplement*, N. Haumont et J-P. Lévy (Dir.), Paris, L'Harmattan.

Warin P. (1993) " Vers une évaluation des services publics par les usagers ? ", *Sociologie du Travail* , 3/93, p.309-331.

- (1996) "Les relations de service comme régulations ", *Revue Française de Sociologie*, XXXIV, p.69-95.

Rapports, littérature grise et textes officiels

Rapport Erignac "Attribution des logements sociaux ", remis au ministre du logement, 23 mars 1994, multigraphié.

UNFOHLM (1999) " Recommandations sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, concernant le refus d'attribution ", *Actualités HLM*, n°59.

- (1996) " Définir des orientations d'attribution : outils et méthodes ", *Actualités HLM*, n° 41.

- (1995) " Politiques d'attribution ", *Actualités HLM*, n°29.

UNIOPSS (1997) *Rapport du groupe Racisme et pauvreté dans l'habitat*, Commission Habitat Logement, multigraphié.

Loi d'orientation sur les exclusions

Marcovitch D. (2000) " Du droit au logement au droit à l'habitat : un bilan en demi-teinte pour les plus démunis ", *Documents d'information de l'Assemblée nationale*, n°2108.

CILPI (2000) " Rapport annuel ", Ministère de l'emploi et de la solidarité, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, juin 2000.

ENA (2000) " L'interministérialité au niveau local : groupe n°6 Logement social ", Promotion Nelson Mandela, groupe animé par D. Burckel, multigraphié, juillet 2000.

Lacharme B., Samulon J. et Schwab D. (2001) *Les difficultés d'accès au logement social des familles originaires d'Afrique noire en Ile de France*, Habitat et Interventions Sociales, multigraphié.

Furet J. (2000) *Analyse des accords collectifs départementaux d'attribution*, CREPAH.

Bosvieux J., Coloos B., Mouillart M. et Taffin C. (2000) *Evaluation des besoins en logement*, Paris, DREIF.