



Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité

Thomas Kirszbaum

► To cite this version:

Thomas Kirszbaum. Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité. Sociétés contemporaines, 1999, pp.87-110. halshs-01100699

HAL Id: halshs-01100699

<https://shs.hal.science/halshs-01100699>

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.

LES IMMIGRÉS DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

VARIATIONS LOCALES SUR LE THEME DE LA DIVERSITÉ

RÉSUMÉ¹ : La place des immigrés dans le logement illustre la distance qui peut séparer un discours normatif construit par les autorités nationales et sa traduction locale. Du tabou entourant l'usage de la thématique « ethnique » ou « communautaire » dans les discours officiels, découle un paradoxe quand il s'agit de rendre effectives les orientations nationales sur un territoire donné : les politiques locales sont condamnées à taire ce qui est peut-être leur principal objet celui d'une régulation de la présence immigrée dans la ville. L'article rend compte d'une enquête réalisée auprès des acteurs en charge des politiques de l'habitat sur trois sites : Evry (Essonne), Mantes-la-Jolie (Yvelines) et Sainte-Eulalie (Gironde). Il montre que les immigrés constituent un enjeu central des politiques locales de l'habitat. Pourtant, les acteurs ne parviennent pas à définir des critères objectifs pour appréhender cette question. La territorialisation des politiques de l'habitat a conduit l'État à entrer dans une logique de coproduction avec d'autres partenaires (gestionnaires du parc HLM et municipalités), mais il évite d'entrer en conflit avec eux. Un classement des discours tenus localement permet de positionner les différents types d'acteurs selon leur niveau d'adhésion au modèle national de la « diversité ». Aucune institution ne se trouve pleinement en phase avec les préceptes nationaux, ceci quel que soit le site étudié. Les représentants locaux de l'État, en particulier, se démarquent des tendances les plus radicales du modèle français d'assimilation.

Le processus de « territorialisation » qui s'empare aujourd'hui des politiques publiques s'accompagne d'une recomposition des liens entre le pouvoir national – énonciateur de normes d'action – et les systèmes d'acteurs appelés à mettre localement en œuvre les préceptes nationaux. La place des immigrés dans le fonctionnement urbain, et plus spécifiquement dans le logement, illustre la distance qui peut séparer un discours normatif construit par les autorités centrales et sa traduction locale. Selon le modèle d'action publique de la « régulation croisée » (Grémion, 1976), les règles universelles édictées par la sphère nationale sont susceptibles d'aménagements par les acteurs locaux, les ajustements opérés pouvant aboutir à

1. Ce travail se situe dans le prolongement d'une recherche effectuée pour le Plan Construction et Architecture/Réseau Socio-Économie de l'Habitat, en collaboration avec Sigrine Genest et Francis Pougnet (Genest, Kirszbaum, Pougnet, 1996). Certains développements de cet article figurent dans une contribution à l'ouvrage collectif « L'ethnicité. Politiques publiques et stratégies résidentielles » (sous la direction de R. Bekar, à paraître aux éditions L'Harmattan).

Sociétés Contemporaines (1999) n° 33-34 (p. 87-110)

l'élaboration de « normes secondaires d'application » (Lascoumes, 1990). Telle était, selon ce schéma classique, la contrepartie nécessaire à l'intégration, dans l'organisation verticale de l'État, des intérêts s'exprimant à sa périphérie.

La promotion du territoire comme lieu de définition des enjeux et des réponses politiques a profondément transformé ce modèle d'action publique. Désormais, la régulation du territoire s'appuie moins sur l'édiction d'une norme universelle par les pouvoirs publics et davantage sur des procédures, qui laissent en suspens le degré d'accord et d'implication des acteurs pertinents (Duran, Thoenig, 1996). Les politiques locales de l'habitat sont exemplaires de ce dépassement du modèle de la régulation croisée. La confrontation des normes fixées au plan national sur la « diversité » dans l'habitat et leur prise en compte par les acteurs locaux est révélatrice d'une telle mutation : ces normes s'apparentent à un discours incantatoire, faiblement intégrateur des pratiques locales. Sur les territoires où sont traités les enjeux relatifs au logement des immigrés, l'État local n'est qu'un acteur parmi d'autres, et pas le plus éminent. Sa capacité à mettre en cohérence les stratégies suivies par ses « partenaires » (notamment les propriétaires immobiliers et les élus municipaux) apparaît singulièrement réduite.

La gestion du logement des immigrés fournit ainsi l'exemple d'une autonomisation très poussée des sphères locales au regard de la doctrine nationale d'action. Ce sont les singularités du territoire, ses caractéristiques immobilières, socio-démographiques et politiques qui déterminent les référentiels locaux (des « idées en action », au sens de Muller, 1995), bien plus que le souci des acteurs de se conformer à la norme nationale.

La doctrine officielle concernant la place des immigrés dans l'habitat n'est repérable qu'en creux, à travers deux grandes lois successivement adoptées au début des années 90 :

— la loi Besson du 31 mai 1990 qui vise le droit au logement par la mise en œuvre, notamment, de deux procédures locales : les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, destinés à accroître l'offre de logements ; les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) qui fixent des objectifs d'accueil en faveur des personnes défavorisées.

— la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 qui se donne pour finalité une meilleure répartition des logements sociaux entre communes, au moyen notamment d'un renforcement du caractère contraignant des programmes locaux de l'habitat (PLH)².

2. La contradiction entre l'affirmation du droit au logement par la Loi Besson et le principe de diversité prôné par la LOV a parfois été relevée : la diversité vise à disperser les populations démunies dans le tissu urbain, tandis que le droit au logement suppose l'ouverture des segments déjà appauvris du parc social à ces mêmes populations (Legé, 1995). Cette aporie ne peut être surmontée qu'en transformant le POPS en outil de restriction de l'accueil des ménages « à risques » (parmi lesquels les étrangers), dans les quartiers où ils sont déjà en surnombre et en leur ouvrant l'accès au parc de logements dans lequel ces ménages sont sous-représentés. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de cette seconde orientation, c'est la dimension restrictive du POPS qui prévaut en pratique.

Aucun de ces deux textes législatifs ne mentionne explicitement les populations immigrées (ou d'origine immigrée) : les bénéficiaires de loi Besson sont identifiés sous la catégorie très générale des « *populations défavorisées* » ou « *démunies* » ; la LOV est conçue pour organiser le brassage des « *diverses catégories sociales* ». Aussi voit-on l'enjeu de l'immigration disparaître derrière l'affichage d'une préoccupation strictement sociale. Les débats publics ayant précédé l'adoption de ces deux lois (au Parlement ou dans la presse) étaient pourtant dénués d'ambiguïtés quant à l'importance du facteur « immigration » dans les déséquilibres auxquels le législateur a souhaité porter remède : dans un contexte où des affaires judiciaires levaient le voile sur les pratiques de peuplement des bailleurs faisant obstacle à l'accueil des ménages étrangers, la loi Besson se donnait pour finalité (parmi d'autres) une facilitation de leur accès au logement, soit une volonté de recomposition des équilibres ethniques *dans* l'habitat ; dans un contexte de dénonciation politico-médiatique de la « ghettoïsation des banlieues », la LOV recherchait implicitement une dispersion spatiale des immigrés à l'échelle de l'agglomération, en favorisant la diversité *de* l'habitat. La norme nationale est donc repérable à travers deux principes d'action conjoints : celui de non-discrimination (voire de discrimination positive) des ménages immigrés dans l'accès individuel au logement ; celui de la dispersion des immigrés qui s'oppose aux regroupements résidentiels considérés comme des « ghettos ».

Comment expliquer le caractère seulement implicite de cette doctrine nationale ? Sans doute par la permanence d'une idéologie républicaine qui envisage les modes d'intégration communautaires sous un angle seulement négatif. Depuis la révolution française, l'accès des minorités à la modernité est pensé comme un processus d'arrachement de l'individu à ses sujétions communautaires. À l'inverse de ce schéma universaliste, l'affirmation des intérêts ethniques – et plus largement communautaires – est perçue positivement aux États-Unis, où ils ouvrent droit à l'obtention d'avantages particuliers (Glazer, Moynihan, 1975 ; Schnapper, 1990). L'école de Chicago a montré comment le ghetto ethnique constituait une étape dans le processus d'assimilation à la société d'installation (Wirth, 1980 ; Grafmeyer, Joseph, 1990). L'intérêt récent des sciences sociales françaises pour ces travaux n'a en rien altéré la symbolique négative du ghetto dans les discours hexagonaux. Évoquant l'hyperghetto contemporain (Wacquant, 1992) plutôt que le ghetto classique, l'ethnicité et la communauté demeurent chargées de dangerosité, car associées à l'homogénéité raciale, la fermeture spatiale et l'absence de régulation publique qui caractérisent les *inner-cities* américains. Par antithèse, l'idéal français de diversité suggère un modèle de civilisation urbaine fondé sur l'indifférenciation ethnique, le brassage des groupes sociaux et une continuité de la présence publique dans la ville.

Du tabou entourant l'usage de la thématique « ethnique » ou « communautaire » dans les discours officiels découle un paradoxe quand il s'agit de rendre effectives les orientations nationales sur un territoire donné : les politiques locales sont condamnées à taire ce qui est peut-être leur principal objet, celui d'une régulation de la présence immigrée dans la ville. Notre enquête auprès des acteurs en charge des politiques de l'habitat sur trois sites – Évry (Essonne), Mantes-la-Jolie (Yvelines) et Sainte-Eulalie (Gironde) – révèle un décalage significatif entre le discours normatif sur la diversité développé au plan national, et sa traduction locale.

L'étude met en évidence deux facteurs de dissociation entre les registres national et local :

— les caractéristiques du territoire de gestion de l’habitat : s’ils sont confrontés à des enjeux communs – des sites appartenant à un bassin d’habitat relativement identifiable, des politiques publiques affirmées dans les champs de l’habitat et de la gestion de l’immigration, des regroupements de populations immigrées ou d’origine étrangère observables sur certains segments du parc de logement, une problématique de l’intégration s’imposant fortement aux acteurs locaux –, les territoires retenus pour l’enquête présentent des particularités qui orientent fortement les discours et pratiques des acteurs de l’habitat dans des directions susceptibles d’entrer en contradiction avec la norme nationale.

— la position des acteurs dans le système local où ils évoluent³ : leur statut, leur fonction et leur légitimité apparaissent nettement différenciés. Pour simplifier l'analyse, nous ne présentons ici que trois types d'acteurs : représentants de l'État, des municipalités et organismes HLM (cf. la liste des entretiens, en encadré).

L'investigation s'est ordonnée autour de quatre interrogations :

— comment les acteurs des politiques de l'habitat perçoivent-ils la place et le rôle des immigrés sur leur territoire d'intervention, alors que la norme d'action définie au plan national interdit d'en faire un enjeu spécifique ?

— sur quels critères les acteurs se fondent-ils pour apprécier et agir sur les phénomènes d'ethnisation du logement ?

— l'État local parvient-il à fédérer ses partenaires derrière une stratégie cohérente de mise en œuvre des lois Besson et d'orientation pour la ville ?

— par-delà l'hétérogénéité des pratiques et des discours locaux, est-il possible d'établir une typologie des logiques d'acteurs en fonction de leur distance ou leur adhésion au discours officiel sur la diversité dans la ville ?

Au plan méthodologique, les discours et pratiques des acteurs concernant le logement des immigrés constituent des objets difficiles à appréhender : les catégories utilisées dans les discours sont incertaines, tandis que les pratiques se caractérisent par leur opacité. Confrontée aux non-dits et aux faux-fuyants, la démarche d'enquête n'en a été que plus délicate. Sans cesse, la question initiale s'est trouvée reformulée par des interlocuteurs soucieux de ne pas prêter le flanc à l'accusation de racisme ou prenant soin de ne pas engager leur institution derrière des prises de position personnelles. Parce que la garantie de l'anonymat a permis de limiter les réflexes d'autocensure, nous restituons ici certains propos d'acteurs à l'état brut.

3. Sur la notion de système local du logement social, cf. Bourgeois, 1996.

PRESENTATION DE L'ENQUETE

L'enquête a été réalisée à partir d'interviews conduits entre les mois d'octobre 1995 et février 1996, soit quelques mois après les élections municipales de juin 1995 et dans un contexte national où l'objectif de mixité était réaffirmé par les autorités nationales dans le cadre du Pacte de Relance pour la Ville. Les trois enquêteurs ont rencontré 39 acteurs intervenant, directement ou non, dans le champ du logement (Genest, Kirszbaum, Pougnet, 1996) :

Représentants de l'État :

- le délégué au logement du FAS national, deux délégués régionaux du Fonds d'Action Sociale en Ile-de-France, le délégué régional du FAS d'Aquitaine ;
- le sous-préfet chargé de mission politique de la ville des Yvelines et le sous-préfet d'arrondissement de Mantes-la-Jolie ;
- le responsable du service logement de la préfecture de l'Essonne, le chef du bureau ville-emploi à la sous-préfecture d'arrondissement de Mante-la-Jolie, un agent du service logement de la préfecture des Yvelines, un agent du service action locative à la sous-préfecture de Mantes la Jolie ;
- les chefs du service habitat des DDE de l'Essonne, des Yvelines et de la Gironde, le chef-adjoint du service habitat de la DDE des Yvelines un agent du service habitat de la DDE de l'Essonne ;
- un inspecteur des affaires sanitaires et sociales à la DDASS des Yvelines, deux chargés de mission à la DDASS des Yvelines et de la Gironde.

Représentants des municipalités :

- le maire de Sainte-Eulalie, le maire-adjoint chargé du logement, de l'immigration et des affaires sociales à Mantes-la-Jolie, le maire-adjoint chargé du logement à d'Évry ;
- le directeur du service habitat de la ville d'Évry, le responsable du service logement de la ville de Mantes-la-Jolie, le responsable DSU de la ville d'Évry ; le responsable prévention de la délinquance de la ville d'Évry.

Représentants des organismes HLM :

- le directeur régional adjoint de l'OPIEVOY, le responsable de l'agence OPIEVOY de Mantes-la-Jolie ;
- le chef et un assistant de gestion à l'agence France Habitation à Massy ;
- le responsable de l'agence IRP à Mantes-la-Jolie.

Autres acteurs :

- le responsable de l'équipe de préfiguration du grand projet urbain du mantois, le chargé de mission de l'agence d'urbanisme du mantois ;
- le chargé de mission politique de la ville, le chargé de mission logement et le responsable de la circonscription d'action sociale de Mantes la Jolie à la direction de l'action sociale du conseil général des Yvelines ;
- le directeur et l'ex-directeur du centre social de Sainte-Eulalie, l'animateur de la commission locale d'insertion de Lormont (Gironde) ;
- le responsable de l'association d'Insertion Sociale par l'Habitat du Syndicat d'agglomération nouvelle d'Évry.



1. LES IMMIGRES COMME ENJEU DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Si les pouvoirs publics nationaux tendent à diluer la question immigrée dans la question sociale et urbaine, le thème de l'immigration resurgit au plan local comme un enjeu central des politiques de l'habitat. Les immigrés sont perçus comme une perturbation pour les équilibres socio-urbains et leurs regroupements résidentiels sont assimilés à des « ghettos ».

1. 1. LA PRESENCE IMMIGREE ET LES EQUILIBRES SOCIO-URBAINS

Jusque dans les années 70, les immigrés étaient principalement cantonnés dans l'habitat ancien insalubre, les foyers et les bidonvilles. A mesure que les classes moyennes françaises quittent le parc social qu'elles avaient occupé transitoirement dans un contexte de pénurie du logement, les populations immigrées y accèdent plus facilement, quand elles n'y sont pas délibérément reléguées. Mais s'ajoutant aux politiques restrictives d'attribution de logements et aux difficultés d'aller-retour avec le pays d'origine, les tensions apparues sur le marché du logement ont contribué à fixer ces populations sur des lieux résidentiels (fractions dévalorisées du parc public, copropriétés privées dégradées) progressivement spécialisés dans l'accueil « ethnique » (Berrat, Pognet, 1995 ; Toubon, 1996). Ce schéma s'est vérifié sur les trois sites étudiés. Mais chacun présente des spécificités qu'il convient de préciser.

En tant que ville nouvelle, Évry comporte un important parc de logements sociaux. Lors de sa création en 1973, le quartier des Pyramides fut présenté comme un fleuron de l'innovation des villes nouvelles en matière d'architecture et de modes de vie urbains. Sa composition sociale s'est profondément transformée quand l'accès à la propriété a permis à ses premiers habitants d'occuper d'autres formes d'habitat. De nombreux ménages étrangers se sont alors installés dans le quartier des Pyramides/Loges (9 000 habitants). Aux courants migratoires des années 70 (Maghrébins, Européens du sud) ont succédé d'autres flux en provenance d'Afrique noire, des Antilles ou d'Asie du sud-est. Ce quartier apparaît aujourd'hui fortement stigmatisé en raison d'une forte visibilité de la présence étrangère. Certaines copropriétés privées sont également soumises à des processus accélérés de dévalorisation.

Construit pour répondre aux besoins en logements des industries automobiles du Val-de-Seine, le Val Fourré (Mantes-la-Jolie) a eu vocation à accueillir de nombreux travailleurs immigrés, puis leurs familles. Rapidement, une fraction des premiers habitants du quartier s'est établie dans les zones périurbaines à dominante pavillonnaire. Compte tenu du faible niveau des loyers dans le parc social et privé, le site du Val Fourré est néanmoins resté attractif pour des ménages ne trouvant pas à se loger dans le reste de la région Île-de-France. Parmi ces nouveaux arrivants, beaucoup sont des étrangers (40 % de la population du quartier était de nationalité étrangère en 1990). La dimension physique et les difficultés sociales du Val Fourré en font l'un des emblèmes de la « crise des banlieues ».

Sainte-Eulalie est une petite commune de l'agglomération bordelaise (3 390 habitants en 1990). Contrairement aux communes voisines, Sainte-Eulalie ne comporte pas de parc public de logements. En marge du tissu urbain pavillonnaire, les copropriétés privées des Bleuets et des Acacias constituent un site à part, dont la forme urbaine évoque cependant le grand ensemble. Sur les 170 familles résidentes dans

ces copropriétés, 35 % sont de nationalité étrangère (dont 60 % de familles turques et 32 % de familles maghrébines). L'installation des Turcs a été très rapide à partir de 1983. Parmi les familles rejoignantes, beaucoup proviennent des zones rurales et pauvres de la Turquie et sont en situation professionnelle et sociale précaire. Le parc HLM des villes avoisinantes n'offre guère de possibilités d'accueil à cette demande nouvelle. La force d'attraction du parc privé est donc importante et les copropriétés surpeuplées des Bleuets et des Acacias sont fortement dégradées. La communauté turque de Sainte-Eulalie est réputée vivre en « autarcie »⁴.

Par-delà ces spécificités, un trait commun fédère la représentation de leur territoire par les acteurs interrogés : le recours à la thématique de « l'invasion ». Les sites qu'ils gèrent subiraient un déversement continu d'immigrés provenant de l'extérieur de la ville. Cette lecture prévaut surtout à Mantes-la-Jolie, où la perception dominante est celle de flux migratoires se déversant par cascades successives de la région parisienne jusqu'au secteur des Peintres (au sein du Val Fourré), lequel concentre le plus d'étrangers dans la ville. Des métaphores fluviales le suggèrent⁵ : « Face à la vague déferlante, on n'a pu que freiner sans pouvoir empêcher la vague » (service municipal) ; « Il faut à présent fermer les robinets de l'immigration, sachant qu'on ne peut pas fermer les vannes » (élu municipal). Cette vision est également présente à Sainte-Eulalie et dans une moindre mesure à Évry : « Il y a toujours des morceaux de familles qui arrivent. Elles ont une manière de coloniser, entre guillemets, la zone » (service social) ; « 40 % seulement des entrants dans le logement proviennent d'Évry. Nous voudrions inverser le rapport pour qu'Évry cesse d'être le lieu d'accueil de tout le département » (service municipal).

Si prédominent les images d'envahissement ou de submersion, les acteurs analysent difficilement les filières d'accès empruntées par les populations immigrées. Ils se réfèrent à des familles qui arrivent de nulle part. Des filières spécialisées à caractère ethnique (zaïroises, sri lankaises...) sont incidemment évoquées, mais la lecture du phénomène diverge : « Il n'y a pas d'agence spécialisée sur le créneau immigré. Seul le bouche-à-oreille fonctionne » (service préfectoral)⁶. Parce qu'il s'agit d'une procédure légale très contrôlée, le regroupement familial constitue la seule filière véritablement identifiée.

Dans un second temps, ces flux migratoires « invasifs » viendraient déstabiliser le milieu d'accueil, les dynamiques spontanées d'insertion des étrangers dans le tissu urbain provoquant, selon les acteurs, la fuite irrémédiable des ménages français et blancs. L'intégration des étrangers s'effectuerait *a contrario* de manière optimale avec des « stocks constants » de population, ce qui justifie des politiques de « dosage ethnique »⁷. À Évry par exemple : « Il faut analyser l'évolution du milieu ambiant et sa capacité d'intégration. On doit doser l'accueil en conséquence. Si des difficultés sont apparues en raison de la présence de personnes d'origine étrangère,

4. Le repli des populations turques sur une sociabilité intra-communautaire a été confirmé plus largement par l'enquête de M. Tribalat (1996).
5. L'expression est empruntée à M. Tribalat (1997).
6. À Sainte-Eulalie, les acteurs s'accordent sur l'origine des flux migratoires qui semblent s'effectuer sans transition depuis la Turquie.
7. Sur le dosage quantitatif des ethnies comme outil de gestion des rapports sociaux dans les cités HLM, cf. Vieillard-Baron (1994).

les capacités d'ouverture seront réduites d'autant » (service municipal). Or, les acteurs s'estiment confrontés à un flux d'entrants qui ne repartent jamais : « *Les populations qu'on voudrait voir partir parce qu'elles sont sources de problèmes ne bougent pas. Elles font souche* » (bailleur).

La question immigrée renvoie à un double enjeu social et urbain : celui du refus de la cohabitation avec des groupes soumis à des logiques discriminatoires (Rudder, 1991, 1995) ; celui d'une éventuelle appropriation communautaire de l'espace par ces mêmes groupes (Simon, 1997). Dans le discours des acteurs interrogés, les immigrés n'apparaissent qu'en tant que fauteurs de troubles. Pour les gestionnaires municipaux, cette population menace la cohésion du territoire urbain : « *La colonie turque a du mal à s'intégrer. Les gens de Sainte-Eulalie vivent l'islam comme une agression* » (élu municipal) ; « *Les habitants refusent de prendre en compte d'éventuelles modifications du fonctionnement de la ville liées à la présence d'immigrants* » (service municipal). Le degré d'assimilabilité propre à chaque groupe est d'ailleurs susceptible d'appréciations contrastées : « *Les Maghrébins ne posent pas de problèmes ; ils s'intègrent quoi qu'on fasse, mieux que les Espagnols ou les Portugais* » (élu municipal). Le groupe ethnique est perçu comme une entité totalisante plaçant le sujet en situation d'hétéronomie absolue. Les différences sociales internes au groupe sont ignorées.

Ces propos d'acteurs corroborent l'hypothèse du retour en force d'un discours postulant l'assimilation impossible des groupes originaires du « tiers-monde » (par opposition aux migrants d'origine européenne), au nom de leur prétendue distance culturelle avec les Français « de souche » (Rudder, 1990). Parce qu'elle tend vers une assimilation totale de l'individu, cette version du « modèle français d'intégration » rend caduque la séparation des sphères privée et publique (Noiriel, 1988), notamment dans ces espaces intermédiaires que sont les logements collectifs, où la frontière publique/privée est difficile à tracer.

Un palier est franchi, dans les discours, lorsque l'individu ne dérange plus parce qu'il ferait allégeance à sa « communauté d'appartenance », mais parce que sa simple présence perturberait le milieu environnant. Le défaut d'assimilation n'est plus référé à un comportement social, mais à la simple visibilité de « l'étranger » (qui peut avoir la nationalité française, comme les personnes originaires des DOM-TOM). C'est la couleur de la peau qui est alors en cause : « *Un étranger peut simplement avoir sa couleur de peau comme difficulté à faire passer. Même s'il a par ailleurs du travail, il fait dégénérer les choses par sa simple présence* » (bailleur). Cette citation reflète la position de certains bailleurs qui imputent aux gens de couleur une responsabilité dans la dévalorisation de leur patrimoine immobilier : « *Quand l'image d'un quartier se dévalorise par une présence raciale trop importante, on constate la fuite des classes moyennes et une difficulté à relouer à des non-étrangers* ».

1. 2. LE GHETTO INTROUVABLE

La perception qu'ils ont des modes d'entrée et des stratégies d'installation sur le territoire communal accentue le sentiment d'impuissance des acteurs. L'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de maîtriser les causes exogènes des mouvements migratoires ne leur confère que d'étroites marges de manœuvre sur le dernier mail-

lon de la chaîne : le territoire d'installation. C'est principalement à ce niveau que sont tentées des stratégies de « rééquilibrage ethnique » des sites. Mais la mise en œuvre de telles stratégies se heurte à un nouvel obstacle : celui de la délimitation du secteur 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...

Le diagnostic formulé sur les phénomènes de concentration ethnique dans l'habitat n'est consensuel qu'à Sainte-Eulalie où les regroupements paraissent circonscrits aux copropriétés privées des Bleuets et des Acacias. Mais tous les acteurs n'en tirent pas les mêmes conséquences quant à la délimitation du périmètre de l'action publique à conduire : *« Les difficultés sociales ne se limitent pas aux deux copropriétés privées. La localisation des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du RMI, ou des accédants en difficulté, montre que l'ensemble de la commune se trouve en situation de fragilité. Nous aidons la nouvelle municipalité à mettre en œuvre un travail d'action sociale qui ne soit pas focalisé sur le seul site des Bleuets et des Acacias »* (service social).

Les acteurs opérant à Évry et Mantes-la-Jolie proposent, en revanche, une lecture très peu homogène des points de fixation de la présence immigrée. Les citations qui suivent portent témoignage du caractère « gigogne » de l'emplacement du « ghetto ethnique » : *« L'ethnisation est en hausse dans toute la ville et même le district urbain »* (élu municipal) ; *« le seul point où se cristallisent des phénomènes de regroupements communautaires à l'échelle de la ville sont une trentaine de logements en accession à la propriété »* (service municipal) ; *« On assiste à la constitution d'immeubles en voie de ghettoïsation sur le bâtiment 14 »* (bailleur) ; *« On découvre par hasard qu'une cage d'escaliers noire s'est formée dans un immeuble HLM par un jeu d'affinités communautaires »* (idem) ; *« Il y a sur-occupation des logements avec parfois dix personnes de même origine dans un F4 »* (service social).

Les seuils de concentration à partir desquels le « déséquilibre » apparaît sont d'ailleurs sujets aux estimations les plus aléatoires : *« Tout le monde sait qu'un taux d'immigrés supérieur à 40-42 % fait exploser la machine »* (élu municipal) ; *« L'équilibre existe, mais je ne le chiffre pas, c'est affaire de vécu : au-delà d'un certain seuil, les Français d'origine ne s'y retrouvent pas »* (bailleur). Sur un objet permettant toutes les constructions fantasmatiques, l'absence de données statistiques fiables est généralement déplorée, notamment par les services de l'État qui mettent en cause la subjectivité des appréciations portées sur les phénomènes d'ethnisation de l'espace : *« Le risque d'ethnisation croissante que signalent un certain nombre d'interlocuteurs relève de la peur plutôt que de la réalité »* (sous-préfet) ; *« Il ne suffit pas de regarder les noms à consonance étrangère sur les boîtes à lettres pour établir l'ethnisation d'un quartier ou d'un immeuble »* (service habitat, DDE⁸) ; *« La perception du phénomène est basée sur des sources intuitives. Cela n'a rien de scientifique »* (représentant de la DDASS⁹). Ces positions illustrent le difficile ac-

8. Direction Départementale de l'Équipement.

9. Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale

cord des acteurs locaux sur des critères qui permettraient non seulement de délimiter l'enjeu à traiter, mais de fonder les réponses publiques à apporter.

2. L'INCERTITUDE DES CRITERES UTILISES POUR FONDER LE DIAGNOSTIC ET L'ACTION

L'indifférence à l'ethnicité requise par la norme républicaine d'intégration place les acteurs en charge des politiques locales de l'habitat dans une situation paradoxale : comment débattre localement et apporter des solutions à un problème perçu comme décisif, sans recourir aux catégories et dénominations permettant de s'entendre sur les termes du débat et d'harmoniser en conséquence les stratégies des uns et des autres ? Cette citation est éclairante : « *Le conseil général ne veut en aucun cas afficher l'action qu'il mène en direction des étrangers. Il dit : « spécifier, c'est exclure ». Le travail est fait, mais il ne faut pas en parler... Nous n'arrivons pas à structurer un cadre de travail pour aborder ces questions* ». Les immigrés constituent de fait l'une des catégories opérationnelles de la gestion locale de l'habitat, mais dans un contexte caractérisé par son opacité. S'ajoutant au caractère seulement implicite du message national, c'est une éthique subjective – liée aux convictions personnelles ou à l'intériorisation d'une culture professionnelle – qui fonde la pratique des agents.

2. 1. L'IMPOSSIBLE OBJECTIVATION DU DEBAT

Les politiques locales de l'habitat sont un domaine d'action publique où l'imprévisibilité est particulièrement élevée compte tenu de la complexité de la législation, de la diversité des intervenants, des filières de demande et d'attribution, des types de logements et des systèmes d'aide. En matière d'attribution notamment, l'opacité régnante sert surtout l'intérêt des organismes HLM qui gagnent en liberté de manœuvre (Bourgeois, 1996).

À défaut de pouvoir exiger des bailleurs une complète transparence sur leurs pratiques, les autres institutions s'accordent pour réclamer une meilleure connaissance des phénomènes en cause. Le volet diagnostic des protocoles d'occupation du patrimoine social constitue une avancée de ce point de vue. Mais la démarche de diagnostic ne suffit pas à faire surgir les contours d'une politique ; ce qui supposerait que l'absence antérieure de politique découle uniquement d'une méconnaissance des problèmes (Ballain, Jaillet, 1994). Une fois la connaissance acquise, les marges de manœuvre des acteurs ne sont pas nécessairement accrues : *« Nous avons procédé à un diagnostic par quartier, grâce à des réunions partenariales. Ces débats ont permis d'approfondir notre connaissance du fonctionnement des quartiers et des dynamiques d'évolution en cours. Mais comme nous n'avons aucune politique à proposer, la démarche a tourné court »* (agence d'urbanisme). La production de la connaissance n'est d'ailleurs pas neutre en elle-même. Elle fait resurgir les présupposés initiaux sur la nature – ethnique ou sociale – du problème à observer : *« La DDE a procédé à une étude sur le peuplement du parc locatif. La population étrangère n'est qu'un critère parmi d'autres : revenus des ménages, chômeurs ou Rmistes. On ne s'est pas focalisé sur les étrangers »*.

La recherche de critères objectifs d'appréciation des phénomènes se heurte à une difficulté supplémentaire : celle d'une définition des populations immigrées ou des groupes ethniques. Le droit républicain français, qui ne reconnaît pas les distinctions ethniques, n'avance que le seul critère de la nationalité. Lorsqu'ils qualifient la population d'un territoire, les acteurs locaux n'hésitent pas, cependant, à s'affranchir de cette qualification juridique. Des sous-distinctions s'appliquent aux nationaux selon qu'ils sont Français « de souche », issus de l'immigration ou naturalisés à une date plus ou moins rapprochée. Ces désignations faisant référence aux origines, aux modes de vie ou à la couleur de la peau sont au principe d'une construction sociale de l'immigré qui ne respecte plus les frontières juridiques (Tribalat, 1991).

Cet abandon d'une catégorisation juridique vient en renfort de pratiques discrétionnaires. Au plan juridique, la catégorie d'étranger ne peut être invoquée pour refuser l'attribution d'un logement à une personne régulièrement installée sur le territoire français. En pratique, les étrangers sont justiciables d'un traitement spécifique : la discrimination n'est pas positive mais négative. Les lois anti-racistes visant les cas de discrimination négative (avec toutes les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la sanction pénale) ne fondent aucun droit positif. De même, la loi Besson supposée mettre en œuvre le droit au logement n'a jamais été évoquée, par les acteurs interrogés, au profit des ménages immigrés. En officialisant les « objectifs d'accueil » de mal-logés (appellation euphémisée des « quotas ») au travers des protocoles d'occupation du patrimoine social, la loi Besson a plutôt joué en sens inverse : les étrangers ne peuvent ni dénoncer les « objectifs d'accueil » comme mesures discriminatoires (car ils n'ont qu'une valeur indicative et non prescriptive), ni s'en prévaloir pour faire jouer un droit positif au cas où les garanties d'accueil ne seraient pas satisfaites.

2. 2. DEUX ETHIQUES CONTRADICTOIRES POUR GUIDER L'ACTION

Toutes les institutions n'entérinent pas une approche discrétionnaire de la gestion du logement des immigrés. La ligne de clivage qui se dessine entre les acteurs apparaît étroitement corrélée à leur position institutionnelle. On parlera néanmoins de positions éthiques dans la mesure où les cadres légaux et procéduraux ne fournissent pas de repères suffisamment clairs pour permettre à chaque agent de s'y conformer. Il est ainsi possible de distinguer une éthique de la représentation et une éthique de l'intérêt général. Dans le premier cas, l'agent représente l'intérêt supposé des usagers ; dans le second, il s'efforce de faire prévaloir une neutralité technique dans l'approche de l'immigration. Certains affirment qu'il ne serait pas possible d'assigner à l'administration d'une part, aux collectivités territoriales de l'autre, des fonctions précises à l'intérieur du système politico-administratif, la première assurant un rôle de défense de l'intérêt général par le moyen privilégié de l'expression de normes, les secondes étant chargées de la représentation des intérêts particuliers à chaque société locale (Corcuff, Lafaye, 1991, cités par Novarina, 1997). Un tel clivage nous paraît pourtant repérable dans le domaine particulier du logement des immigrés. Mais compte tenu des incertitudes du cadre normatif, le fondement de ce clivage institutionnel est essentiellement d'ordre éthique.

L'éthique de la représentation dont sont porteurs les élus municipaux, les bailleurs sociaux et certains travailleurs sociaux, repose sur la conviction de l'agent

qu'il est le vecteur des préoccupations de l'usager : l'électeur, le locataire ou l'ayant droit social. Son action s'autorise d'une demande sociale identifiée par le présupposé selon lequel cet usager rejette les immigrés. Significativement, les « représentants » que nous avons interrogés n'invoquent jamais la défense des intérêts de l'usager immigré. La prise en compte de l'attitude raciste ou xénophobe prêtée à l'usager « moyen et blanc » recouvre alors deux positions possibles : la fusion, c'est-à-dire l'identification complète avec l'usager (*« Je comprends que les Blancs n'aillent pas dans ce quartier. J'y ai vécu moi-même et nous avons dû le quitter après que mon mari se soit fait agresser plusieurs fois par des étrangers »*, explique l'agent d'une société HLM) ; la distanciation vis-à-vis du sentiment présumé de l'usager moyen que l'agent estime devoir prendre en considération en exerçant une fonction de médiation entre des demandes sociales contradictoires : *« Nous avons un rôle diplomatique : recevoir les gens, comprendre leur problématique et faire de la médiation entre les familles qui posent problème et celles qui s'en plaignent »* (élu municipal).

Directement en contact avec le public, ces acteurs en proximité du « terrain » ont une propension plus grande à mettre en avant les caractéristiques ethniques des résidents ou candidats au logement pour fonder leurs décisions. Au contraire, les tenants de l'intérêt général (techniciens des services de l'État, mais aussi des départements ou des municipalités quand ils bénéficient d'une certaine autonomie vis-à-vis des élus) développent une approche délibérément neutre de la question du logement des immigrés. Au discours émotionnel, ancré sur le vécu ou sur les « réalités du terrain », le technicien oppose un discours analytique, soucieux de mettre à jour les chaînes causales produisant les symptômes. Dans cette perspective, l'approche « ethnique » n'est plus pertinente en elle-même. Elle s'efface au profit de la question sociale : « *Les problèmes de sécurité dans les cités sont des problèmes sociaux avant d'être des problèmes ethniques ou culturels* » (technicien municipal) ; « *concentrer des gens qui ont une culture différente de la nôtre mais qui, par ailleurs, s'épanouissent dans leur vie professionnelle, je ne vois pas en quoi c'est un problème. Cela le devient à partir du moment où ces gens n'ont pas de travail. La DDE ne peut ignorer la question de l'immigration, mais elle s'efforce de réintroduire de l'objectivité* » (service habitat. DDE).

Cette approche induit une gestion indifférenciée des populations immigrées : « *Aucune distinction n'est faite entre autochtones et étrangers (aussi longtemps qu'ils sont en règle) s'agissant des demandeurs de logement inscrits sur le fichier des mal-logés* » (service logement, préfecture) ; « *contrairement aux bailleurs et aux communes, les dispositifs de solvabilisation que nous gérons ne font pas de différence entre les gens de souche ou non* » (mission ville, conseil général).

Le traitement des questions liées à l'immigration par les divers acteurs intervenant dans le champ du logement semble ainsi échapper au registre du « gouvernement urbain » dans lequel les positions institutionnelles sont interchangeables, au prix d'une dilution de la notion d'intérêt général. Si les représentants locaux de l'État que nous avons interrogés manifestent leur attachement au principe républicain de non-différenciation des populations immigrées au regard du droit, ils sont pourtant singulièrement dépourvus d'instruments pratiques permettant de faire prévaloir les objectifs définis nationalement (non-discrimination des immigrés et dispersion spatiale). Loin d'apparaître hégémonique, de placer ses partenaires au ser-

vice de l'application d'une norme transcendante, l'État local adopte un profil bas : il a perdu la maîtrise de la régulation du territoire.

3. L'ÉTAT EN RETRAIT DERRIÈRE LES LOGIQUES IMMOBILIÈRES ET POLITIQUES

La territorialisation des politiques de l'habitat a conduit l'État à entrer dans une logique de coproduction avec d'autres partenaires. Dans le domaine de l'habitat, les gestionnaires du parc HLM et les municipalités sont parmi les plus influents. Devant l'affirmation de leurs prérogatives, l'État semble manifester une déférence respectueuse. Le reflux de sa position tutélaire s'explique par la nécessité dans laquelle il se trouve de mobiliser des partenaires autour d'objectifs dans lesquels ceux-ci ne se reconnaissent que partiellement. Plutôt que de s'engager dans la voie de la coercition, l'État opte pour l'évitement du conflit. D'où l'inefficacité assez générale des directives nationales lorsqu'elles sont mises en œuvre au plan territorial.

3. 1. LES IMPÉRATIFS DE LA GESTION PATRIMONIALE

Depuis la loi Besson, le préfet dispose du pouvoir de désigner aux bailleurs des personnes prioritaires à loger, le contingent préfectoral étant porté à 30 % du patrimoine de chaque organisme (25 % pour les personnes défavorisées et 5 % pour les fonctionnaires). Jusqu'alors l'État n'avait qu'une faculté de proposition de candidats à l'organisme qui pouvait les refuser. À la faveur de la nouvelle loi, les préfetures auraient pu reprendre en charge la question de l'attribution des logements. Mais compte tenu de l'absence de pratique en la matière, et du souci de ne pas heurter trop violemment les organismes, rares sont les préfets qui ont fait jouer la plénitude de leur pouvoir (Ballain, Benguigui, 1995). De manière générale, les services de l'État ont pour souci de ne pas perturber « l'équilibre » des quartiers d'habitat social¹⁰ : « *La position des bailleurs se comprend : quand il y a déjà un nombre considérable de familles à problèmes, il ne sert à rien d'en rajouter* » (FAS¹¹) ; « *La préfecture n'a qu'un pouvoir de proposition. Si le bailleur ne veut pas loger un étranger, le préfet n'ira pas contre sa volonté* » (service habitat, DDE). Les impératifs de la gestion patrimoniale l'emportent ainsi sur la logique de solidarité. Ce faisant, l'État entérine les pratiques de peuplement des organismes HLM qui sélectionnent leurs candidatures afin d'empêcher la formation de « ghettos ». Même les préfetures d'Île-de-France les plus interventionnistes s'adaptent aux critères sélectifs pratiqués par les organismes, au prix d'un renoncement à leurs propres priorités sociales. Cette attitude semble résulter d'une intériorisation par les services de l'État de la contrainte pesant sur les bailleurs, ainsi que de leurs propres chances de succès de voir leurs candidats acceptés (Bourgeois, 1996).

Si les décisions d'attribution de logements restent largement tributaires de la logique patrimoniale des organismes bailleurs, ces derniers n'hésitent pas à imputer aux réservataires (préfetures et municipalités, mais aussi entreprises au titre du 1 % patronal) la responsabilité des échecs enregistrés en matière de « rééquilibrage ethnique » des sites : « *Les fichiers de la préfecture et de la mairie sont alimentés en*

10. Les circulaires d'application de la Loi Besson précisent que le POPS doit prendre en compte l'occupation actuelle du parc afin d'éviter l'accentuation des « déséquilibres » existants.

11. Fonds d'Action Sociale.

3. 2. L'ÉVITEMENT DU CONFLIT AVEC LES VILLES

Devant la difficulté d'infléchir les politiques de peuplement des bailleurs dans le sens d'un « rééquilibrage ethnique », un second pari stratégique est tenté, consistant à modifier la structure du parc de logements. La dispersion des populations immigrées dans le tissu urbain est recherchée par deux voies : en requalifiant l'offre de logements sur les sites d'habitat social pour y faire venir une population nouvelle, non issue de l'immigration ; en favorisant la construction de logements sociaux dans les villes faiblement pourvues. Dans les deux cas prédominant des logiques municipales que l'État se montre peu enclin, ou en faible capacité, de contrarier.

Depuis la décentralisation, les municipalités peuvent s'affranchir de la tutelle de l'État en matière d'urbanisme et se substituer notamment à la DDE comme régulateur principal (Duran, Hérault, 1992). Vis-à-vis de petites villes comme Sainte-Eulalie, les agents de l'État disposent néanmoins de moyens d'expertise et d'intervention dont ne peuvent se passer les élus locaux. La posture de l'État local est proche de la tutelle, même si le soutien des élus à la stratégie qu'il définit est devenu indispensable : « *Notre objectif est de faire avancer les élus pour les amener à prendre en considération les deux cités à la dérive. Il faut mener une politique volontariste et pédagogique pour susciter une véritable politique de diversification* » (FAS). S'il y a accord entre l'État et la municipalité sur l'objectif, les moyens d'action sont très réduits notamment parce que la mobilité résidentielle entre les copropriétés et le parc de logements environnant est presque inexistante. Le parc HLM des communes voisines n'offrant guère d'opportunités d'accueil pour cette population, les habitants des Bleuets et des Acacias restent captifs de leur habitat : « *Le parc HLM est saturé et l'accès y est de plus en plus difficile. Les élus ne veulent pas en rajouter... On est condamné à travailler en interne* » (service social). L'instrument choisi est l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui suscite des espoirs en termes de revalorisation du bâti. Mais les acteurs doutent de sa capacité à modifier les équilibres du peuplement.

La stratégie retenue par les élus de Mantes-la-Jolie ne vise pas tant la dispersion que l'invisibilisation de la présence immigrée. Il s'agit de cantonner celle-ci dans les limites du Val Fourré tout en restructurant le site afin d'en modifier la composition socio-ethnique. Cette stratégie passe en premier lieu par une réduction drastique de l'offre de logements sociaux qui vise implicitement à freiner l'afflux des familles immigrées : « *8 000 logements sociaux pour 45 000 habitants, c'est la porte ouverte à l'importation d'une population non maîtrisée* » (élu municipal). La solution envisagée réside dans la mise en vente de logements sociaux. L'accession à la propriété est notamment présentée comme une alternative à la démolition des tours à laquelle la municipalité est hostile par souci « prophylactique » (la destruction oblige à proposer un relogement, alors qu'il s'agit d'inverser les tendances à « l'ethnisation » du centre-ville, elle-même liée à la floraison de commerces « ethniques » et à l'achat de logements par des personnes issues de l'immigration). Une position contestée par certains acteurs proches de l'ancienne équipe municipale : « *Pour la nouvelle mairie, la démolition, c'est le risque de la contamination du centre ville. C'est illusoire, car il n'y a pas de distance entre celui-ci et le Val Fourré. Pour diversifier, il faut grignoter par le meilleur bout* ».

Le second axe stratégique relatif à la requalification de l'offre de logements repose sur la démarche du « grand projet urbain ». Cette politique globale de restructuration du Val Fourré est conçue comme le levier d'une transformation du peuplement du quartier. Derrière les choix d'aménagement urbain (la restructuration du centre commercial, en particulier) se profilent en effet les enjeux de la présence immigrée que l'on « invisibilisera » d'autant mieux que de nouvelles populations s'implanteront, exerceront une activité ou viendront consommer sur le site.

Si le sous-préfet à la ville adhère pleinement à l'objectif de réduction du parc social¹³, ainsi qu'à la démarche de grand projet urbain, il n'avalise pas le projet municipal de « reconquête » de la ville reposant sur l'étanchéité de son centre : « *Ce n'est pas avec la fermeture du centre-ville aux étrangers que l'on parviendra à faire de la mixité. Les villes en « surnombre » doivent créer leur mélange interne. Elles ne peuvent se contenter de centrifuger les problèmes* ». Mais la souveraineté municipale permet de justifier le renoncement de l'État à imposer sa vision propre : « *C'est au niveau municipal que les décisions doivent être prises. Je conçois tout à fait qu'un maire, ayant défini sa politique, la fasse partager aux acteurs de l'habitat* ».

Les agents de l'Etat opérant dans l'agglomération d'Évry sont davantage en phase avec une politique municipale conforme à l'orientation nationale invitant les acteurs locaux à favoriser la diversité à toutes les échelles. Si l'habitat social se concentre pratiquement dans le seul quartier du Val Fourré à l'échelle du district mantois, il prédomine dans l'ensemble de la ville d'Évry, composée à 50 % de logements HLM contre seulement 10 ou 15 % dans les communes avoisinantes. À défaut d'opération urbaine de grande ampleur, la stratégie poursuivie conjointement par l'État et la ville consiste à accroître la masse de logements sociaux disponibles, tout en assurant leur répartition plus harmonieuse sur l'ensemble du territoire de l'agglomération : « *La solution réside dans le renforcement des capacités d'accueil de l'ensemble de la société, ce qui permettrait d'éviter la ghettoïsation et l'ethnisation de certains territoires* » (service municipal).

Conforme à l'esprit de la LOV, cette stratégie de partage du « fardeau immigré » rencontre aussi des partisans dans le Mantois : « *C'est au niveau de l'agglomération que se joueront les questions liées à l'ethnicité, car en changeant d'échelle, on change le poids du Val Fourré* » (sous-préfet). Mais l'application de la LOV illustre la difficulté des processus coopératifs entre communes. Contraintes par la loi de réaliser des logements sociaux, celles qui en sont dépourvues s'efforcent de minimiser leurs obligations. Si la mise en œuvre de la LOV est révélatrice des égoïsmes communaux, elle l'est aussi de l'inertie de l'État : « *aucun préfet ne viole un maire qui ne veut pas de logements sociaux* » (service habitat, DDE).

Les maires des communes appartenant à un même bassin d'habitat sont susceptibles de s'entendre, mais seulement pour encourager des mouvements résidentiels des zones d'habitat ordinaires vers les quartiers pauvres. C'est dans la perspective de ce rééquilibrage à sens unique que la municipalité de Mantes-la-Jolie ouvre grandes les portes du Val Fourré aux habitants des communes voisines. L'État acquiesce, même s'il doute de la réussite de cette opération : « *L'externe ne résoudra pas l'in-*

13. Cette position est contestée par la DDE qui estime les besoins en logements sociaux non satisfaits.

terne. *Les gens sont là, ils y ont leurs repères. On ne voit pas pourquoi ils se déplaceraient* » (sous-préfet).

Le POPS signé dans l'agglomération d'Évry montre aussi la difficulté d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels entre les diverses communes de l'agglomération. Une gestion intercommunale des attributions a été amorcée dans ce cadre, mais de l'aveu des acteurs, son impact reste très limité : « *Les petites communes signataires accueillent non sans réticence les populations défavorisées que nous leur proposons, surtout lorsqu'elles sont étrangères* » (service municipal)¹⁴. Ici comme ailleurs, l'État se dispense d'user de la contrainte face aux municipalités récalcitrantes : « *On ne va pas imposer aux villes avoisinantes les mal-logés d'Évry. Une pratique ancienne des préfets a habitué les maires à loger qui ils veulent sur le contingent préfectoral* » (service habitat, DDE). Comme le souligne C. Bourgeois, croire uniquement à la solution juridique de la loi Besson, c'est méconnaître la position complexe de la préfecture dans le système politico-administratif local. La démission du préfet n'est pas due à son laxisme mais à son peu d'intérêt à entrer dans le conflit (Bourgeois, 1996).

La position de l'État ne reflète pas seulement son souci d'éviter d'entrer en conflit avec les villes. Elle révèle aussi un doute plus profond de ses agents concernant la légitimité de l'objectif de « diversité » assigné aux politiques locales de l'habitat. Les représentants de l'État ont tendance à prendre leur distance avec les pré-supposés idéologiques contenus dans cet objectif. Une typologie des positions institutionnelles relatives à la diversité dans la ville confirme le hiatus existant entre la norme définie au plan national et son application locale.

4. UNE TYPOLOGIE DES POSITIONS INSTITUTIONNELLES

Le discours officiel relatif à l'intégration des immigrés dans la ville, et plus spécifiquement dans l'habitat, présente deux faces : la première, implicite, peut être identifiée par une lecture « symptomale » ; la seconde, explicite, illustre l'embarras des instances nationales pour qualifier les problèmes en cause et les politiques à appliquer. En dépit des ambiguïtés dont il est traversé, le discours national sur la diversité demeure la seule norme à laquelle peuvent se référer les acteurs locaux (cette persistance pouvant s'expliquer par le souci de masquer les difficultés actuelles du modèle d'intégration républicaine).

4. 1. LES AMBIGUÏTÉS DU DISCOURS NATIONAL

Le thème de la diversité repose sur deux postulats : 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 individuel, à l'exclusion de toute forme de médiation communautaire. On verra dans ces deux pré-supposés l'indice d'une radicalisation des tendances assimilationnistes du modèle français d'intégration. La rhétorique républicaine hostile à la « ghettoïsation des banlieues » est en effet concomitante d'un raidissement

14. Aux Lisses, par exemple, l'objectif d'accueil de populations étrangères, qui avait été fixé à 14 % par le POPS, ne s'est effectivement réalisé qu'à hauteur de 5 % en 1995, soit un seul ménage étranger accueilli !

du discours public sur l'intégration et l'identité nationale, et de l'affaiblissement corrélatif de la thématique du droit à la différence. Le « droit à la ville » des années 60-70 envisageait l'urbain comme expression des diversités ; par un singulier retournement, le droit égalitaire à la ville prôné par la LOV vise le laminage des différences en faisant du mélange un impératif (Rudder, 1991).

Au cours des dernières années, le paradigme assimilationniste républicain s'est vu critiqué par les sciences sociales. Cette critique s'accompagne d'un éloge – plus ou moins tempéré selon les auteurs – des modes d'intégration communautaires dans les quartiers à dominante ethnique, parfois qualifiés de « populaires » par cette école de pensée (Dubet, Lapeyronnie, 1992 ; Genestier, Laville, 1994 ; Wieviorka *et al.*, 1996). Mais l'ébranlement des certitudes universalistes et républicaines n'atteint pas seulement les milieux de la recherche. La politique de la ville serait elle-même exemplaire d'un tel vacillement (Gaudin, Genestier, Riou, 1995). La ligne politique nationale est en effet traversée par des hésitations¹⁵. Après avoir épousé les thèses multiculturalistes portées par le mouvement associatif civique, les promoteurs nationaux du développement social urbain (DSU) empruntent le thème de la citoyenneté au registre républicain¹⁶. La politique de la ville s'efforce cependant de définir une citoyenneté ancrée dans le territoire local, et plus seulement fondée sur l'appartenance nationale.

Cette politique ouvre une brèche dans le dogme républicain en plaçant la « médiation communautaire » (Donzelot, 1996) au cœur d'une stratégie de re tissage du lien social sur des territoires urbains marqués par le repli anémique ou la montée des incivilités. Mais dans cette acception de la communauté, les individus sont invités à s'inscrire dans des activités et réseaux sociaux labellisés par les institutions. En appui sur des dispositifs publics et associatifs, c'est le statut d'habitant plutôt que l'origine ethnique des individus qui est au principe de la participation communautaire. Afin de donner un contenu effectif à cette participation, les politiques de DSU financent des postes « d'agents de développement communautaire issus du milieu », de « relais », de « médiateurs culturels », etc. Mais la connotation communautariste de ces nouvelles fonctions n'est pas assumée. Il est surtout question d'instrumentaliser des interlocuteurs ethniques dans le registre civilisateur du « colonialisme interne » (Dubet, Martucelli, 1998). Ces hésitations sémantiques qui caractérisent le discours de la politique de la ville renvoient plus largement à l'oscillation des pouvoirs publics partagés entre la volonté d'intégrer le public immigré dans le droit commun des politiques sociales et la promotion de politiques visant spécifiquement ce public.

4. 2. LE NIVEAU D'ADHESION DES ACTEURS LOCAUX AU MODELE DE LA DIVERSITE

Un classement des discours tenus localement sur la diversité permet de positionner les différents types d'acteurs selon leur niveau d'adhésion au modèle national

15. En témoignage, au tournant des années 90, l'opposition entre la « ligne Delarue » estimant illusoire l'objectif de diversification du peuplement dans les quartiers d'habitat social (Delarue, 1991) et celle de *Banlieues 89* arc-boutée sur la conception nostalgique d'une « ville-creuset » porteuse d'un projet universel de civilisation (*Banlieues 89*, 1989, 1990).
16. La lecture de la revue *Ensembles* (publiée par la Délégation Interministérielle à la Ville entre 1983 et 1994) permet de prendre la mesure de ce glissement.

dont on vient de voir les incertitudes. Les deux finalités visées par les pouvoirs nationaux – assurer la dispersion des immigrés et leur intégration individuelle – sont très inégalement appropriées.

Les discours locaux peuvent être ordonnés selon deux axes : sur le premier, l'objectif de *dispersion* s'oppose au *regroupement* ; sur le second, l'intégration *individuelle* s'oppose aux dynamiques *communautaires*. L'adhésion au binôme dispersion/intégration individuelle traduit la conformité à la norme nationale ; la distance à cette norme est au contraire maximale lorsque l'option regroupement/dynamiques communautaires est privilégiée. Le croisement de ces variables avec l'appartenance institutionnelle des acteurs (équipes municipales, agents des organismes HLM, services déconcentrés de l'État), d'une part, avec l'enjeu territorial dominant, d'autre part, permet de mettre en évidence plusieurs lignes de clivage. Il montre aussi qu'aucune institution ne se trouve pleinement en phase avec les préceptes nationaux, ceci quel que soit le site étudié. Seule la municipalité d'Évry s'en tient au credo de la dispersion à toutes les échelles, tandis que les deux autres municipalités prennent leur parti des phénomènes de regroupements résidentiels. Les organismes HLM et l'État adoptent une ligne intermédiaire, tantôt résignée, tantôt bienveillante envers les regroupements. Quant au modèle d'intégration individuelle des immigrés, il ne trouve de partisans résolus qu'au sein des équipes municipales de Mantes-la-Jolie et de Sainte-Eulalie élues en 1995, la position de l'État et de la ville d'Évry apparaissant mitigée. Examinons la nature des arguments invoqués en appui des différents modèles.

La référence dominante de la municipalité d'Évry s'accorde avec les orientations nationales hostiles aux regroupements résidentiels : « *Est-on partisan du modèle français et européen d'intégration ou bien du modèle anglo-saxon d'intégration communautaire qui laisse les gens se regrouper au même endroit, avec des groupes qui s'intègrent et d'autres qui restent dans le ghetto ? Notre principe politique fondamental est de ne pas concentrer tout le monde au même endroit* » (service municipal). Toutes les formes de concentration dans l'habitat sont réprouvées, qu'elles soient de nature ethnique ou sociale : « *Nous sommes opposés à toutes les formes de ségrégation, qu'elles concernent les étrangers, les personnes âgées ou les familles monoparentales* » (idem). Corollaire de l'objectif de dispersion, l'intégration des étrangers doit se réaliser « *famille par famille* ». L'équipe municipale manifeste cependant une relative tolérance vis-à-vis des formes d'organisations communautaires. La question a émergé à propos de copropriétés dégradées occupées par des familles maliennes. La municipalité s'est tournée vers l'Association Malienne de l'Essonne pour « *faire passer des informations que l'association répercute auprès des membres de la communauté* ». Depuis 1995, un élu d'origine africaine organise les liens avec les chefs de communauté. Pour autant, les processus communautaires soulèvent des interrogations : « *Il est dangereux d'instaurer un canal unique de communication entre les partenaires institutionnels et les membres d'une communauté. Il existe des organisations dont nous ne maîtrisons pas entièrement le rôle* » (idem). Les associations communautaires sont donc reconnues à condition d'être strictement instrumentalisées.

Dans les deux autres villes étudiées, il convient de distinguer les positions exprimées par les équipes qui se sont succédé aux affaires de la commune, avant et après l'alternance de juin 1995. Les débats électoraux se sont fortement polarisés sur

la question des concentrations de populations immigrées et l'alternance s'est traduite par un renversement complet d'approche. La proximité partisane ne garantit pas une convergence de vues sur la question immigrée¹⁷.

À Mantes-la-Jolie, l'ancienne équipe municipale manifestait une certaine bienveillance tant envers les regroupements résidentiels que les pratiques communautaires : « *Une certaine dose de maintien des communautés et de leur culture peut être un facteur d'intégration à long terme. Pourquoi vouloir les mélanger à tout prix ? Le regroupement permet d'atténuer les tensions. La difficulté est de trouver le juste équilibre pour éviter l'isolement ou le ghetto complet* » (personnalité proche de l'ancienne municipalité). La nouvelle mairie se montre favorable aux regroupements résidentiels dans la mesure seulement où ceux-ci protègent le centre-ville contre les risques de « contamination » ethnique. L'objectif visé est celui du cantonnement ou de l'endiguement des populations immigrées dans les frontières du Val Fourré, qu'il s'agit de reconquérir morceau par morceau tout en cassant les dynamiques communautaires qui ont pu s'y épanouir : « *L'aspect communautaire n'aide pas à l'intégration. Il est important de faciliter les parcours individuels. La culture d'origine n'est pas un outil d'intégration* » (élu municipal).

Jusqu'en juin 1995, les clivages au sein du conseil municipal de Sainte-Eulalie se sont en grande partie structurés autour du problème de la légitimité d'une intervention publique sur des copropriétés privées, dans un contexte immobilier très déprimé qui rend vains les efforts de dispersion. L'ancienne majorité municipale s'en tenait au principe de non-intervention. Elle laissait une équipe de travailleurs sociaux opérer dans les cités des Bleuets et des Acacias de Sainte-Eulalie selon une logique de type communautaire. L'alternance a vu la victoire de la tendance minoritaire du conseil municipal porteuse d'un projet opposé. Derrière une acceptation rhétorique des différences culturelles, l'objectif affiché est désormais celui d'une réintégration de la communauté turque dans la norme municipale. Comme à Mantes-la-Jolie, le discours des édiles actuels prend des accents nettement assimilationnistes : « *Ils ont tendance à se replier sur eux-mêmes, à vivre en communauté sans vouloir adhérer à la logique française* » (élu municipal). En accord avec la mairie, l'objectifs des intervenants sociaux actuels est la promotion des populations étrangères sur un mode strictement individuel : « *Il faudrait obliger les gens à suivre des cours d'alphabétisation. Il faut également développer une contractualisation plus poussée, avec des sanctions à la clé, pour ceux qui perçoivent le RMI. Il est trop facile qu'une communauté se place dans une démarche purement instrumentale* » (travailleur social).

Du côté des bailleurs, les prises de position se veulent essentiellement pragmatiques. Leurs conceptions apparaissent en fait largement conditionnées par les contraintes de la gestion patrimoniale. Si le regroupement de familles immigrées est synonyme de dévalorisation immobilière, nous avons vu comment le souci d'éviter la vacance conduit les bailleurs à accepter des concentrations de familles immigrées. À Mantes-la-Jolie, par exemple, certains organismes HLM appliquent un traitement différencié au Val Fourré : « *Il y a deux fonctionnements totalement différents entre le Val Fourré et le reste du parc. Au Val Fourré tout est décontingenté* ». À l'instar

17. Dirigée par le parti socialiste, la ville d'Évry se caractérise par une grande stabilité politique ; à Mantes-la-Jolie, le maire socialiste a été remplacé par un maire RPR ; à Sainte-Eulalie, un maire socialiste a succédé à un autre maire socialiste.

de la municipalité actuelle, l'objectif des bailleurs n'est pas la dispersion à l'échelle de la ville de Mantes-la-Jolie : « *Je veux éviter que tout Mantes-la-Jolie devienne comme le Val Fourré* ». Si des ménages immigrés continuent d'être accueillis dans ce quartier pour compenser les effets de la vacance, une stratégie de dé-densification est appliquée à l'intérieur du quartier : « *Dé-densifier le Val Fourré signifie principalement éviter l'arrivée de grandes familles et préférer des familles de deux enfants* ».

Enfin, l'adhésion des représentants de la puissance publique aux deux modèles de la dispersion spatiale et de l'intégration individuelle des immigrés est empreinte d'une réelle perplexité. C'est paradoxalement chez les agents de l'État que se manifeste avec le plus de force le reflux de l'idéologie assimilationniste.

Les services de l'État en charge du secteur d'Évry sont les seuls à exprimer un point de vue conforme à la norme nationale de dispersion : « *On applique la politique demandée : la mixité, c'est-à-dire l'éparpillement des populations étrangères* » (préfecture). À l'instar de la municipalité, le scepticisme est beaucoup plus grand chez les agents en charge du Val Fourré : « *La dispersion augmente le déracinement des familles* » (service habitat, DDE) ; « *La mixité peut aboutir à plaquer des gens les uns à côté des autres. Dans ce cas, on n'avance pas ; peut-être même recule-t-on. Le regroupement est plus naturel que la dispersion* » (sous-préfet) ; « *Que des populations étrangères vivent regroupées, que les écoles n'accueillent que des gamins étrangers, en quoi est-ce un problème ?* » (service habitat, DDE).

Cette prise de distance par rapport à l'objectif de dispersion s'accompagne d'une certaine accréditation des thèses d'orientation communautariste. Ce mode d'intégration est paré de certaines vertus : « *Il n'y a pas contradiction entre s'intégrer socialement et professionnellement et le fait d'être ancré dans une communauté qui représente un facteur d'équilibre. Quelqu'un qui a deux registres est plus riche que celui qui n'en a qu'un* » (service habitat, DDE). L'éloge de la multiculturalité peut glisser aussi vers celui du développement endogène : « *Le métissage des cultures d'origine et de la société d'accueil est une chose extraordinaire. Mais je me demande parfois s'il ne faudrait pas carrément scinder Mantes en deux parties : le Val Fourré d'un côté, le reste de la ville de l'autre* » (représentant de la DDASS).

CONCLUSION

La norme édictée par les pouvoirs nationaux demeure purement rhétorique si elle ne trouve pas de relais dans les systèmes locaux d'acteurs. Parce qu'ils sont trop dépendants d'intérêts sectoriels, il semble illusoire d'attendre des bailleurs sociaux, et dans une certaine mesure des élus locaux, qu'ils adhèrent pleinement aux objectifs nationaux lorsque ceux-ci contrarient leurs objectifs propres. De surcroît, l'application de la norme nationale sur un territoire donné apparaît fortement tributaire de ses caractéristiques politiques, socio-démographiques et de la structure du parc de logements.

L'État continue de marquer sa différence au sein du système local, mais il n'est qu'un acteur parmi d'autres et pas le plus influent. La position « républicaine » de ses agents locaux se vérifie à leur refus de différencier les populations immigrées dans la gestion. Mais à l'inverse d'autres acteurs, les représentants locaux de l'État se démarquent des tendances les plus radicales du modèle français d'assimilation,



dont ils semblent reconnaître le caractère largement mythique. Contrairement à l'affirmation produite aujourd'hui par le discours républicain, la France a en effet inséré non seulement des individus, mais aussi des communautés dont l'expression religieuse ne soulevait aucun problème d'acceptation sociale (Portugais, Italiens, Polonais) (Viet, 1998). Pour transcender l'opposition manichéenne entre modèles communautaire et républicain, les acteurs locaux de l'État recherchent une troisième voie. En réitérant de manière incantatoire un discours figé dans ses certitudes « républicaines », les autorités nationales se placent ainsi en porte-à-faux vis-à-vis des agents chargés d'appliquer les préceptes définis au sommet de l'État.

Thomas KIRSZBAUM
IUP d'Évry
133, rue du Temple 75003 PARIS

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BALLAIN, R., JAILLET, M. C. 1994. Habitat et collectivités. Quelles politiques locales de l'habitat ? In *Territoires*.
- BALLAIN, R., BENGUIGUI, F. 1995. *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, MELT-PCA, Paris : La Documentation Française.
- BANLIEUES 89, 1989. *Vers une civilisation urbaine*. Assises de Nanterre 20 et 21 mai 1989, DIV/Banlieues 89.
- BANLIEUES 89, 1990. *Pour en finir avec les grands ensembles*. Assises de Bron 4 et 5 décembre 1990, DIV/Banlieues 89.
- BOURGEOIS, C. 1996. *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeu des acteurs locaux*. Paris : L'Harmattan.
- BERRAT, B., POUUNET, F. 1995. *Gestion de l'espace et intégration. Les regroupements résidentiels des immigrés dans des copropriétés dégradées*. ACADIE-DPM.
- CORCUFF, PH., LAFAYE, C. 1991. *Traduction et légitimités quotidiennes : agents de l'Équipement et élus locaux. Le cas de la DDE de la Gironde*. Adresse/DRI.
- DELARUE, J. M. 1991. *Banlieues en difficultés : la relégation*. Paris : Syros.
- DONZELOT, J. 1996. L'avenir du social. *Esprit*.
- DUBET, F., LAPEYRONNIE, D. 1992. *Les quartiers d'exil*. Paris : Seuil.
- DUBET, F., MARTUCELLI, D. 1998. *Dans quelle société vivons-nous ?* Paris : Seuil.
- DURAN, P., HERAULT, B. 1992. *L'administration à la découverte du politique : l'Équipement en décentralisation*. Annuaire des collectivités locales, Paris : Librairies Techniques.
- DURAN, P., THOENIG, J. C. 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Sciences Politiques*, 1996.
- GAUDIN, J. P., GENESTIER, P., RIOU, F. 1995. La ségrégation : aux sources d'une catégorie de raisonnement. *Recherche*, n° 69, MELT-PCA.
- GENEST, S., KIRSZBAUM, T., POUUNET, F. 1996. *Les représentations de l'ethnicité dans les politiques locales du logement*. ACADIE-PCA.
- GENESTIER, P., LAVILLE, J. L. 1994. Au-delà du mythe républicain. Intégration et socialisation. *Le Débat*, n° 82, p. 154-172.
- GLAZER, N., MOYNIHAN, D. P. (eds) 1975. *Ethnicity : theory and experience*, Cambridge : Harvard University Press.
- GRAFMEYER, Y., JOSEPH, I. (dir.) 1990. *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*. 3^e éd. Paris : Aubier.
- GREMION, P. 1976. *Le pouvoir périphérique*. Paris : Seuil.
- LASCOUMES, P. 1990. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*, n° 40, p. 43-71.
- LEGE, B. 1995. Réhabilitation et désenclavement symbolique. *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 34-42.
- MULLER, P. 1995 Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan.
- NOIRIEL, G. 1988. *Le creuset français. Histoire de l'immigration, XIX^e-XX^e siècle*. Paris : Seuil.



- NOVARINA, G. 1997. Formation des accords et représentations sociales. In GAUDIN, J. P., NOVARINA, G. *Politiques publiques et négociations. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies. Quelques courants contemporains de recherche*. Cahiers du PIR Villes, Paris : CNRS Éditions.
- RUDDER, V. DE. 1990. Notes à propos de l'évolution des recherches françaises sur « l'étranger dans la ville ». In SIMON-BARROUH, I., SIMON, P. J. *Les étrangers dans la ville*. Paris : L'Harmattan.
- RUDDER, V. DE. 1991. Intervention au Séminaire « chercheurs-décideurs », Loi d'orientation pour la ville. METL, p. 59-61, 126-134
- RUDDER, V. DE. 1995. La ségrégation est-elle une discrimination dans l'espace ? Éléments d'une réflexion sur les relations interethniques. In GALISSOT, R., MOULIN, B. (dir.) *Les quartiers de la ségrégation : Tiers monde ou Quart monde ?* Paris : Karthala.
- SCHNAPPER, D. 1990. Réflexion critique sur deux concepts de la sociologie américaine. IN SIMON-BARROUH, I., SIMON, P. J. *Les étrangers dans la ville*. Paris : L'Harmattan.
- SIMON, P. 1997. L'intégration et le ghetto. In MALET ; E., SIMON, P. (dir.). *Les territoires de l'intégration*. Paris : Passages.
- TOUBON, J. C. 1996. Le parc social se « spécialise ». *Habitat et société*, n° 3, p. 38-39.
- TRIBALAT, M. 1991. Combien sont les Français d'origine étrangère ? *Économie et statistique*, n° 242, p. 17-29.
- TRIBALAT, M. (en collaboration avec SIMON, P. ET RIANDEY, B.) 1996. *De l'immigration à l'assimilation*. Paris : La Découverte/INED.
- TRIBALAT, M. 1997. Processus d'assimilation en France : un modèle en crise. *Revue de la CFDT*, n° 2, p. 21-27.
- VIET, V. 1998. *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*. Paris : Fayard.
- VIEILLARD-BARON, H. 1994. Des banlieues aux ethnies. *Annales de la recherche urbaine*, n° 64, p. 96-102.
- WACQUANT, L. 1992. Pour en finir avec le mythe des « cités-ghettos » : les différences entre la France et les États-Unis. *Annales de la recherche urbaine*, n° 52, p. 20-30.
- WIEVIORKA, M. (dir.) 1996. *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*. Paris : La découverte.
- WIRTH, L. 1980. *Le ghetto*. Grenoble : PUG.