

Entre spécificité et droit commun

la prise en compte des besoins des immigrés dans les politiques de l'habitat

Jacques BAROU *

Les politiques de l'habitat en France sont nées sous le signe du paradoxe : l'accès au droit commun par un sous-habitat spécifique. Le logement des immigrés continue de refléter avec plus de force à la fois l'aspect paradoxal et le leur du provisoire de cette politique. Une représentation a animé pendant longtemps cette politique de maintien à l'écart de la population migrante : "on pense qu'elle ne peut cohabiter de trop près avec les ménages français" pour des raisons de "modes de vie". L'accès aux HLM, rendu possible par la suite, n'a fait que déplacer le problème. Sortir de ce paradoxe nécessite au préalable une "banalisation de la perception des immigrés et surtout de leurs descendants".

Les politiques de l'habitat ont, en Europe occidentale tout au moins, une mission de caractère public visant à réduire les inégalités entre les citoyens sous l'angle de l'accès à un logement salubre et confortable. En France, ces politiques ont, depuis le début du siècle, une vocation à offrir des logements correspondant à des normes minimales définies par des services spécialisés à des catégories de populations disposant de ressources modestes et ne pouvant pas, par elles-mêmes, accéder au niveau de confort résidentiel jugé satisfaisant.

Un paradoxe récurrent

Une telle vocation a généré des situations paradoxales. En dépit des lois et des efforts concrets menés dans le cadre de celles-ci, on est toujours amené à constater que certaines catégories sociales ne parviennent pas à bénéficier de l'accès à des logements pourtant construits à partir de financement publiquement aidés. Ces catégories sociales sont soit des ménages ou des personnes dont les ressources n'atteignent pas le seuil minimum fixé pour bénéficier d'un logement social, soit des personnes que, pour des raisons diverses mais d'ordre non économique, les organismes d'habitat public ne peuvent ou ne veulent accueillir dans leur patrimoine. Le résultat est que, pour permettre l'accès aux normes résidentielles qui constituent le "droit commun", les politiques publiques sont toujours amenées à créer des catégories spécifiques de logements sociaux destinées à telle ou telle population qui se trouve rejetée des possibilités d'accès à un type d'habitat qui incarne pourtant la volonté nationale de lutte contre les inégalités.

Ce paradoxe surgit dès que la politique du logement social commence à se développer après la seconde guerre mondiale. La création des H.L.M en 1947 entraîne quelques temps après, la constitution de sous-catégories de logements sociaux destinées aux ménages qui ne pouvaient pas bénéficier de l'accès à ces habitations à loyer modéré que l'on va très vite distinguer des autres en les affublant du suffixe "ordinaires". A côté de ces H.L.M. ordinaires, on voit fleurir les appellations qui désigneront les logements sociaux de seconde catégorie : Programmes Sociaux de Relogements (P.S.R), Programmes à Loyers Réduits (P.L.R.), Logements pour Familles (LO.PO.FA). Derrière ces nouveaux sigles, il y a des logements construits selon des normes inférieures à celles des HLM ordinaires, sur le plan des surfaces habitables, des matériaux utilisés et des éléments de confort. Ces logements sont souvent rassemblés dans le même secteur. De ce fait, ceux qui viendront les habiter ne pourront échapper à une certaine stigmatisation. Au lieu de donner l'image d'un univers socialement homogène, les HLM apparaissent au contraire comme fragmentés en sous-ensembles à caractère ségrégatif. En conséquence, dans une cité d'habitat social, on distinguera toujours "ceux des P.S.R", ou des "P.L.R" du reste de la population. L'accès au logement social passait, pour les nombreux ménages qui se différencient de la moyenne par les ressources, le mode de vie ou le nombre d'enfants, à travers un "étiquetage" social reflété par la spécificité du type de logement qui leur était attribué. Faut-il souligner les différences sociales par un habitat spécifique pour rapprocher certaines catégories de population du "droit commun" ?

* Sociologue,
CNRS, CERAT, Grenoble

La résolution d'un tel paradoxe, pour les responsables français de la politique de l'habitat, est passée par l'institution du caractère provisoire de l'existence de ces sous-logements sociaux. En fait, il s'agit d'un provisoire qui aura duré plus de trente ans et qui a laissé, dans les représentations sociales et dans les comportements, des traces qui ne disparaîtront pas aussi automatiquement que les sigles qui désignaient les types d'habitat considérés.

Le miroir grossissant de la politique du logement des immigrés

Il est un domaine où cet usage paradoxal d'outils spécifiques pour rapprocher du droit commun les populations qui en sont exclues semble encore plus récurrent et plus systématique. C'est le domaine du logement des immigrés. On sait, depuis les travaux de Michel Marié, que l'immigration reflète avec plus de forces les situations d'inégalité et les contradictions qui traversent la société française et se révèle donc être un miroir grossissant.

C'est curieusement à partir de l'intervention publique dans la politique du logement des immigrés que se développent des formules spécifiques pour rapprocher les populations visées de la situation d'habitat dont bénéficie la plus grand nombre. Cette politique ne démarre vraiment que dans les années 1950.

Auparavant, la politique du logement des immigrés relevait de l'initiative patronale et passait par la formule du logement ouvrier lié au contrat de travail. A ce niveau, il n'y avait pas de différence entre ouvriers français et ouvriers étrangers. Extérieurement tout au moins la situation paraissait la même pour tout le monde. Dans la réalité, il existait cependant des discriminations invisibles. Ainsi une ancienne habitante de la cité de la Viscoze à Echirrolles, venue de Hongrie avec ses parents en 1929, révèle que pour les familles étrangères, l'obtention d'un contrat de travail incluant le bénéfice d'un logement patronal impliquait que la famille compte autant de travailleurs que de personnes à charge.

Ces exigences, supérieures à ce qui était demandé aux Français, n'incluaient que rarement l'émergence de situations spécifiques outrageusement visibles. Les regroupements de familles de même origine nationale dans les mêmes secteurs résidentiels n'étaient pas pratiqués systématiquement par tous les employeurs.

Avec l'émergence des politiques publiques de l'habitat, se pose la question de la spécificité ou de la non-spécificité du logement des immigrés, ou plutôt de certains immigrés. Dans les années 1950, au moment où se met en place la politique française de l'habitat, les immigrés en provenance d'Algérie, citoyens français à l'époque, connaissent une situation particulièrement difficile au niveau du logement. Leur habitat se partage entre le parc des



hôtels meublés souvent insalubres et surpeuplés et les premières constructions "spontanées", c'est-à-dire les bidonvilles principalement implantées à l'époque dans la banlieue nord de Paris.

Il ne paraît guère envisageable de compter sur un parc HLM encore peu développé et réservant en conséquence ses logements disponibles aux ménages les plus solvables pour accueillir ces immigrés qui comptent en plus un pourcentage très élevé d'hommes vivant en célibataires, catégo-

rie difficile à loger dans un habitat composé majoritairement d'appartements familiaux. Dans un tel contexte, il semble difficile d'échapper à la mise en place d'une politique spécifique. Comme toujours en pareil cas, le côté spécifique est atténué par le caractère provisoire attribué aux formules particulières de logements qui sont promues. Les populations accueillies étant elles-mêmes supposées ne rester en France que de façon provisoire, la spécificité sera encore plus limitée dans le temps.

Pour autant, la politique du logement des immigrés va devenir un sous-secteur relativement distinct de la politique de l'habitat avec ses propres organismes constructeurs et gestionnaires, différents des H.L.M, ses propres financements, ses propres spécialistes et ses propres programmes. L'existence d'un sous-secteur aussi bien organisé et aussi complet fournira pendant longtemps aux organismes de "droit commun", une bonne raison de ne pas prendre en compte les besoins des immigrés dans les programmes qu'ils réaliseront.

Au niveau des formules d'habitat développées par la politique du logement des immigrés, la spécificité est manifeste. Les foyers destinés aux travailleurs célibataires et les cités de transit, permettant aux familles venues de l'habitat insalubre et des bidonvilles d'attendre un relogement définitif, sont conçus selon des normes particulières en termes de surface, d'éléments de confort et de services. Leurs occupants n'ont pas un statut locatif mais un statut de "résident", même dans les cités de transit construites en "dur". La gestion est beaucoup plus présente et le personnel affecté à l'entretien proportionnellement beaucoup plus nombreux que dans l'habitat HLM. Souvent, les résidents des foyers bénéficient d'une animation à domicile avec le concours de professionnels rétribués pour leur proposer diverses activités de loisirs. Une telle bienveillance, relativement coûteuse pour les fonds publics, s'explique par la volonté de maintenir à l'écart cette population dont on pense qu'elle ne peut cohabiter de trop près avec les ménages français.

Dans les cités de transit, l'action socio-éducative est la règle. Elle a été définie par un rapport du Ministère de l'Équipement comme devant faciliter le passage de comportements de type communautaire reliés au fonctionnement de la famille étendue à des comportements de type individuel correspondant à ceux de la famille nucléaire occidentale. La réussite de cette transformation comportementale conditionne l'accès à l'habitat HLM pour les familles immigrées. Il y a bien là la preuve que le refus ou les réticences à les accueillir dans le logement social de droit commun ne sont pas liées à des problèmes de ressources mais bien à des modes de vie et à des représentations sociales.

Les acteurs du logement des immigrés ne sont d'ailleurs que très peu liés au monde HLM. Les gestionnaires de foyers et de cités de transit ont souvent un statut juridique de type associatif et sont plus souvent dépendants des industriels privés que des organismes d'habitat public. Le logement des immigrés a ses propres financements. En financement principal, on utilisera pendant longtemps les prêts du crédit foncier alors que le logement social de droit commun utilisait le crédit HLM. En financement complémentaire à la construction et en aide à la gestion, c'est le Fonds d'Action Sociale qui est sollicité. À partir de 1974, le financement patronal fait un retour en force. Il intervient à travers le 0,2%, proportion prélevée sur la masse salariale des entreprises, rassemblée par les C.I.L., collecteurs interprofessionnels pour le logement et attribuées aux divers organismes constructeurs et gestionnaires par la C.N.L.I., commission nationale pour le logement des immigrés, qui joue un rôle d'administration centrale et d'orientation globale dans le cadre de cette politique.

La difficile banalisation

C'est grâce à ce nouveau financement qu'il va être possible de faire évoluer la politique du logement des immigrés vers la prise en compte des besoins par le monde HLM. À partir de 1980, on constate que la part des financements en 0,2% attribuée aux organismes HLM qui accueillent des familles immigrées tend à devenir plus importante que la part attribuée aux gestionnaires de foyers et de cités de transit. Il y a là un moyen efficace d'incitation finan-

cière pour amener les HLM à accueillir davantage ces familles qu'ils avaient tendance à refuser jusque là.

Les raisons de ce changement sont diverses. Il y a bien sûr la prise de conscience du fait que les familles immigrées ont tendance à se fixer en France de façon durable et qu'en conséquence, il est nécessaire de les faire bénéficier de l'habitat social de droit commun. On ne parle pas encore d'intégration mais ce changement d'orientation va dans le sens du "devoir d'insertion", tel que le définit un rapport rédigé, à l'époque, sous la direction de Stéphane Hessel.

En dehors de cela commence à se poser pour plusieurs organismes HLM la question du taux d'occupation. Les ménages aux ressources moyennes et même faibles peuvent bénéficier d'avantageux prêts à l'accession à la propriété et en conséquence quittent les HLM. Il paraît nécessaire de combler le vide laissé par leur départ. Enfin, les conflits qui ont agité les foyers et les cités de transit de 1975 à 1980 ont rendu les décideurs très hostiles aux concentrations d'immigrés et la banalisation de leur situation d'habitat peut apparaître comme un moyen d'éviter la reproduction de ces conflits et des effets négatifs qu'a eu leur extrême visibilité auprès de l'opinion publique.

Aujourd'hui, les cités de transit ont disparu, les foyers tentent avec plus ou moins de bonheur de diversifier leur occupation. Le lieu emblématique de l'habitat des immigrés, c'est maintenant la cité HLM de banlieue, autrefois symbole de l'habitat social de droit commun. On est là en plein cœur du paradoxe. Il n'y a en fait tout au plus que de fortes proportions d'immigrés dans ces cités HLM et encore ces proportions sont elles principalement constituées de populations "issues de l'immigration", c'est-à-dire juridiquement françaises. Il n'empêche que le lien est toujours fait, dans les représentations de l'opinion publique, entre ces cités HLM dont on parle surtout à propos de faits divers plus ou moins spectaculaires et la présence des immigrés.

Les procédures engagées pour améliorer la situation de ces cités ne font souvent que souligner leur spécificité de peuplement, du fait qu'elles ne font que se repro-

duire et se rajouter les unes aux autres, faute de se rendre utiles en raison de leur efficacité. D.S.Q., D.S.U., G.P.U., Z.E.P., autant de sigles qui qualifient les lieux avec des connexions symboliques qui sont très proches de celles évoquées naguère par les sigles de foyers-hotels ou de cités de transit.

Les actions entreprises en vue de faciliter l'intégration des immigrés et de leur descendants arrivent ainsi toujours à souligner une spécificité que ces actions ont en principe pour objectif de faire disparaître. Cela n'est pas propre aux politiques de l'habitat. On peut arriver à des conclusions presque semblables avec les politiques d'éducation et de formation professionnelle.

Mais au niveau des politiques de l'habitat, les choses sont plus visibles et il semble plus difficile de sortir des contradictions. Ainsi, on en est amené à stigmatiser certains jeunes ménages demandeurs de logements HLM en raison de leurs origines immigrées parce que la cité où ils souhaiteraient s'installer est considérée comme déjà "trop chargée" en populations immigrées. Ainsi la persistance du paradoxe fait que l'on renvoie sans cesse les immigrés à la conscience de leur différence tout en cherchant à atténuer la visibilité de cette différence.

La banalisation réelle des politiques sectorielles de droit commun, pour qu'elles puissent prendre en compte les besoins des immigrés au même titre que ceux des autres demandeurs, devrait passer d'abord par la banalisation de la perception des immigrés et surtout de leurs descendants. Parvenir à un tel objectif représente l'essentiel de l'action de ceux qui oeuvrent à faciliter l'intégration. ■