

Le passage des politiques sectorielles à des politiques en faveur des exclus

René BALLAIN *

L'examen attentif des politiques de logement depuis les années 70 fait apparaître le glissement — voire la dissolution — de la catégorie "immigré" vers celle, plus générale, de "défavorisé" ou "démuni". Cependant, ce passage du spécifique au général, en présupposant l'égalité dans l'offre et la demande de logement, français et immigrés confondus, gomme et refoule les mesures discriminatoires que subissent ces derniers, lors que dans le domaine du logement il y a plutôt nécessité à inventer des règles adéquates pour que le droit au logement soit effectif pour tous.

Dans le domaine du logement, la priorité longtemps affichée en faveur du logement des immigrés, tend à se dissoudre dans des préoccupations plus vastes et, depuis la fin des années 80, à s'intégrer dans la politique conduite en faveur des défavorisés et des démunis. Certes, les immigrés sont nombreux à se retrouver dans ces catégories, mais s'ils bénéficient des mesures générales adoptées, ils ne relèvent plus vraiment d'une approche particulière comme durant les décennies antérieures, et les moyens mis en oeuvre s'adossent de moins en moins sur des mécanismes et des financements spécifiques. Les évolutions enregistrées à partir de 1974, avec le blocage des flux d'entrée et le maintien d'une immigration familiale, peuvent, pour partie, expliquer cette mutation, mais elle tient également beaucoup à la transformation même de la politique du logement. A l'apparition de nouvelles priorités, mais surtout de nouveaux modes d'intervention pour traiter les formes que prend aujourd'hui la question sociale : montée des phénomènes de précarité et de pauvreté au sein de la société française, développement de l'exclusion sociale et urbaine.

La question de la spécificité ou de la non-spécificité du logement des immigrés est récurrente (1). Mais d'une période à l'autre, de la fin des trente glorieuses à la situation actuelle, vingt ans après la fin de cette longue période de croissance qui a suivi la seconde guerre mondiale, tout a changé. Ni les approches spécifiques en matière de logement, ni les orientations générales de la politique du logement ne sont les mêmes. Il convient donc de soumettre à un examen attentif l'évolution du mode d'intervention de la puissance pu-

blique et des opérateurs sociaux en faveur du logement des immigrés.

Une période révolue

Au milieu des années 70, les réponses à la question du logement des immigrés, travailleurs isolés et familles oscillent entre des formules spécifiques, principalement les foyers, et la recherche de solutions banalisées en mobilisant notamment le parc HLM pour les familles. La formule des foyers, largement développée par le patronat depuis la fin du XIX^{ème} siècle et les autorités politiques qui trouvaient là un moyen de contrôler une population d'hommes seuls, a été assez largement rénovée au début des années 70. De même, diverses mesures permettront, à partir de cette date, de faire mieux prendre en compte la population immigrée familiale par les organismes HLM.

Au début des années 70, apparaît l'idée de réserver au logement des immigrés une partie de la contribution des employeurs à l'effort de construction. Un décret publié en 1973 prévoit l'obligation pour les collecteurs de cette contribution d'en réserver une partie à des besoins prioritaires : le logement des immigrés et l'amélioration de l'habitat ancien. Une convention passée entre l'Etat et l'Union interprofessionnelle du logement (UNIL) fixe alors à 200 millions le montant de l'effort prioritaire en faveur des immigrés (2). La loi de finances pour cette même année réserve 20% des sommes collectées au bénéfice des populations immigrées (3), en même temps qu'elle porte de 0,9% à 1% le montant de la participation des entreprises à l'effort de construction. Cette ressource facilitera le développement des foyers ou,

* Chercheur CNRS, CERAT, Grenoble

surtout, la rénovation de ceux qui existent, ainsi que l'élargissement de l'offre locative HLM. Ces mesures interviennent en effet alors que les flux d'entrée de nouveaux travailleurs immigrés sont officiellement bloqués et que le renforcement de l'immigration familiale conduit les responsables politiques à favoriser de façon plus active l'insertion des familles dans la société d'accueil.

Ces mesures s'inscrivent alors dans la logique de l'action publique de la période. Celle-ci vise notamment à recenser les populations qui ne bénéficient pas des fruits de la croissance et qui, dans le domaine du logement, restent prisonnières de l'habitat ancien et insalubre ou n'ont d'autre solution que le bidonville ou l'habitat de fortune. La réflexion qui se développe à la fin des années soixante, notamment dans le cadre des travaux préparatoires du 6ème Plan, contribue à identifier un certain nombre de groupes qui constitueront les cibles sociales de l'action publique (4) et appelleront des mesures spécifiques pour s'aligner progressivement sur les conditions de vie de ceux qui ont pu accéder aux logements neufs et confortables construits massivement dans les années 50 et 60, principalement dans des immeubles collectifs publics ou privés. C'est sur cette base que l'action publique se segmente à partir du début des années 70, que se développent diverses catégories de foyers, pour les jeunes, pour les personnes âgées, pour les travailleurs immigrés, et que se met en place l'allocation logement à caractère social pour ceux qui appartiennent à un groupe fragilisé.

La spécificité de l'action conduite en faveur du logement des immigrés ne constitue alors qu'une des dimensions — même si elle est dotée de moyens importants — d'une action publique organisée sur un mode segmenté et qui vise, comme l'écrit

alors le secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés, à "aligner les conditions de logement des étrangers sur celle des français". Il s'agit alors d'opérer en quelque sorte un rattrapage pour un ensemble délimité de personnes et de les faire accéder aux mêmes conditions d'habitat que l'ensemble de la population. Cette problématique qui va inspirer les politiques du logement, en même temps que celles-ci confient de plus en plus au marché le soin de satisfaire les besoins en logement de la



population française, est désormais remise en cause.

La banalisation des actions en faveur du logement des immigrés

Si le dispositif mis en place dans la seconde partie des années 70 en faveur du logement des immigrés perdure, il s'est pourtant profondément transformé. Progressivement le contexte a changé et les priorités de la politique du logement ont

évolué. La question du logement des immigrés est désormais celle des familles qui sont entrées massivement dans le parc HLM à mesure que se réduisait le parc locatif privé à vocation sociale. Accessoirement celle des isolés qui, en vieillissant sur place, appellent une adaptation des foyers conçus pour héberger des travailleurs célibataires mobiles.

Au fil des ans, le mécanisme mis en place en 1975 pour financer les actions en faveur du logement des immigrés s'est détériorée. Le rôle de la Commission nationale pour le logement des immigrés créée en 1976 s'affaiblit en même temps qu'une partie de la maîtrise des fonds collectés lui est retirée. Dans le même temps, la collecte est amputée jusqu'à ne plus représenter que 0,45% de la masse salariale et d'autres usages prioritaires apparaissent. La moitié des ressources des collecteurs sont ainsi appelées à financer l'accession sociale à la propriété en 1997 et en 1998 au détriment des usages traditionnels et notamment du financement du logement locatif social.

Mais plus encore, c'est la problématique qui structure la politique du logement qui se transforme. La loi Besson, promulguée le 31 mai 1990, peu de temps après la loi sur le RMI, marque de ce point de vue un basculement. Elle fixe de nouvelles priorités à la politique du logement : contribuer à rendre effectif le droit au logement pour tous ceux, défavorisés ou démunis qui vivent des situations de précarité ou d'exclusion. Populations qui ne peuvent plus être réduites à quelques catégories limitées comme au début des années 70 quand est instituée une politique spécifique en faveur du logement des immigrés, mais qui s'élargissent et se gonflent du flux de tous ceux qui ont un lien épisodique et instable à l'emploi. Les populations immigrés deviennent une des composan-

tes de ces populations fragilisées.

Les mécanismes de financement du 1% épousent cette évolution. La charte d'utilisation du 1% logement en faveur du logement des populations démunies (5) fait apparaître de nouvelles priorités: "contribuer à l'insertion et à la réinsertion sociale des personnes défavorisées". En mars 1990, une circulaire (6) en donnera une définition assez large puisqu'elles regroupent les populations relevant de procédures d'insertion professionnelle et de formation, mais aussi les salariés dont le statut est fragile (saisonniers, salariés à temps partiel...) ou ceux qui connaissent des difficultés pour accéder au logement social. Pour réaliser cet objectif, la charte mobilise des ressources conséquentes puisque 9% des sommes recueillies par les collecteurs lui sont affectées. Dès lors, les priorités définies en 1975 s'effacent devant d'autres et le 1/9ème destiné à l'origine à accroître les capacités d'accueil pour les migrants et leurs familles perd une partie non négligeable de ses capacités d'action puisque ses utilisations sont élargies à l'ensemble des populations démunies. Même si des instructions pour 1995 ont cherché à repréciser les priorités du 1/9ème pour le logement des travailleurs migrants et de leurs familles. Mais il s'agit dès lors davantage de garantir que les immigrés seront "considérés sur un pied d'égalité avec les nationaux en ce qui concerne l'appréciation de leur droit au logement" et qu'ils demeurent prioritaires, que de maintenir un dispositif spécifique (7).

Une nouvelle donne

L'affaiblissement du dispositif de soutien au logement des immigrés traduit certes la transformation des caractéristiques de l'immigration, mais plus fondamentalement comme nous l'avons noté précédemment, un déplacement des enjeux dans le domaine du logement. L'adaptation progressive de la politique du logement à la montée des phénomènes de précarité au sein de la société française conduit à repenser en profondeur les orientations et les modes d'intervention de la puissance publique dans le domaine de l'habitat. Derrière la définition encore incertaine d'un secteur très social (du logement d'urgence à l'habitat temporaire et au logement d'insertion) c'est l'adaptation du

système de production et de gestion du logement social au sens large qui est en cours. Adaptation qui répond à la nécessité de traiter la question sociale qui est aujourd'hui d'une autre nature que quand il s'agissait de favoriser l'intégration de la classe ouvrière, le logement social recevant alors la mission de loger les salariés à revenus modestes.

Cette adaptation se manifeste par un double mouvement. Du côté de la demande, de nouvelles segmentations et hiérarchies des demandeurs se dessinent en fonction des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à un logement ordinaire, de l'urgence que revêt leur demande ou de leur capacité à s'inscrire dans un processus d'insertion. Du côté de l'offre, on assiste à la diversification des formes d'habitat proposées aux personnes en situation fragile avec la multiplication des solutions d'hébergement plus ou moins durables et la mise en place de solutions de précarité dégressive. De l'hébergement au logement d'insertion, il serait ainsi possible de construire des trajectoires résidentielles qui accompagnent les parcours d'insertion, comme s'il existait une certaine équivalence entre les deux processus. Tel est du moins le fondement de l'action publique et de celle des divers opérateurs qui interviennent dans ce domaine.

Dans une telle logique, les modalités de saisie et de prise en compte de la demande se transforment en même temps que les solutions proposées. Les immigrés, comme d'autres catégories d'ailleurs, se trouvent en quelque sorte banalisés, mis en concurrence avec d'autres demandeurs. Cette situation est d'autant plus incertaine que les conditions de saisie de la demande évoluent. Il ne suffit plus d'appartenir à une catégorie spécifique de demandeurs reconnue comme un "stock" en quelque sorte, mais de rentrer dans des filières d'accès au logement dont les règles sont mouvantes d'un site à l'autre et dans le temps, dans les processus discrétionnaires qui sont ceux de l'action sociale, de s'inscrire dans une logique de traitement de flux sans cesse recomposés de demandeurs de logement.

On conçoit alors que la position des immigrés, principalement des familles dont nombre de leurs membres ont acquis la nationalité française, soit difficile. Patrick

Weil note avec justesse que "si l'on supprime les structures spécifiques, les logiques locales et institutionnelles feront qu'on favorisera de fait, à égalité de situation, les français par rapport aux étrangers". Mais le débat ne peut pour autant se résumer à banaliser le logement ou à défendre la spécificité immigrée. Le mouvement de banalisation des dispositifs d'intervention et de l'offre de logement est en cours au niveau du marché, mais aussi dans la sphère du logement très social, même si à la marge peuvent se reconstituer quelques solutions spécifiques adaptées à des publics particuliers. Dès lors, la question qui se pose n'est-elle pas de savoir comment faire front, dans ce nouveau contexte, aux mesures discriminatoires que continuent à vivre les populations issues de l'immigration dans le domaine du logement et inventer les règles pour que le droit au logement pour tous soit une réalité ? ■

(1) Jaques Barou, "Entre spécificité et droit commun : la prise en compte des besoins des immigrés dans les politiques de l'habitat". (dans ce numéro)

(2) Paul Dijoud

(3) Cette part sera ramenée à 10% en 1978.

(4) Le rapport de la Commission Habitat du VIème Plan distingue ainsi les handicapés, les personnes âgées, les jeunes, les familles nombreuses, les familles mono-parentales... et propose que des mesures spécifiques soient prises en leur faveur pour leur permettre de bénéficier des mêmes conditions d'habitat que la plus grande partie de la population.

(5) conclue le 26 octobre 1989 entre le ministre délégué chargé du logement et le président de l'UNIL.

(6) Circulaire n°90-29 du 30 mars 1990 du ministre délégué chargé du logement sur "l'utilisation du 1% logement pour le logement des personnes défavorisées".

(7) L'instruction du 27 décembre 1994 affirme que "le financement par le 1/9 doit être affecté prioritairement au logement des populations immigrées défavorisées et, sans exclusive, à toutes les populations démunies" au sens de la loi Besson.