

Extrait de :

**HOMMES &
MIGRATIONS**

n° 1229

Janvier - Février 2001

L'INTEGRATION A LA FRANÇAISE, ENTRE RIGUEUR ET PRAGMATISME : LE CAS DES POLITIQUES DE L'HABITAT

DANIEL BEHAR

En matière d'intégration des populations d'origine étrangère, la position française est établie, au point qu'on a pu parler du modèle républicain d'intégration à la française. On peut le définir à grands traits comme un processus d'intégration "individuelle à un ensemble politique aux prétentions universalistes, par référence aux droits de l'homme" (J. Costa Lascoux).

A première vue, ce modèle est suffisamment identifié et explicite pour ôter tout intérêt majeur à l'examen de son application sur un champ sectoriel donné, celui de l'habitat par exemple. Pourtant, une analyse plus fine, dans ce domaine particulier montre qu'en réalité, en référence constante à ce modèle républicain d'intégration, les politiques publiques mises en œuvre ont varié du tout au tout ces trente dernières années, au point de paraître avoir bouclé un cycle complet entre une logique de traitement spécifique de la question du logement des immigrés et une logique de banalisation de cette question. Aboutissement de ce cycle, semble aujourd'hui s'esquisser une place à la fois singulière et emblématique pour les enjeux de l'intégration des populations d'origine étrangère, au sein des politiques urbaines et sociales françaises. On peut faire l'hypothèse qu'il y a là en gestation un processus de fait de modernisation du modèle d'intégration à la française.

DU HANDICAP SOCIAL A LA MIXITE URBAINE : LA LENTE BANALISATION DE LA QUESTION " IMMIGRES "

Pour les politiques publiques relatives aux populations d'origine étrangère, le fait majeur de la période des Trente Glorieuses est la massivité du flux d'immigration : on passe de 2 millions d'étrangers installés en France en 1946 à 3,4 millions en 1968. Durant toute cette période, l'action publique en direction des immigrés est totalement dominée par la dimension économique. Il s'agit d'une immigration de main d'œuvre qu'il faut gérer comme telle et accompagner socialement.

En matière d'habitat, cette logique d'accompagnement social signifie qu'il faut garantir les conditions résidentielles d'un séjour temporaire des immigrés en France. Parce que ce flux massif d'immigration s'inscrit dans un contexte de crise aiguë du logement (conjonction de la reconstruction d'après guerre et de l'explosion urbaine), il se localise dans les interstices disponibles du parc : logements insalubres de centre ville et bidonvilles de banlieue. L'accompagnement social en matière d'habitat de cette immigration de main d'œuvre va donc se concrétiser -des années cinquante aux années soixante-dix- par la mise en place, pour l'essentiel, d'une filière spécifique, celle des " foyers de travailleurs migrants ". Cette spécialisation des conditions d'accueil résidentiel des immigrés offre le double avantage de ne pas perturber les efforts de la filière de droit commun (les HLM) pour loger les ménages français et de permettre une concentration localisée des dispositifs d'accompagnement social en direction des immigrés (alphabétisation - formation...).

La politique à l'égard des populations d'origine étrangère amorce progressivement un virage majeur, au cours des années soixante-dix, lorsqu'on prend conscience du changement de nature de l'immigration. Il ne s'agit plus d'une immigration de main d'œuvre, mais familiale, en passe donc de s'installer durablement en France. Ce changement radical de perspective n'induit pas une remise en cause globale de la logique d'accompagnement social mais l'infléchit significativement, de deux façons. D'une part, la dimension sociale n'est plus simplement l'aspect secondaire d'une politique centrée sur la question de l'emploi, mais un élément essentiel de l'action publique en direction des populations d'origine étrangère. D'autre part, cet accompagnement social réévalué doit garantir une insertion durable, dans de bonnes conditions, des populations issues de l'immigration en France.

En matière d'habitat, cette inflexion se marque par un rapprochement vis à vis des dispositifs de droit commun. La filière spécifique, à côté du droit commun, demeure. Parallèlement sont instaurés peu à peu des dispositifs, toujours spécifiques, mais cette fois conçus comme des détours d'accès au droit commun. Ce détour prend d'abord la forme de cités de transit ou " cités promotionnelles ". Considérant que les immigrés quittant les bidonvilles ne sont pas aptes à accéder directement au logement social ordinaire, il s'agit de constituer un sas à sens unique vers le logement normal. L'installation temporaire des ménages d'origine étrangère dans ces cités de transit, couplée avec un dispositif spécifique d'encadrement administratif, éducatif et social devait garantir cet effet de sas.

Constatant, au fil du temps, que la rotation des familles y est extrêmement lente, en raison de l'importance des files d'attente à l'entrée du logement HLM, les pouvoirs publics mettent en place en 1975 un dispositif spécifique au cœur même du droit commun. Il est décidé alors qu'une quote-part (0,1 % de la masse salariale) de la taxe des entreprises en faveur du

logement-et donc des logements HLM- sera réservée aux populations d'origine étrangère.

Au risque de l'anachronisme, on peut affirmer que dans le but de favoriser l'intégration des ménages étrangers en situation régulière, se dessine alors une véritable logique de " discrimination positive ", pour employer une expression qui fera flores ensuite, durant les années quatre-vingt-dix. On considère en fait que les populations d'origine étrangère souffrent de handicaps sociaux et culturels spécifiques. Pour garantir l'égalité républicaine d'accès aux droits sociaux, il faut donc opérer un " détour inégalitaire ", d'une part en mettant en place des dispositifs spécifiques (l'accompagnement social) pour réduire ces handicaps, d'autre part en établissant des quotas prioritaires (la réservation par les employeurs) pour compenser ces handicaps.

Cette logique de discrimination positive avant la lettre, visant à réduire et compenser des handicaps spécifiques, ne constitue qu'un " moment " dans les politiques sociales françaises. Elle s'inscrit dans un contexte marqué -pour toutes les politiques publiques- par un fort climat de confiance envers une dynamique de croissance économique qui doit entraîner mécaniquement la promotion sociale de tous. En 1974, les exclus apparaissent comme des catégories limitées et bien identifiées : les personnes âgées, les handicapés physiques, et les immigrés. Parce qu'elle est résiduelle, l'action sociale peut donc s'afficher comme " discriminante " sans remettre en cause le principe d'égalité républicaine. La perspective va à nouveau changer au fil des années quatre-vingt.

En premier lieu, le renversement durable de la conjoncture économique fait émerger progressivement une " nouvelle question sociale " qui, loin d'être résiduelle, souligne l'extension quasi-structurelle de la précarité et de la vulnérabilité sociale au sein de la société française.

Dans le même temps, l'allègement de la pression sur le marché du logement modifie radicalement les trajectoires résidentielles des immigrés. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, les ménages français des classes moyennes et les fractions les mieux insérées des classes populaires accèdent massivement à la propriété individuelle et laissent vacants de nombreux logements HLM. Les populations étrangères vont bénéficier diversement de ce changement de contexte. Les uns (portugais, espagnols, asiatiques...) vont inscrire leurs parcours résidentiels dans une logique " entrepreneuriale ", en mobilisant plus ou moins collectivement leurs ressources pour accéder à la propriété individuelle. Les autres (maghrébins, mais aussi turcs et africains) vont reproduire les trajectoires des ménages populaires français et s'installer massivement dans les segments les plus déqualifiés du parc social public, laissés vacants par les français. Cette transformation rapide du paysage économique et social conduit les pouvoirs publics à réviser leur stratégie à l'égard des populations d'origine étrangère, notamment en matière d'habitat.

Tout d'abord, l'extension des processus d'exclusion induit une banalisation progressive des dispositifs spécifiques mis en place précédemment. Ainsi le contingent de réservation HLM affecté aux populations d'origine étrangère voit peu à peu sa raison d'être s'élargir pour, à la fin des années quatre-vingt concerner l'ensemble du noyau dur des ménages ayant des difficultés d'accès au logement, et parmi eux, les immigrés.

Plus largement, la relégation conjointe des couches sociales françaises les plus populaires et des populations d'origine étrangère dans les fractions les plus déqualifiées du parc HLM (les grands ensembles) suscite la mise en place d'une politique sociale inédite, à dimension transversale et territoriale : la politique de Développement Social Urbain (DSU). L'émergence de cette politique, spécifique du point de vue des territoires cibles, mais de droit commun, en regard des publics concernés, déstabilise profondément la politique publique en faveur des populations

étrangères, qui dès lors, perd ses marques. Cette politique d'intégration des immigrés penche d'un côté vers une dilution totale au sein de la nouvelle politique de développement social urbain puisqu'il s'agit pour des publics proches (souffrant tous de " handicaps sociaux "), dans les mêmes quartiers, d'intégration à une norme sociale dont ils ont décroché. D'un autre côté, elle tente un rappel désespéré de la spécificité de son public, alors même que les actions qu'elle met en œuvre sont rigoureusement identiques (soutien scolaire aux enfants, renforcement de la vie associative...).

Cette double banalisation de la politique d'intégration des immigrés, au sein des politiques sociales de lutte contre l'exclusion d'une part, et dans le cadre de la politique territoriale de développement social urbain d'autre part, est renforcée par le succès d'une injonction politique qui va faire sens commun pour toutes ces politiques publiques : la recherche de la mixité socio-résidentielle.

Reflet du modèle républicain d'intégration, la dispersion spatiale des immigrés dans l'espace urbain a toujours été considérée comme la preuve ultime de la réussite des parcours d'intégration individuelle. La dispersion confirme l'accomplissement du processus d'intégration. Pour autant, on l'a vu, cette référence n'a pas empêché pendant un temps, d'accepter les regroupements dans des logements spécifiques, des foyers de travailleurs migrants aux cités de transit. Mais la concentration accélérée des populations d'origine étrangère au sein de certains segments du parc de logements sociaux ordinaires confère une actualité nouvelle à cet enjeu de la dispersion spatiale des immigrés : la dispersion qui apparaissait jusqu'alors comme un processus spontané devient un objet de politique publique.

Simultanément, les processus ségrégatifs au sein des villes françaises évoluent profondément. On bascule rapidement d'un modèle de ségrégation associée -" le village dans la ville "- à une ségrégation dissociée où mobilité, spécialisations sociale et fonctionnelle alimentent à la fois un " éclatement " de la ville et une visibilité accrue des différences sociales au sein de l'espace urbain. La ségrégation urbaine devient alors un enjeu politique, au point de susciter une " Loi d'Orientation pour la Ville " (1991) qui fixe à la politique de l'habitat l'objectif premier de la mixité socio-résidentielle, au travers notamment d'une répartition équilibrée du logement social au sein de chaque commune.

La mixité urbaine (c'est à dire en l'occurrence résidentielle) devient ainsi l'horizon partagé de la politique du logement des immigrés et de la politique de l'habitat dans son ensemble. La mixité " ethnique " n'est qu'un sous-ensemble, composant la mixité urbaine. Cette confusion d'objectifs trouve un écho chez ceux là même qui conteste l'affichage d'une telle finalité de brassage socio-résidentiel. Se constitue ainsi une ligne stratégique alternative qui confond tout autant la question du logement des immigrés et celle de l'urbain dans son ensemble, en mettant en avant la reconnaissance sociale et politique simultanée des processus d'agrégation ethnique et celle plus globale des quartiers populaires.

Résultat de ce processus de banalisation au sein des politiques sociale et urbaine, autour de l'horizon (même contesté) de la mixité : au milieu des années quatre-vingt-dix, la politique d'intégration des populations d'origine étrangère est en voie de quasi-disparition.

TRAITER LE RISQUE DE DISCRIMINATION : LE RETOUR DU SPECIFIQUE ?

Assez rapidement, à l'usage, ce processus qui fonde la politique d'intégration au sein du droit commun des politiques sociales s'avère contre-productif. En premier lieu, les multiples dispositifs mis en place pour garantir l'accès au logement des plus démunis (fonds de garantie de loyer, quotas de réservation de logements, logements d'urgence...) privilégient de fait une logique sociale, s'intéressant d'abord aux situations de " détresse sociale " (familles monoparentales, sortants de prison...). Au sein de la vaste catégorie des populations en situation de difficultés d'accès au logement (précarité économique, fragilité sociale...), les ménages d'origine étrangère se trouvent mécaniquement relégués en fin de liste.

De la même façon, l'affichage de l'objectif de la mixité urbaine agit à contre courant des processus d'intégration. Alors que jusqu'aux années quatre-vingt, les parcours résidentiels des populations d'origine étrangère suivaient, de façon décalée, ceux des ménages français, les grands ensembles HLM apparaissent, durant les années quatre-vingt-dix comme leur ultime étape.

En effet, le principe de mixité sociale est employé par les acteurs locaux des politiques de l'habitat (élus, propriétaires HLM...) comme un argument pour " geler " la situation résidentielle des ménages d'origine étrangère. L'utilisation systématique de règles implicites telles le " un pour un " (le départ d'un ménage français est remplacé par l'arrivée d'un ménage de même origine) ou des quotas par quartier (moins de 10 % de population d'origine étrangère par exemple) paralyse en effet le processus d'intégration par le logement. L'accès au logement social de nouveaux ménages d'origine étrangère est bloqué, alors même que leur sortie (même au sein d'un parc HLM qui se diversifie fortement) leur est refusée.

Les immigrés (et leurs enfants, français pour la plupart,) apparaissent peu à peu comme les premières victimes de la contradiction qui se fait jour au sein des politiques de l'habitat entre le volet social relatif à l'accès au logement et le volet territorial relatif à la mixité urbaine. En simplifiant, le volet social vise à faire accéder toujours plus de pauvres au logement social, tandis que le volet territorial cherche à réduire le nombre de pauvres dans les quartiers d'habitat social. Les immigrés sont doublement victimes de cette contradiction apparente : ils sont négligés par les dispositifs sociaux et rejetés par les dispositifs urbains ! Emerge alors, en réaction, un mouvement revendicatif -autour de l'association " Droit au Logement " notamment- occupant des logements vacants pour exiger leur réquisition et dont les principaux bénéficiaires sont des familles d'origine africaine.

La dilution des politiques destinées aux populations d'origine étrangère au sein des politiques sociales et territoriales produit donc ainsi indirectement une lente dégradation des processus d'intégration. De là découle un nouveau basculement, qui conduit à la fin des années quatre-vingt-dix à la résurgence de la question de l'intégration au sein des politiques publiques. Constatant l'aggravation de ce processus de relégation, les pouvoirs publics mettent en avant une exigence nouvelle : celle de la lutte contre les discriminations, raciales ou ethniques, et ce dans tous les domaines de la vie sociale : de l'emploi au logement en passant par les boîtes de nuit.

Ce revirement d'approche en matière d'intégration est fortement lié à un changement concomitant plus global de perspective en matière de politique d'immigration. C'est à ce

moment que les pouvoirs publics prennent acte officiellement de l'illusion de "l'immigration zéro" et reconnaissent que l'immigration constitue davantage un flux durable qu'un stock fini. Ce changement de perspective -au-delà de la reconnaissance politique du phénomène discriminatoire-, se concrétise, dans le champ de l'habitat, comme pour les autres domaines de la vie sociale, par la mise en place d'un observatoire national des discriminations (Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations), de commissions de recours installées auprès de chaque Préfet de département... Autant de dispositifs qui restituent à la fois une doctrine et un appareillage propres à la politique d'intégration.

Du lent cheminement du spécifique vers la banalisation de cette politique jusqu'au retour, en accéléré du spécifique (la lutte contre les discriminations), la boucle paraît ainsi achevée.

UNE MODERNISATION DU MODELE REPUBLICAIN FRANÇAIS ?

Le tableau brossé ainsi à grands traits, de trente années de politique publique en matière d'habitat des populations d'origine étrangère, pourrait laisser croire à un parfait mouvement de balancier. Pourtant, si la question retrouve une spécificité aujourd'hui, ce n'est plus sur le mode antérieur. C'est un triple basculement qui semble s'opérer. D'abord sur le plan du diagnostic, en considérant les discriminations dont sont victimes les populations d'origine étrangère, les pouvoirs publics prennent acte du glissement générationnel, du père au fils, et du changement de nature du problème posé. Avec la seconde et la troisième générations, ces populations ne sont plus collectivement porteuses de "handicaps", incorporés par les individus, ou de dissemblances partagées en regard de la société française. Dans une société globalement marquée par le risque social et la précarité, ce qui fait leur spécificité c'est le risque supplémentaire d'exclusion qu'elles courent en raison de leurs origines. Les populations d'origine étrangère ne constituent plus alors une catégorie a priori, identifiable en tant que telle, mais davantage une catégorie qu'on doit appréhender en situation, c'est à dire, en fonction non plus des caractéristiques de l'individu mais des risques d'exclusion engendrés par les mécanismes de fonctionnement de tel ou tel marché local de l'habitat (ou du travail). Autrement dit, est ainsi mise en cause la production exogène, au travers des pratiques sociales (celles de la société toute entière), et parfois de la loi, d'une catégorie spécifique (celle des populations issues de l'immigration).

Ce renversement de causalité dans la production de la catégorie renverse la perspective pour l'action publique. La question posée n'est plus celle de l'altérité de ces populations et de leur processus d'intégration. Celui-ci est largement accompli. Fait davantage problème la capacité d'intégration de la société française. En privilégiant cette question du risque de discrimination, les pouvoirs publics modifient leur regard sur la population d'origine étrangère qui n'est plus assimilée à une catégorie homogène cumulant des handicaps. Ils cherchent moins à "réduire" un stock fini de populations à intégrer, qu'à gérer en continu un flux de populations en situation de risque de discrimination.

Troisième registre de basculement, ce changement de référentiel à propos de l'intégration des populations issues de l'immigration agit alors comme un révélateur pour suggérer une transformation plus globale de la politique de l'habitat. En mettant en avant le traitement du risque, il paraît possible de dépasser la contradiction entre le volet social (droit au logement) et le volet territorial (mixité urbaine) de la politique de l'habitat. Le droit au logement ne nécessite plus de définir hiérarchiquement des catégories de populations prioritaires, mais de traiter au cas par cas des risques de refus de logement. Ce mode d'action en direction des individus est

alors compatible avec une perspective de mixité urbaine reformulée. Il ne s'agit plus de considérer celle-ci comme un équilibre social à atteindre, quartier par quartier, mais comme une exigence de fluidité, et donc un droit d'accès de chacun à des quartiers variés.

Cette nouvelle orientation invite donc à reconsidérer la spécificité des populations d'origine étrangère et de la politique conduite à leur égard. La question des jeunes issus de l'immigration constitue de moins en moins une question à part ou diluée dans la question sociale, mais de plus en plus une dimension emblématique de cette dernière : quelle est la place accordée aux couches sociales " à risques " -particulièrement à la jeunesse populaire- dans un modèle social et politique toujours fondé sur le salariat et la stabilité des statuts ? En se saisissant de cette question au nom de la spécificité du risque supplémentaire de discrimination couru par les jeunes issus de l'immigration, la politique d'intégration n'a plus à hésiter entre distinction et confusion au sein des politiques sociales, et avec la politique de l'habitat en particulier. Elle s'y intègre pleinement tout en jouant son rôle propre.

Mais, si la récente et très rapide mise sur l'agenda politique de la question des discriminations est porteuse de ces trois basculements simultanés, ceux-ci ne sont pas acquis. En réalité, la politique d'intégration est aujourd'hui devant une alternative.

Soit, en se saisissant de cet enjeu de la lutte contre les discriminations, elle suit, par mimétisme avec la référence anglo-saxonne, la ligne de plus grande pente : celle symbolisée par les actions de " testing " des organismes HLM, de dénonciation de pratiques inadmissibles et donc de judiciarisation, en réponse, de l'intervention des pouvoirs publics. Cette logique signifie un retour à une catégorisation globale des immigrés et des différentes communautés ethniques. La seule perspective possible est alors -par symétrie inverse- la discrimination positive vis à vis de ces catégories discriminées. On a vu les limites et les dangers d'une telle position.

Soit, elle s'attache à analyser et réduire au cas par cas, les mécanismes producteurs de ces discriminations. On assisterait alors à une modernisation pratique du modèle républicain d'intégration à la française, actualisant le principe d'une intégration individuelle, en référence à un système de valeurs universalistes. Il ne s'agirait plus de traiter des handicaps afin d'amener à la norme des populations qui en seraient éloignées. Il conviendrait désormais davantage de prendre appui sur les marges sociales de l'exclusion (les jeunes issus de l'immigration en situation de risque avéré ou potentiel de discrimination) pour questionner les normes (les mécanismes des marchés et des politiques du logement à l'origine de ces discriminations) qui contribuent à les produire.

Ce rapide tableau des multiples évolutions successives de la question de l'intégration des populations d'origine étrangère au sein de la politique de l'habitat montre qu'on ne peut apprécier, comparer ou discuter l'efficacité de l'action publique en France à la seule aune de la permanence du modèle républicain d'intégration qui la fonde. Son efficacité relative tient sans doute davantage aux vertus (à la fois pratiques et démocratiques) de la dialectique instaurée au fil du temps entre rigueur de la philosophie politique et pragmatisme de l'action publique à la française. ■