

fondations

Extrait de :

Mixité, Mobilité, Pour quelle cité ?

Octobre 2001



N°13

L'APPLICATION DU PRINCIPE DE MIXITE, OBSTACLE A LA MOBILITE RESIDENTIELLE ?

Sigrine GENEST

Les conditions de logement des migrants sont sensiblement différentes de celles des français, Moins bonnes, elles sont aussi plus spécifiées, en terme de statut résidentiel et de localisation, aboutissant à ce que l'on définit le plus souvent comme un déficit de mixité. Ces particularités ne sauraient s'expliquer par le seul constat du niveau de ressources, en moyenne plus faible des migrants ou issus de migrants, qui assimilerait ces conditions de logement particulières à un simple sous produit de la question sociale ou par l'hypothèse parfois avancée d'une tendance au regroupement communautaire, qui résumerait la question à celle de la gestion adaptée de quartiers particuliers.

La discrimination face à l'accès au logement peut être considérée comme un des facteurs à l'origine de la persistance de cette situation et c'est pour en expliciter les mécanismes, pour rechercher les leviers susceptibles de les infléchir que les pouvoirs publics ont engagé différentes démarches dont celle, à l'initiative du FAS et de la DIV, visant la rédaction d'un guide méthodologique d'action¹.

Mais la réalisation de cette mission a révélé la difficulté à arrêter effectivement les contenus d'une politique publique en la matière. En effet, si l'ensemble des partenaires s'accorde sur l'objectif de « réduire la spécificité des conditions de logement des migrants », il se retrouve difficilement sur une stratégie commune pour y parvenir. La raison majeure de ces difficultés est que contrairement à l'emploi, les processus discriminatoires sont en matière de logement sont largement coproduits par les politiques publiques.

¹ Cet article trouve son origine dans l'étude réalisée pour le FAS et la DIV, en vue de l'élaboration d'un guide méthodologique de lutte contre les discriminations face au logement.

La mixité : un idéal fondant la légitimité des politiques publiques à réduire l'offre disponible pour les migrants

La mixité sociale est un idéal constamment rappelé depuis ces dernières années. C'est cet idéal qui fonde la légitimité des politiques publiques à agir sur la production et la gestion de l'habitat dans la perspective de lutter contre la ségrégation urbaine.

Mais, les moyens mis en œuvre pour tendre vers cet idéal se sont bien souvent résumés dans les faits par une lutte contre les regroupements à caractère ethnique sans que l'accès des populations étrangères, ou d'origine étrangère, à d'autres fractions du parc de logement ne soit rendu pour autant possible.

Intégré dans les comportements des logeurs et des acteurs des politiques publiques, ce principe de mixité tend en effet à construire, un système de régulation de l'accès à l'offre qui restreint plus qu'il n'élargit, la marge de choix « normale » des migrants au regard de leurs ressources et de leurs compositions familiales, et donc leur mobilité résidentielle.

Ces pratiques visant à restreindre les mouvements résidentiels des migrants, se retrouvent là où leurs aspirations trouvent à s'exprimer, c'est à dire sur tous les segments d'offre, locative sociale ou privée, mais aussi accession à la propriété.

Une mixité traduite en injonction à limiter les concentrations dans le parc social

La recherche d'une mixité intégratrice a été interprétée tout d'abord comme une injonction à la limitation des concentrations dans le parc social, emblème du processus de ségrégation sociale et ethnique.

Des dispositions ont été prises, souvent de longue date, directement en matière de regroupements ethniques : quotas maxima, pratique du 1 pour 1 qui consiste à n'accepter de ménages « étrangers » qu'en remplacement d'un ménage français. D'autres sont prises indirectement au travers de la limitation du regroupement de ménages aux ressources modestes (les étrangers ont dans l'ensemble un quotient familial inférieur à celui de ménages français) ou de familles nombreuses (la natalité reste plus forte chez les ménages migrants).

Ces dispositions qui peuvent contribuer à lutter contre la relégation vers les quartiers les moins favorisés contribuent aussi et surtout à restreindre l'accès au logement social de ces mêmes ménages. Elles ne leur ouvrent qu'une partie du parc social, hors géographie prioritaire mais souvent plus chère, à la rotation plus lente, sur laquelle la concurrence entre les postulants français étrangers, modestes et plus aisés, joue à plein.

Mais certaines politiques de peuplement trop bien maîtrisées ou trop volontaires, peuvent générer des effets inverses à ceux recherchés. C'est ainsi qu'en ciblant une clientèle

étroite et spécialisée, elles peuvent aboutir à faire croître la vacance jusqu'à un niveau inquiétant.

On peut assister alors au développement de processus de dévalorisation accélérés engendrés par la volonté même de revalorisation. Le coût prohibitif de la vacance conduit alors à relouer, dans un environnement qui s'est dégradé, à une clientèle qui s'est encore plus spécialisée et dans laquelle les ménages d'origine étrangère aux faibles revenus occupent une place importante. Et lorsqu'il n'y a plus de clientèle, l'affichage de la vacance provoque l'installation de squats...qui font resurgir, à leur manière, une clientèle insatisfaite.

Un repli dans le privé aussi insatisfaisant qu'illégitime

Or, parallèlement, l'alternative que peut offrir l'accès au parc privé reste très contrainte.

Si, dans l'esprit de la Loi Besson et de ses inflexions récentes, l'accès au logement doit pouvoir se faire aussi, et de manière croissante, dans le parc privé, les dispositions prises vis-à-vis des propriétaires bailleurs privés restent souvent calquées sur celles prises au profit des bailleurs publics, et se révèlent donc largement inadaptées. La spécificité des contraintes et risques pesant sur des propriétaires privés n'ayant en location que quelques logements, ne sont que partiellement prises en compte. Enfin et surtout, la sur occupation que peut laisser craindre l'évolution perçue comme particulière de la composition familiale des ménages d'origine étrangère reste encore sans perspective de résolution.

Les choix opérés par les bénéficiaires sont aussi étroitement cadrés : les aides du FSL, voire les aides au logement seront souvent refusées pour un logement trop cher, ou pour un logement considéré comme inadapté —trop loin, trop petit ou trop grand—.

Aussi, le choix entre location d'un logement privé ou public reste-t-il encore très théorique.

L'alternative se résume alors souvent à un repli sur les maillons les plus faibles du parc ou à un recours aux réseaux communautaires plus ou moins indéclicats, qui gèrent un marché, géographiquement concentré et de qualité très inégale.

Mais ces solutions par défaut, parce qu'elles sont offertes par des propriétaires peu scrupuleux, voire des marchands de sommeil dont l'activité doit être découragée et qu'elles génèrent une demande de logement social peu recevable dans une perspective de mixité, sont-elles aussi —légitimement— combattues.

L'accession à la propriété qui allie l'intérêt de correspondre à une aspiration et d'offrir une alternative à l'accès difficile au parc locatif public et privé se heurte, elle aussi, à des pratiques qui révèlent la perception que certains acteurs publics ont de son caractère illégitime, s'agissant de migrants ou issus de migrants, qui trouveraient par ce biais, une occasion de regroupement, au risque de mettre en danger la mixité.

Ainsi, la commercialisation de certaines opérations immobilières est soumise aux ententes entre les opérateurs et les communes quant à l'application de certains critères, proches de ceux utilisés pour le parc social (clientèle sélectionnée sur une base locale, restriction de la publicité autour de l'opération...). Les préemptions dans le secteur diffus, sous couvert de diversification de l'offre de logement (faire du locatif dans un quartier de propriétaires, des petits logements là où il n'y aurait que des maisons de 4 pièces et +...) permettent de barrer l'accès à la propriété à certains types de publics. Les préemptions dans les copropriétés peuvent aboutir à marginaliser les propriétaires occupants et à accélérer, avec l'augmentation des prix, le désengagement de ceux qui se trouvent dans l'incapacité de « suivre » les projets d'amélioration.

Une légitimation des pratiques discriminatoires qui s'érige en obstacle à la mobilité résidentielle

Réinterprété par les multiples acteurs en charge de lui donner corps, le principe de mixité sociale dans l'habitat a engendré —à l'instar de nombreux principes— un effet paradoxal, celui de générer ou d'autoriser des pratiques discriminatoires là même où il était supposé les combattre et ce faisant de restreindre, en limitant la mobilité résidentielle, la marge de manœuvre de la lutte contre la ségrégation.

En développant chacune leurs exigences dans le but de garantir la mixité, respect de critères d'adéquation du logement aux besoins (politique sociale du logement), préconisations quant à la localisation du logement (politique de la ville), ces politiques contribuent à légitimer en leur donnant des fondement "objectifs", des pratiques discriminatoires et à en accentuer les impacts.

Ainsi, la nécessité d'une adéquation standardisée du logement aux besoins (la bonne taille -critère particulièrement exigeant s'agissant de grandes familles-, le bon prix - critère particulièrement pesant s'agissant d'une population modeste) est invoquée pour refuser une attribution de logement à une grande famille, même si ce relogement imparfait pourrait contribuer à améliorer les conditions de logement de l'intéressé. Cumulée à cette exigence de qualité, l'injonction à se loger hors des quartiers "sensibles" ou des copropriétés "fragiles" pèse de tout son poids sur l'itinéraire résidentiel des migrants ou issus de migrants. Ceux ci se heurtent alors à la double impossibilité de se loger ici et de partir ailleurs, l'indisponibilité de l'offre, trop rare, trop chère, se cumulant aux réticences des bailleurs potentiels, pour les laisser sans solution.

En mobilisant les multiples cadrages possibles des conditions dans lesquelles les migrants sont susceptibles de se reloger, les interprétations qui sont données de l'injonction à la mixité, toujours vertueuse, s'avèrent contre-productives.

Le relogement idéal étant inaccessible, l'amélioration relative des conditions de logement très contrainte, ce sont les situations résidentielles les plus médiocres (inconfort ; sur-occupation, mais aussi concentration ethnique) qui perdurent. Le différentiel de mobilité entre migrants et issus de migrants va croissant, alimentant par défaut, c'est à dire par départ

de ceux qui sont le plus mobiles, cette même ségrégation socio-ethnique que l'on s'emploie à combattre.

Des principes d'action pour réinterpréter, au profit de la mobilité, le principe de mixité

Limiter les effets contre-productifs des politiques de l'habitat axées sur la lutte contre la ségrégation socio-spatiale, suppose une clarification des objectifs qu'elles poursuivent et des principes d'actions qui en découlent.

S'il s'agit bien de lutter contre le regroupement mécanique de populations qui ne souhaitent pas nécessairement cohabiter, il ne s'agit pas pour autant, de manière tout aussi mécanique, d'égaliser les taux de ménages en difficultés ou de ménages issus de migrations sur des secteurs définis à des échelles de plus en plus petites.

En effet, laisser jouer librement les mécanismes du marché et les regroupements ethniques qu'ils génèrent, comme développer l'administration du peuplement pour veiller à la dispersion des ménages issus de migrations, ouvrent la voie, aussi longtemps que cela se fait indépendamment des aspirations des intéressés, à des pratiques discriminatoires, donc limitatives de la mobilité.

Peser sur les flux résidentiels dans une recherche de mixité, ne saurait donc s'assimiler au contrôle des flux entrants indésirables dans le logement privé ou à l'administration des attributions de logement social. Cela doit signifier avant tout favoriser une mobilité résidentielle choisie, quelle que soit la distance que les ménages issus de migrations entendent observer vis-à-vis de leur communauté d'origine.

Les actions régulatrices doivent en conséquence converger autour d'un objectif principal : l'augmentation des marges de choix des ménages, principalement ceux qui en sont particulièrement dépourvus à ce jour, les migrants issus des strates de migrations les plus récentes, plus modestes et plus chargés de famille et de surcroît perçus par les acteurs de l'immobilier comme présentant plus de risques.

Dans cette recherche d'une mobilité moins prédéterminée, les politiques de l'habitat, mettent en place des dispositifs pour réguler l'offre, prennent des décisions en matière de gestion de celle-ci, qui fondées sur l'intérêt général, peuvent s'avérer cependant profiter inégalement aux ménages en fonction de leur origine et de leurs moyens. Garantir une répartition équitable du bénéfice de cette mobilité retrouvée, implique une priorité spécifique à la transparence des processus et critères qui organisent ces politiques, la mise en place de médiations et de dispositifs recours face aux décisions individuelles qu'elles génèrent et enfin, l'organisation de la lutte contre les pratiques illégitimes ou illégales.

Une priorité à la transparence des critères et des procédures

Les ménages doivent être en mesure de définir, en connaissance de cause, une stratégie pour se loger, de prévoir des alternatives. L'information qui leur est fournie doit leur permettre de se situer vis-à-vis de l'offre et de ses caractéristiques, des conditions d'accès à cette offre (critères, temps probable d'attente, évolution de son dossier...).

Cette priorité donnée à la transparence en matière de logement social doit prendre le pas sur le traitement administrativo-social, qui vise à rechercher en interne, au cas par cas, ce que l'on pense être « la meilleure solution » pour la personne, au regard des éléments qu'elle a fournis sur sa situation.

Mais cette exigence porte aussi, en matière d'accession à la propriété sur les motifs et les conditions dans lesquelles peut jouer le droit de préemption, et en matière de logement privé géré par des professionnels, sur les pièces constitutives des dossiers de demande de location, et les critères de recevabilité exigés par les propriétaires.

La mise en place de médiations et de dispositifs recours

Quelle que soit la transparence des procédures, la nécessaire souplesse qui doit présider à leur mise en œuvre laisse aux acteurs des marges de manœuvre qui peuvent autant bénéficier à l'équité de traitement que générer des exclusions, des inégalités de traitement. La possibilité de contestation des fonctionnements et des résultats des politiques régulant les pratiques résidentielles vise à rendre les destinataires de ces décisions acteurs de la lutte contre les traitement inégalitaires qu'elles peuvent produire.

Cette action en recours peut intervenir sur des registres gradués en fonction de la perméabilité de l'interlocuteur à la critique et en fonction de l'importance des conséquences de la discrimination pour le ménage concerné, du recours à la médiation, au squat, en passant par l'utilisation des systèmes d'appel institués face aux procédures et aux décisions.

L'organisation de la lutte contre les pratiques illégitimes, illégales

Si les freins à la mobilité résultent de processus au sein desquels il est difficile de dégager des responsabilités spécifiques, ils sont aussi le fait de pratiques institutionnelles ou individuelles discriminatoires, condamnables sur le principe ou de droit, qui arguent pour se justifier, des politiques de lutte contre la ségrégation ou plus simplement de la nécessité de limiter les risques de l'activité immobilière.

Il importe qu'elles puissent être dénoncées, dans le cadre de procédures contradictoires, garantissant le respect des droits des différentes parties. C'est dans ce but que le numéro vert d'appel 114 a été créé.

Cette préoccupation implique aussi la reconnaissance de l'action associative comme vecteur majeur de respect du droit, qu'il s'agisse d'utiliser à plein les dispositifs mis en place par les politiques, pour corriger leurs effets paradoxaux (114, numéro unique de demande de logement social...) ou d'organiser et soutenir l'action visant par la médiation ou la revendication la mise en œuvre effective du droit à un logement choisi pour tous. ■