

Extrait de :



Politique de développement social urbain et banalisation de la question immigrée

Daniel BEHAR

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'oeuvre, 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 (1) 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.

Des dispositifs spécifiques pour l'immigration familiale

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 ». (...)

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 coeur 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 florès 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. (...)

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.

Introduction de la politique de DSU de droit commun

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. (...)

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 oeuvre 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.

L'objectif de mixité urbaine

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. (...)

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.

Dilution de la politique d'intégration

Assez rapidement, à l'usage, ce processus qui fond 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.

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.