

Logement et « intégration » des minorités ethniques dans les villes européennes

Logement et ethnicité : diversité et convergences européennes

La construction et la gestion du problème du logement des minorités ethniques dans une société donnée est liée à un faisceau de facteurs, notamment la conception nationale de l'ethnicité et la « philosophie de l'intégration », l'histoire de l'immigration et de la colonisation/décolonisation, l'histoire de la gestion politique de cette immigration, les caractéristiques actuelles (socio-démographiques, économiques, politiques) de cette société et de sa population, mais aussi les politiques urbaines et de logement passées et présentes, qui expliquent les formes prises par les problèmes spécifiques à chaque pays voire à chaque ville. Cette multiplicité des facteurs a engendré des cas de figure nationaux très différents au sein de l'Union européenne, qui se caractérise à la fois par la diversité des politiques d'intégration et des politiques du logement.

La comparaison France – Grande-Bretagne – Pays-Bas fait ressortir cette diversité à ces deux niveaux. Ces trois sociétés ont développé des politiques d'intégration et des rapports à l'ethnicité très contrastés : en France, un modèle républicain d'intégration fondé sur le mythe révolutionnaire du contrat social et de l'égalité des citoyens, dans lequel s'enracine un tabou sur l'ethnicité et une hantise de la diversité ethnique, culturelle et communautaire (qu'il s'agisse des communautés internes – corses, bretonnes, DOM-TOM etc. – ou d'origine étrangère, maghrébine et noire africaine notamment) ; en Grande-Bretagne, un modèle anglo-saxon de « relations raciales » qui non seulement reconnaît mais encore plus valorise la différence ethnique et culturelle et l'existence de communautés ethniques (les plus importantes numériquement étant les communautés d'origine sud-asiatique - indienne, pakistanaise, bangladaise – et afro-antillaise), et qui a dès les années 1960 reconnu l'existence de discriminations ethniques et mis en place des politiques de lutte contre la discrimination ; aux Pays-Bas, une société qui valorise sa dimension multiculturelle et reconnaît l'existence de communautés ethniques diverses (d'origine indonésienne, surinamienne, marocaine, turque, ex-yougoslave etc.), et a tenté de développer une politique d'intégration qui semble osciller entre cette approche communautaire, culturelle, et une approche plus individuelle, socio-économique, de l'intégration. Leurs politiques du logement ne sont pas moins contrastées, puisque les typologies les plus communément acceptées en font des archétypes des trois principaux modèles de politiques du

logement en Europe : modèle social-démocrate pour les Pays-Bas (très fort interventionnisme public, secteur du logement social étendu par rapport au locatif privé et à l'accession à la propriété), libéral pour la Grande-Bretagne depuis les années 1970¹ (intervention publique réduite à la provision résiduelle et stigmatisante de logement social aux personnes incapables de se loger sur le marché libre), corporatiste pour la France (modèle intermédiaire où l'intervention publique fluctue et se développe surtout dans des périodes de fort déséquilibres sur le marché du logement).

A ces tendances lourdes nationales, il faut complexifier le tableau des différences européennes en intégrant l'observation des évolutions et dynamiques d'action publique dans chaque pays et au niveau européen. On repère alors un certain nombre de changements, plus ou moins généralisés. Les politiques du logement connaissent à l'échelle de l'Europe et notamment dans les trois cas étudiés ici un processus de libéralisation et privatisation que l'on peut attribuer à l'évolution du contexte économique international et à l'essor d'une économie et d'une idéologie néo-libérales, et de façon liée à la construction européenne. Elles développent simultanément pour la plupart d'entre elles des logiques de décentralisation, bien que la Grande-Bretagne fasse exception. Les municipalités y ont été dessaisies de leurs prérogatives comme constructeurs et (en partie) gestionnaires de logement social, au profit de l'intervention d'associations de logement privées et d'une multitude d'agences parastatistiques (« *quangos* ») dans les politiques urbaines. Elles se sont toutefois repositionnées comme acteurs centraux du logement social, moins comme gestionnaires directs que comme acteurs stratégiques de la politique de logement au plan local. Les dynamiques nationales des politiques d'intégration sont plus différenciées et plus contradictoires. La France semble s'être récemment, depuis 1997, réorientée vers une certaine reconnaissance de la réalité des discriminations ethniques et vers la mise en place de dispositifs anti-discrimination, ce qui a abouti par exemple à la production d'un rapport sur les discriminations ethniques à l'accès au logement (Geld 2001). La Grande-Bretagne a remis en cause sa politique traditionnelle de relations raciales, notamment avec le rapport Macpherson de 1999 qui a mis l'accent sur le problème du « racisme institutionnel » ou plus récemment le rapport Cantle qui, suite aux émeutes urbaines de l'été 2001 notamment à Bradford et Oldham, s'interroge sur les risques de ghettoïsation urbaine dans une société pourtant relativement favorable à l'expression des communautarismes. La France semble ainsi s'ouvrir à des logiques britanniques de gestion de l'ethnicité au moment même où la Grande-Bretagne remet elle-même en cause la pertinence de son modèle de gestion des relations raciales et s'oriente peut-être même vers

¹ La Grande-Bretagne avait développé précédemment (en particulier des années 1930 aux années 1960) un très fort secteur de logement social sous la houlette des municipalités (« *council housing* »), et se situait plutôt dans le cadre du modèle social-démocrate de politique du logement. Les réformes considérables de libéralisation et même de démantèlement du logement social à partir des années 1970 et surtout de l'arrivée du gouvernement Thatcher en 1979 ont rapidement métamorphosé cette politique du logement britannique en politique libérale (très forte promotion de l'accession à la propriété, stigmatisation violente du logement social, vente des logements sociaux et privatisation du logement social, les municipalités étant écartées comme constructeurs et en

des logiques françaises, comme semble le montrer la mise en avant d'un idéal de mixité sociale dans le rapport Cantle. Les Pays-Bas ont depuis les années 1980 réajusté leur politique d'intégration en accordant semble-t-il la primauté au volet individuel socio-économique par rapport au volet collectif culturel, tout en se revendiquant toujours du « multiculturalisme ».

Enfin, l'Union européenne elle-même a développé, à un stade il est vrai encore marginal, des éléments d'une politique européenne du logement (volet fiscal notamment) ou d'intégration des minorités (par exemple l'article 13 du Traité d'Amsterdam, clause anti-discrimination), et plus encore la construction européenne dans son ensemble modifie le cadre général des politiques nationales et est susceptible de les influencer indirectement. On peut ici penser par exemple à la façon dont les politiques économiques et financières communautaires (notamment les critères de Maastricht) ont induit une restriction des budgets nationaux des politiques sociales et notamment de logement, ou à la façon dont la définition de la citoyenneté européenne peut transformer (ou consolider) certaines conceptions nationales de la citoyenneté et de l'étranger, ou encore à la façon dont l'insistance de l'Union européenne sur la lutte contre les discriminations, à commencer par celle des femmes, peut avoir un impact sur les politiques nationales de lutte contre les discriminations y compris ethniques.

Agir pour l'intégration par le logement des minorités ethniques en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas

Dans ce contexte, les caractéristiques objectives, les représentations sociales et les modes de gestion politique du problème du logement et de l'intégration des minorités ethniques sont nécessairement très diverses selon les Etats et les villes de l'Union européenne, et cependant on retrouve dans tous les cas un certain nombre de traits fondamentaux : l'existence persistante, malgré les progrès quantitatifs et qualitatifs réalisés depuis l'après-guerre en matière de logement, d'inégalités ethniques à l'accès au logement (fort sans-abrisme, accès à du logement social de moindre qualité, recours au stock privé dégradé du fait des blocages à l'accès au logement social, hébergement, etc.) ; la présence massive de minorités ethniques dans des quartiers dégradés, notamment des quartiers de logement social de l'après-guerre ; l'inquiétude soulevée – à des degrés variables – par la constitution de concentrations ethniques voire de « ghettos » urbains dans les grandes villes européennes ; l'apparition de nouveaux problèmes avec le développement des discriminations subies par les deuxième et troisième générations mais aussi l'extension de l'exclusion sociale et le renforcement de la polarisation urbaine.

partie comme gestionnaires de logement social au profit d'associations de logement privées, « *housing associations* » - aujourd'hui appelées « *registered social landlords* », RSLs).

Malgré ce terreau commun, les réponses nationales diffèrent. En France, l'attachement à l'intégration républicaine s'est traduite dans le champ du logement par la proclamation de deux principes clés dont la mise en œuvre est censée résoudre les problèmes de logement des populations en difficulté et la dite « ghettoïsation urbaine » : le « droit au logement » et la « mixité sociale », principes qui structurent l'ensemble de la politique de logement social depuis le début des années 1990 (loi Besson de 1990 sur la mise en œuvre du droit au logement, loi d'orientation pour la ville de 1991, loi exclusions de 1998, loi Solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000). Le tabou sur l'ethnicité continue de faire entrave à la formulation d'une politique explicite de logement des minorités ethniques ; seul est reconnu un problème de « logement des immigrés » réduit à la question de l'avenir des foyers de travailleurs migrants et au public des vieux (ex-)travailleurs immigrés isolés. En dépit de la reconnaissance émergente des discriminations ethniques à l'accès au logement social, les dispositifs anti-discrimination introduits en 1999 (commissions d'accès à la citoyenneté) semblent loin d'avoir apporté une réponse globale et satisfaisante à un problème il est vrai particulièrement complexe du fait de la difficulté de prouver l'existence d'une discrimination ethnique, par exemple dans les décisions d'attribution de logement social, particulièrement opaques.

En Grande-Bretagne, on ne s'étonnera pas d'observer que la question des inégalités ethniques dans le champ du logement est envisagée de façon très différente dans un pays où, d'une part, le logement social est depuis une vingtaine d'années l'objet d'un processus intense de dévalorisation et l'accès au logement social réservé aux populations les plus marginalisées et stigmatisées, et où d'autre part l'inégalité ethnique à l'accès au logement, si elle est constatée, est interprétée différemment que dans le cadre républicain français. Dans un contexte qui valorise la différence ethnique et culturelle, cette inégalité de situation est envisagée comme le résultat de contraintes structurelles mais *aussi* de choix ancrés dans des différences culturelles légitimes et même valorisées, et de l'existence de « besoins spécifiques » des minorités ethniques en termes de logement – même si l'existence d'éléments de contraintes structurelles, notamment les discriminations et l'infériorité du statut socio-économique, est également reconnue. Cette conception du problème a débouché dans les années 1980 sur la formulation d'une « politique de logement des minorités ethniques » visant à soutenir la création d'associations de logement dirigées par des minorités ethniques et visant principalement un public de minorités ethniques (« *black housing associations* »). Ces associations connaissent un certain nombre de difficultés dans un contexte de libéralisation de la politique du logement social, qui place dans une situation financièrement périlleuse ces associations nouvelles et de petite envergure, et peut-être aussi du fait du flou autour de la notion de « besoins spécifiques » des minorités ethniques. Mis à part certaines personnes âgées issues des premières vagues de l'immigration d'après-guerre, la notion semble mal rendre compte des véritables facteurs qui entravent l'accès des minorités ethniques à une solution logement satisfaisante. Les discriminations au logement sont traitées par un dispositif législatif mis en place à partir des années 1960 autour d'une série de « *Race relations acts* ». Les

débats autour des concentrations ethniques ont été relancés par les émeutes urbaines de l'été 2001 et par le rapport qui leur a fait suite, selon lequel il est nécessaire de diversifier les logements dans les quartiers les plus dégradés et souvent à forte identité ethnique. Mais dans le contexte britannique, le principe de mixité sociale est moins enraciné que dans la France républicaine et la mise en balance des aspects contraints et socialement dangereux des concentrations ethniques avec les aspects volontaires et bénéfiques du regroupement communautaire nourrissent de nombreux débats et une certaine incertitude des politiques urbaines.

Aux Pays-Bas, la configuration est encore différente. Du fait de l'existence d'un secteur de logement social extensif qui a pour mission de loger toutes les personnes en difficulté, dont les minorités ethniques, le logement des minorités ethniques a été considéré comme un problème traité fondamentalement par le biais de cette politique générale du logement social. La forte tendance à la libéralisation et à la privatisation de la politique du logement depuis les années 1990 a toutefois changé la donne. L'existence d'inégalités ethniques à l'accès au logement a été constaté par un certain nombre de rapports institutionnels. Comme ailleurs, les explications de ces inégalités ont donné lieu à discussion ; il semble toutefois que l'explication par les facteurs socio-économiques individuels (statut socio-économique inférieur des minorités ethniques) et par l'existence de discriminations à l'accès au logement (notamment au niveau des attributions de logement social) ait été privilégiée aux dépens d'une explication par les facteurs culturels (besoins logement spécifiques). Si la question d'introduire des associations de logement « ethniques » a été posée au cours des années 1990, cette solution n'a finalement pas été retenue. Le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires de logement social dans le processus d'attribution a été considéré comme l'un des principaux vecteurs des discriminations à l'accès au logement. L'introduction dans certaines villes de politiques d'attribution fondées non plus en référence à la prioritarisation des ménages selon leurs besoins (systèmes de points et de liste d'attente), mais sur le « choix » de leur logement par les ménages (publication locale des offres de logements sociaux à attribuer) a été présentée comme une évolution réduisant le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires du logement social et donc les possibilités de discriminer. Certaines études ont souligné un certain succès de ces changements pour l'accès au logement des minorités ethniques, d'autres ont mis l'accent sur la faible capacité de ces groupes à utiliser ce système, et dans tous les cas il reste évident que les possibilités de « choix » des minorités ethniques restent contraints par leur niveau socio-économique. Enfin, la question des concentrations ethniques est au cœur de l'actuelle politique de renouvellement urbain. La politique de restructuration urbaine promeut la diversification des quartiers en difficulté par la construction de logements ciblant des populations plus favorisées, le but étant de maintenir dans le quartier des ménages qui progressent sur l'échelle sociale, et notamment les minorités ethniques.

Les politiques locales et urbaines s'inscrivent dans ces contextes idéologiques et politiques nationaux, ce qui n'empêche pas leur diversité, voire une certaine contradiction avec les cadrages nationaux. Dans les trois pays, les acteurs locaux ont un rôle essentiel et une certaine autonomie dans la formulation des problèmes et de l'action publique. Les systèmes locaux d'acteurs sont très divers et influencent fortement les politiques locales. Les politiques d'attribution des logements sociaux, qui ont une forte dimension locale et quotidienne, sont bien sûr centrales dans la gestion du problème du logement des minorités ethniques ; mais c'est l'ensemble des politiques urbaines (notamment les politiques de développement économique, d'image du territoire, de rénovation des centres-villes, etc.), que ce soit à Marseille, à Birmingham ou à Rotterdam, qui sont interpellées par, et qui produisent un impact fort quoiqu'indirect sur la situation de logement des minorités ethniques et sur leur intégration.