HAL
open science

# Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique

Valérie Sala Pala

## To cite this version:

Valérie Sala Pala. Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique. Sciences de l'Homme et Société. Université Rennes 1, 2005. Français. NNT : . tel-00476243

**HAL Id: tel-00476243**

**https://theses.hal.science/tel-00476243v1**

Submitted on 25 Apr 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**THESE**

présentée devant

**L'UNIVERSITÉ DE RENNES I**

pour obtenir le

**Doctorat de l'Université de Rennes I**
**Mention Science Politique**
Ecole doctorale « Droit, Science Politique et Philosophie »

par

**Valérie SALA PALA**

Préparée au Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe
(CRAPE/UMR 6051)
CNRS / Université de Rennes I / Institut d'Etudes Politiques de Rennes

# POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ET CONSTRUCTION DES FRONTIÈRES ETHNIQUES.

**Une comparaison franco-britannique.**

Soutenue publiquement le 4 novembre 2005 devant le jury :

| | |
|---|---|
| **Patrick Hassenteufel** | Professeur à l'Université de Rennes I, Directeur de thèse. |
| **Virginie Guiraudon** | Professeur, Chaire Marie Curie, Institut Universitaire Européen de Florence, Rapporteur. |
| **Patrick Le Galès** | Directeur de Recherche, CEVIPOF / CNRS, Rapporteur. |
| **Erik Neveu** | Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Rennes. |
| **Patrick Simon** | Chargé de Recherche à l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED). |

*Remerciements*

*Merci tout d'abord à toutes les personnes qui, à Birmingham et à Marseille, ont accepté de m'accorder un entretien.*

*Merci aux membres du CRAPE pour leur soutien : Patrick Hassenteufel, qui a dirigé cette thèse ; Marylène Bercegeay et Yveline Laverret ; Yann Fournis, Thomas Frinault, Magdalena Hadjiisky, Jean-François Polo, Gildas Renou, Eugénie Saïtta et Claire Visier, entre autres, qui ont partagé ces années de thèse ; un merci particulier à Lionel Arnaud, Christine Guionnet et Gilles Pinson, qui m'ont aidée à avancer par leurs relectures et leurs encouragements.*

*Merci aussi à Romain Garbaye, Virginie Guiraudon, Patrick Le Galès et Patrick Simon, qui m'ont souvent apporté leur aide, ainsi qu'à Daniel Carrière.*

*Merci à Danièle Joly (au CRER de Warwick) et à Jeremy Jennings (à l'Université de Birmingham) qui ont facilité mes démarches lors de mes séjours à Birmingham.*

*Lors de mes déplacements, j'ai été accueillie chaleureusement par Cathy et Laurence à Marseille, Cécile Hatier à Birmingham, Cécile, Tolga et Nicolas à Paris. Caroline et Nicolas ont relu certains chapitres. Merci à tous.*

*Merci à mes proches, à commencer par mes parents et ma sœur, pour leur soutien. Merci aussi à Danielle et Ghyslain.*

*Merci, pour finir, à Frédéric et à Gabrielle.*

# SOMMAIRE

**SOMMAIRE** ..... 2

**LISTE DES SIGLES** ..... 3

**INTRODUCTION GENERALE** ..... 7

**PREMIERE PARTIE. LOGEMENT SOCIAL ET MINORITES ETHNIQUES : LA CONSTRUCTION NATIONALE DES PROBLEMES ET DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE** ..... 72

- **CHAPITRE 1. LA GENESE DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE (1945-80) : L'INSTITUTIONNALISATION DE CITOYENNETES PARADOXALES** ..... 75
- **CHAPITRE 2. LES CADRAGES ACTUELS : MULTICULTURALISME BRITANNIQUE ET UNIVERSALISME A LA FRANÇAISE** ..... 123

**DEUXIEME PARTIE. LES PARADOXES DES POLITIQUES LOCALES ANTIRACISTES** ..... 165

- **CHAPITRE 3. LES INEGALITES ETHNIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL A BIRMINGHAM ET A MARSEILLE : LE POIDS DES POLITIQUES URBAINES PASSEES** .. 169
- **CHAPITRE 4. LES PARADOXES DE L'ANTIRACISME LOCAL** ..... 205
- **CHAPITRE 5. LES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » A BIRMINGHAM : MYTHES ET REALITES DE L'*EMPOWERMENT* COMMUNAUTAIRE** ..... 293

**TROISIEME PARTIE. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX** ..... 355

- **CHAPITRE 6. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LE CAS DE BIRMINGHAM** ..... 367
- **CHAPITRE 7. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LE CAS DE MARSEILLE** ..... 426

**CONCLUSION GENERALE** ..... 540

**BIBLIOGRAPHIE** ..... 547

**ANNEXES** ..... 599

**TABLE DES MATIERES** ..... 629

**LISTE DES ENCADRÉS, TABLEAUX ET SCHÉMAS** ..... 637

# LISTE DES SIGLES

| | |
|---|---|
| AAI | Autorité administrative indépendante |
| ACD | Accord collectif départemental |
| ACSHO | Afro-Caribbean self-help organization |
| ADRIM | Association pour le développement des relations intercommunautaires |
| AFTAM | Association de formation des travailleurs africains et malgaches |
| AICS | Agence immobilière à caractère social |
| ALPIL | Association lyonnaise pour l'insertion par le logement |
| ALS | Allocation logement à caractère social |
| AMGAR | Association marseillaise pour la garantie de l'accès au logement |
| AMPIL | Association méditerranéenne pour l'insertion par le logement |
| ANAH | Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat |
| APL | Aide personnalisée au logement |
| AREAT | Association régionale d'études et d'actions auprès des Tziganes |
| ARHLM | Association régionale des organismes HLM |
| ASELL | Action socio-éducative liée au logement |
| ASLIM | Association service logement insertion méditerranéenne |
| ATL | Aide transitoire au logement |
| ATOM | Association d'aide aux travailleurs d'outre-mer |
| BACG | Black and Asian Customers Group |
| BAIL | Bureau action insertion logement |
| BCC | Birmingham city council |
| BME | Black and minority ethnic |
| BPARH | Birmingham partnership against racial harassment |
| BRAMU | Birmingham racial attacks monitoring unit |
| b:RAP | Birmingham race action partnership |
| BSHP | Birmingham social housing partnership |
| CAF | Caisse d'allocations familiales |
| CAL | Commission d'attribution des logements |
| CCH | Code de la construction et de l'habitat |
| CCI | Chambre de commerce et d'industrie |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CDLI | Commission départementale pour le logement des immigrés |
| CIL | Comité interprofessionnel du logement |
| CILPI | Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées |
| CNDSQ | Commission nationale développement social des quartiers |
| CNIL | Commission nationale informatique et liberté |
| CNL | Confédération nationale du logement |
| CNLI | Commission nationale pour le logement des immigrés |
| CODAC | Commission départementale d'accès à la citoyenneté |
| CRC | Community relations commission |
| CRE | Commission for racial equality |
| CRIPI | Commission régionale pour l'intégration des populations immigrées |
| CSF | Confédération syndicale des familles |
| DAL | Droit au logement |

| | |
|---|---|
| DDE | Direction départementale de l'équipement |
| DETR | Department of environment, transport and regions |
| DoE | Department of environment |
| DPM | Direction de la population et des migrations |
| DRE | Direction régionale de l'équipement |
| DSQ | Développement social des quartiers |
| DSU | Développement social urbain |
| DTLR | Department for transport, local government and the regions |
| FAS | Fonds d'action sociale |
| FASILD | Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations |
| FBHO | Federation of black housing organisations |
| FMA | Français musulmans d'Algérie |
| FSL | Fonds de solidarité logement |
| FTM | Foyer de travailleurs migrants |
| GA | Gestion adaptée |
| GELD | Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations |
| HA | Housing association |
| HAS | Habitat alternatif social |
| HCI | Haut conseil à l'intégration |
| HLB | Housing liaison board |
| HLM | Habitation à loyer modéré |
| HMP | Habitat Marseille Provence |
| ICI | Initiatives citoyennes pour l'insertion |
| MOUS | Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale |
| NCCI | National committee for Commonwealth immigrants |
| NFHA | National Federation of housing associations (devenue NHF) |
| NHF | National housing federation |
| ONI | Office national de l'immigration |
| OPAC | Office public d'aménagement et de construction |
| OPAH | Opération programmée d'amélioration de l'habitat |
| OPHLM | Office public d'habitation à loyer modéré |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PACT-ARIM | Protection, Amélioration, Conservation, et Transformation de l'habitat (ex- Programme d'action contre les taudis) |
| PALULOS | Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale |
| PDALPD (ou PDLD) | Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées |
| PEEC | Participation des employeurs à l'effort de construction |
| PLA | Prêt locatif aidé |
| POPS | Protocole d'occupation du patrimoine social |
| PRI | Périmètre de restauration immobilière |
| PSI | Policy Studies Institute |
| PSR | Programme social de relogement |
| RAT | Race awareness training |
| RBMEHN | Regional black and minority housing network |
| RDA | Règlement départemental d'attribution |
| RMI | Revenu minimum d'insertion |
| RRB | Race relations board |
| RSL | Registered social landlord |
| RTB | Right to buy |
| SCIC | Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignation |
| SEM | Société d'économie mixte |

| | |
|---|---|
| SONACOTRA | Société nationale de construction pour les travailleurs (la mention « immigrés » a été supprimée) |
| SRU | Solidarité et renouvellement urbains |
| UCVPT | Un centre-ville pour tous |
| UESL | Union de l'économie sociale pour le logement |
| UNIL | Union interprofessionnelle du logement |
| UNFOHLM | Union nationale des fédérations d'organismes HLM |
| URCIL | Union régionale des comités interprofessionnels du logement |
| ZUP | Zone à urbaniser en priorité |

« C’est aussi pour toutes ces raisons que l’on peut dire que penser l’immigration, c’est penser l’Etat et que c’est ‘l’Etat qui se pense lui-même en pensant l’immigration’. Et c’est peut-être une des dernières choses qu’on découvre quand on réfléchit le problème de l’immigration et qu’on travaille sur l’immigration, alors qu’il aurait fallu sans doute commencer par là ou, pour le moins, savoir cela avant de commencer. Ce qu’on découvre de la sorte, c’est cette vertu secrète de l’immigration comme étant une des introductions, et peut-être la meilleure qui soit, à la sociologie de l’Etat. Pourquoi ? Parce que l’immigration constitue comme la limite de ce qu’est l’Etat national, limite qui donne à voir ce qu’il est intrinsèquement, sa vérité fondamentale. Il est comme dans la nature même de l’Etat de discriminer ».

Abdelmalek Sayad (1999), *La Double Absence. Des illusions de l’émigré aux souffrances de l’immigré*, pp. 397.

# INTRODUCTION GENERALE

*Inverser le regard sur « l'intégration »*

La question qui est au fondement de cette recherche est celle de la contribution de l'action publique à la production des frontières ethniques. Depuis quelques années, voire plus, s'effrite le mythe de l'« intégration à la française » (Haut conseil à l'intégration, HCI, 1993). L'ampleur des discriminations ethniques au pays de l'« intégration républicaine » a été mise à jour dans des secteurs de plus en plus nombreux de la vie sociale[1], à tel point que certains évoquent désormais ironiquement un « modèle français de discriminations » (*Mouvements*, 1999) ou encore un « racisme républicain » (Tévanian, 2002).

Dans le même temps, de nombreux débats sociaux sur l'« immigration » ou l'« intégration » témoignent de la forte présence de représentations culturalisantes qui tendent à définir l'« intégration des immigrés » comme un problème et à imputer ce problème aux caractéristiques intrinsèques des « immigrés »[2] et à leur supposée « différence culturelle » ou incapacité d'« intégration »[3]. La question de la responsabilité de la société d'accueil et de ses institutions dans la production des différenciations ethniques est ainsi en partie éludée. Le mythe républicain selon lequel les institutions françaises seraient au-dessus des différences ethniques entretient la cécité sur la participation des institutions, en France, à la production des frontières ethniques. L'apparente transparence des faits sociaux conduit à la construction d'un sens commun selon lequel le « problème de l'immigration » est celui des

---

[1] Ont notamment été étudiés les cas de l'école (Felouzis, 2003 ; Laforgue, 2004, 2003 ; Lorcerie, 2003 ; Morel, 2002 ; Payet, 1997, 1999 ; van Zanten, 2001), de la santé (Fassin *et al.*, 2002), de l'entreprise (Bataille, 1997 ; de Rudder, Poiret, Vourc'h, 2000), de la police (Body-Gendrot, Withol de Wenden, 2003) ou du logement social (GELD, 2001).

[2] Nous utilisons ici ce terme entre guillemets car il ne renvoie pas à l'immigré au sens juridique (personne installée en France, née étrangère à l'étranger, quelle que soit sa nationalité actuelle) mais à la figure sociale, stigmatisée, de l'« immigré », à toute personne perçue comme immigrée quelle que soit sa situation au regard de l'état civil (Français originaire des DOM TOM ou Français de parents immigrés par exemple). L'ensemble des désignations de sens commun à caractère ethnique ou racial (« Antillais », « Indien », « Maghrébin », « Comorien », « Français », etc.) seront également utilisées entre guillemets. Nous avons retenu la même option pour l'emploi du mot « race » (de même que « Noirs, « Blancs », etc.) afin de mettre à distance ce terme doté d'une charge émotive et politique d'une extrême violence (particulièrement dans les représentations françaises) et de rappeler constamment qu'il ne renvoie à aucune réalité biologique mais seulement à une construction sociale.

[3] Le traitement médiatique et politique de l'islam en France et notamment de l'« affaire du foulard » en fournit une excellente illustration. Sur cette question, voir notamment l'analyse de F. Gaspard et F. Khosrokhavar (1995) ou celle d'A. Houziaux *et al.* (2004).

« immigrés », supposés incapables de s'assimiler, voire refusant de s'assimiler. Le débat politique et social sur le « problème de l'intégration » se noue alors le plus souvent autour d'une opposition supposée irréductible entre l'option républicaine et l'option communautariste/multiculturaliste : le constat des limites du « modèle républicain » engendre un débat sur les mérites et limites respectifs de deux modèles perçus comme rigoureusement antinomiques, à savoir les modèles « républicain » et « multiculturaliste », associés, le premier à la France, le second aux Etats-Unis et plus largement aux sociétés anglo-saxonnes. La force des distinctions ethniques dans la société française, qui s'exprime tout particulièrement dans l'espace urbain à travers la formation d'une « banlieue » fortement ethnicisée, est alors interprétée par de nombreux acteurs sociaux comme un signe de l'« américanisation » de la société française, comme l'émergence d'un modèle communautariste qui est le plus souvent présenté comme un repoussoir (Wacquant, 1993, 1996).

A. Sayad (1999) a bien montré comment les analyses sociologiques de l'immigration devaient d'abord surmonter l'obstacle épistémologique que constitue la construction sociale et politique de l'immigration comme « problème de l'immigration »[4]. La référence de sens commun au « problème de l'immigration » interdit toute réflexion sur le fait que l'« immigration » n'est pas seulement un problème, et que l'on touche, à travers la question de l'« immigration », aux problèmes de la société d'accueil plus que des « immigrés » eux-mêmes. C'est alors au prix d'une inversion du regard, de l'« immigré » et ses caractéristiques vers la société d'accueil et ses institutions, que l'on peut déconstruire le sens commun sur ce qui est mal nommé la « question de l'intégration », et que nous reconceptualisons comme la question de la construction des frontières ethniques au sein de la société d'accueil (Barth, 1969).

S'il est particulièrement important de soulever aujourd'hui en France la question de la contribution de l'action publique à la production de la frontière ethnique entre « nous » et « eux », c'est parce que les discours officiels entretiennent le mythe de la force intégratrice des institutions républicaines. Dans nos représentations mentales, dans la « pensée d'Etat » (Sayad, 1999), les institutions françaises sont « naturellement » intégratrices et il faut toute la mauvaise volonté des « immigrés » pour « refuser » de se laisser intégrer ou assimiler. Il importe donc de déconstruire ces discours, en montrant comment, en France, les institutions construisent et mobilisent, dans leur fonctionnement le plus banal, des principes de classification ethniques, contribuant par là à la production de frontières ethniques indissociablement symboliques et matérielles.

Il s'agit donc de déplacer le regard sur l'« immigration » et de se livrer, plutôt qu'à une analyse culturaliste selon laquelle certains groupes sont plus « assimilables » que d'autres, à une

[4] Voir le chapitre « Immigration et 'pensée d'Etat' », *in* A. Sayad (1999, pp. 393-413).

sociologie de l'Etat et de l'action publique. L'objet « immigrés » - reconstruit dans les termes de « minorités ethniques », que nous définirons plus loin - agit alors comme un révélateur de l'Etat et de la « pensée d'Etat », de la façon dont l'Etat se voit lui-même et se donne à voir. Selon A. Sayad (1999), l'« immigration » est la meilleure entrée pour penser l'Etat, parce qu'elle le conduit à se poser le problème de sa propre définition, de sa propre délimitation. « Déplacé » au sens propre comme au sens figuré, l'« immigré », parce qu'il trouble la frontière entre le national et le non national (ou plutôt, devrait-on dire, entre le national légitime et le national illégitime), pose problème à l'Etat, inquiète ses « nationaux légitimes ». Enfouie au plus profond de nos catégories mentales, elles-mêmes reflets des structures sociales, cette pensée d'Etat sur l'immigration nous conduit à nous représenter l'« autre » comme une menace, un danger, ou tout au moins comme un « suspect »[5]. Sous cet aspect, il s'agit pour nous de comprendre comment l'action publique contribue à construire les frontières ethniques entre « nous » et « eux », *insiders* et *outsiders* (Elias, 1997), entre les membres létigimes de la communauté des citoyens et les « autres ».

La question de la construction des frontières ethniques par l'action publique sera ici abordée à partir de l'étude d'un champ d'action publique particulier, la politique du logement social, et à travers un détour comparatif par la Grande-Bretagne. Ce détour se veut à la fois empirique et théorique. Empirique, il vise à mieux cerner la spécificité du rapport des institutions françaises aux « immigrés » en contrastant le cas français avec un cas réputé très différent. A une action publique française supposée aveugle à l'ethnicité, qui refuserait toute reconnaissance des catégories ethniques et prendrait la forme de politiques universalistes niant toute pertinence à ces catégories, est souvent opposée une action publique britannique multiculturaliste qui reconnaît les différenciations ethniques, encourage la mobilisation des communautés ethniques et a officiellement recours aux catégories ethniques, notamment à travers le développement de politiques d'égalité raciale et de gestion communautaire. Théorique, ce détour vise à importer en France les outils de la sociologie anglo-saxonne des relations interethniques. L'« importation » récente en France de la problématique anglo-saxonne d'ethnicisation de l'action publique a soulevé de vifs débats dans la communauté française des chercheurs en sciences sociales et continue d'être envisagée avec suspicion au pays de l'intégration républicaine (Schnapper, 1991). Contesté, le décentrement théorique et empirique inhérent à la démarche comparative peut pourtant contribuer à un profond renouvellement des débats scientifiques franco-centrés sur les mal nommés problèmes d'« immigration » et d'« intégration » et enrichir l'analyse de la construction et de la gestion des enjeux interethniques dans la société française. C'est ce que ce travail, *en articulant la sociologie des relations interethniques et la sociologie de l'action publique*, souhaite démontrer.

[5] Cf. le numéro des *Actes de la recherche en sciences sociales* consacré aux « Délits d'immigration » (1999).

La thèse principale que nous défendons dans cette recherche est celle selon laquelle l'action publique participe, en France, à la construction des frontières ethniques entre « nous » et « eux ». En dépit de la tradition républicaine et des discours officiels niant toute reconnaissance des différenciations ethniques, les institutions qui font, au quotidien, la politique du logement social en France construisent et mobilisent des catégories ethniques ; elles ethnicisent certains groupes sociaux et les excluent du logement social ou de certains quartiers de logement social. Bien loin d'être aveugles à l'ethnicité, elles en fabriquent constamment, contribuant à la reproduction des frontières et des inégalités ethniques. Nous nous écartons ainsi radicalement de deux hypothèses alternatives. La première est celle de la force de l'intégration républicaine, selon laquelle les institutions françaises seraient au-dessus des différenciations ethniques ; selon E. Todd, par exemple, « la France est protégée d'une racialisation de la vie sociale par une croyance *a priori* en l'équivalence des hommes, inscrite dans un système anthropologique dont le cœur est égalitaire » (1994, p. 386). La seconde est l'hypothèse culturaliste, qui consiste à « blâmer la victime » en attribuant les inégalités ethniques aux caractéristiques propres des « immigrés », niant le rôle pourtant central de l'Etat dans la construction des frontières ethniques (Wacquant, 2001).

Nous soutenons au contraire que l'action publique participe de façon décisive à la production des frontières ethniques et qu'on ne peut, en conséquence, opposer un modèle français universaliste, aveugle à l'ethnicité, à un modèle britannique multiculturaliste, qui reconnaîtrait les différences ethniques et mobiliserait des catégories ethniques. En France comme en Grande-Bretagne, l'action publique contribue à la production des frontières ethniques. Cela ne signifie par pour autant que la façon dont l'action publique contribue à la production des frontières ethniques est identique dans les deux pays ; notre propos consiste plutôt à affirmer que les différences franco-britanniques ne sont pas nécessairement là où on s'attend à les trouver. Si nous soutenons qu'il est nécessaire de rompre avec l'opposition trop réductrice entre une France universaliste aveugle à l'ethnicité et une Grande-Bretagne multiculturaliste, nous affirmons par ailleurs que l'on peut identifier des conditions socio-historiques, culturelles et structurelles, de construction des frontières ethniques (Lamont, 2002). En ce sens, dépasser l'opposition entre une France universaliste et une Grande-Bretagne multiculturaliste conduit moins à constater une convergence qu'à s'interroger sur ces conditions culturelles et structurelles plurielles et sur la façon dont les contextes socio-historiques singuliers de la France et de la Grande-Bretagne du début du vingtième siècle favorisent différents modèles de construction des frontières ethniques. Cette lecture en termes de conditions sociales de production de modèles d'exclusion présente l'intérêt de ne pas présupposer que les « philosophies nationales de l'intégration » (Favell, 1998) surdéterminent l'action publique, tout en laissant ouverte l'hypothèse que ces philosophies puissent constituer l'une des conditions de production de ces modèles. Le détour par la Grande-Bretagne en vue d'éclairer le cas français conduit simultanément, en retour, à s'interroger sur le modèle multiculturaliste à la britannique lui-même. De ce point de vue, notre

recherche pointe tout autant les paradoxes du modèle français que ceux du modèle britannique, qui est, lui aussi, âprement discuté aujourd'hui (Favell, 1998 ; Parekh, dir., 2000)[6].

L'objet de cette recherche n'est évidemment pas de démontrer la supériorité de l'un des deux « modèles d'intégration » sur l'autre ou de savoir si l'une des deux sociétés est plus « raciste » que l'autre. Il n'est pas davantage de dénoncer le racisme des institutions ou des acteurs sociaux. Il vise au contraire à rompre avec des visions normatives ou avec un point de vue de philosophie politique qui consisterait à « évaluer » les modèles nationaux d'« intégration » et à définir celui qui serait intrinsèquement le plus juste ou le plus égalitaire. Notre recherche tente au contraire de s'inscrire dans une démarche de sociologie qualitative et compréhensive dont le but est de comprendre le sens de l'action sociale et d'identifier, de manière inductive, les conditions sociales qui rendent possible la contribution de l'action publique à la production des frontières ethniques. Elle vise aussi à éviter les écueils d'une dérive intellectualiste perceptible dans certaines analyses qui tendent à présupposer que les politiques et pratiques concrètes des acteurs sociaux sont surdéterminées par les philosophies nationales de l'« intégration », et qui s'accompagnent souvent d'une certaine exaltation du modèle « républicain » (Schnapper, 1991).

Dans cette introduction, nous présenterons notre recherche en quatre temps. Nous montrerons tout d'abord l'intérêt et les enjeux de la problématique qui la fonde, à savoir celle de la construction des frontières ethniques par l'action publique à travers l'exemple de la politique du logement social. Nous tenterons ensuite de définir une approche sociologique du racisme et des discriminations, en mettant en évidence l'intérêt d'une conceptualisation en termes de racisme institutionnel en vue d'analyser la contribution de l'action publique à la construction des frontières ethniques. Dans un troisième temps, nous présenterons notre démarche de recherche, en précisant nos hypothèses et en justifiant le choix des terrains nationaux, de l'entrée urbaine et des terrains locaux. Enfin, nous annoncerons le plan d'exposition retenu dans cette thèse.

[6] Ces questions prennent une nouvelle dimension dans le contexte international de l'« après-11 septembre ». L'émergence d'un terrorisme islamiste sur le sol britannique a donné une vigueur nouvelle au thème de la « crise » du modèle multiculturaliste britannique. Cf. l'article « Le modèle multiculturel britannique en crise », *Le Monde* du 20 août 2005.

## I. LA PROBLEMATIQUE : LA CONSTRUCTION DES FRONTIERES ETHNIQUES PAR L'ACTION PUBLIQUE A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

L'hypothèse qui guide cette recherche est celle de la construction de frontières ethniques par l'action publique en France et en Grande-Bretagne, et de l'existence de modèles d'exclusion singuliers influencés par un certain nombre de conditions que seule l'analyse inductive permet de mettre à jour sociales (et non pas surdéterminés par les seules philosophies nationales de l'« intégration »). Cette hypothèse place notre recherche au croisement d'une sociologie de la construction des frontières ethniques[7] et d'une sociologie de l'action publique. Cette première section vise ainsi à préciser la façon dont nous articulons la problématique de la construction des frontières ethniques et celle de l'action publique. Nous montrerons tout d'abord que la question de la construction des frontières ethniques par l'action publique a été occultée, en France, en raison du caractère dominant de cadrages problématiques alternatifs, en termes d'« intégration », d'« exclusion » et de « banlieue ». Nous verrons ensuite comment la problématique, nouvelle dans les sciences sociales françaises, de la construction des frontières ethniques permet de rompre avec ces cadrages influencés par la pensée d'Etat. Enfin, nous préciserons l'articulation entre, d'une part, la problématique de la construction des frontières ethniques, et d'autre part celle de l'Etat et de l'action publique (et de la politique du logement social en particulier).

### *A. La pensée d'Etat, entre « intégration », « exclusion » et « banlieue »*

Comme le notent V. de Rudder, C. Poiret et F. Vourc'h (2000, p. 2), « curieusement, jusqu'à une date fort récente, il n'y avait aucune recherche en France sur les discriminations racistes et l'ignorance règne, encore aujourd'hui, en ce domaine. Nous ne connaissons ni l'extension de ce type de pratiques, ni leur consistance, ni leurs modalités ou leurs conséquences sur leurs auteurs comme sur leurs victimes. Tout se passe comme si la discrimination raciste était entièrement contenue dans des interactions individuelles aléatoires, sans impact collectif, sans portée sociale ». Ce sous-développement des recherches sur les discriminations ethniques, et plus généralement d'ailleurs sur les relations interethniques, en France, n'est au fond pas si curieux au regard des conditions politiques et scientifiques de production de ces recherches. La « pensée d'Etat » sur le « problème de l'immigration » et de l'« intégration » a entravé, non seulement la reconnaissance publique des discriminations, mais aussi le développement des recherches sur ces phénomènes (de Rudder, 1998 ;

Simon, 1999b). Pire, selon certains observateurs, les sciences sociales se seraient mises « au service de l'identité nationale » en reprenant la vision et le découpage officiels du problème, contribuant ainsi à l'occultation de l'ethnicisation des rapports sociaux au sein de la société française (Lorcerie, 1994). Cet effet d'imposition qu'a subi une recherche française très stato-centrée[8] s'est reflété dans le caractère très tardif de l'importation des théories anglo-saxonnes de l'ethnicité ; il faut attendre 1995 pour qu'un ouvrage en langue française vienne synthétiser ces théories (Poutignat, Streiff-Fénart, 1995)[9]. L'imposition de la pensée d'Etat s'est traduite par la prééminence de trois types de cadrages et de découpages des objets scientifiques, à savoir ceux de l'« intégration » (la « question des immigrés »), de l'« exclusion » (« la question sociale ») et de la « banlieue » (la « question urbaine »).

Tout d'abord, nombre d'analyses prennent pour objet l'« intégration des immigrés » - ou encore leur « assimilation » ou « adaptation » - et les « politiques d'intégration », c'est-à-dire celles dont le but affiché est de résoudre les problèmes de ceux qu'on persiste, envers et contre tout, à désigner comme les « immigrés ». Ces travaux souffrent souvent de plusieurs travers : ils tendent à naturaliser la question de l'« intégration des immigrés », oubliant de s'interroger sur le contexte socio-historique dans lequel s'est imposée une telle construction des enjeux ; ils tendent à isoler les « immigrés » au lieu d'envisager la construction des frontières ethniques, de façon relationnelle, comme un processus articulé à des rapports de domination entre majoritaires et minoritaires au sein de la société d'accueil ; ils portent en eux, et malgré eux, toute l'histoire des notions (« assimilation », « adaptation », « intégration », etc.) sur lesquelles ils s'appuient et de leurs usages politiques passés et présents (Sayad, 1999). La genèse de ces notions et la sociologie de leurs usages sociaux font apparaître avec force la nécessité de s'en détacher pour effectuer une analyse proprement sociologique des relations interethniques. Dressant un bilan des recherches sur l'intégration des immigrés en 1990, S. Beaud et G. Noiriel constataient « la démission de la plupart des chercheurs spécialistes de l'immigration à propos de la réflexion conceptuelle » (Beaud, Noiriel, 1990, p. 43). Ils notaient en particulier « l'omniprésence du terme d''intégration', associé pratiquement à toutes les études concernant l'immigration et d'un usage tellement étendu qu'il ne désigne plus rien de précis » (*id.*). Ils remarquaient aussi que le terme d'« assimilation », plus rarement employé (alors qu'il était largement dominant dans les travaux sociologiques de la première moitié du vingtième siècle) était utilisé de façon interchangeable avec celui d'« intégration », tout comme les autres mots-clés usuels (« acculturation », « adaptation », « insertion »).

---

[7] Celle-ci renvoie, selon nous, non seulement à ce qui est souvent désigné comme une sociologie des relations interethniques au sens étroit du terme mais aussi à des travaux de sociologie générale éclairant *notamment* les processus de construction des frontières ethniques.

[8] Ce stato-centrisme revêt trois grandes dimensions qui font système : le poids de la commande publique dans l'orientation et le financement des recherches, la surdétermination des problématiques par la pensée d'Etat sur l'« intégration », et la focalisation sur le cas français.

[9] Parallèlement, ce n'est qu'à partir des années 1980 que l'héritage de la sociologie urbaine de l'Ecole de Chicago a été réapproprié par les sciences sociales françaises (Grafmeyer, Joseph, 1984 ; Chapoulie, 2001).

La deuxième perspective à travers laquelle est abordée, de façon euphémisée, la question des inégalités ethniques est celle de l'« exclusion » et des politiques de lutte contre l'exclusion par le logement. Là encore, la recherche sociologique subit l'imposition de la problématique officielle et des termes posés par les institutions et l'action publique elles-mêmes depuis les années 1980. En France, la réponse politique aux tensions sociales et urbaines, fortement imputées à la présence des « immigrés », a en effet pris la forme, non pas de politiques d'égalité raciale ou de gestion communautaire reconnaissant l'existence des groupes et inégalités ethniques, comme cela a été le cas par exemple en Grande-Bretagne, mais de politiques universalistes formées dans le moule du modèle républicain. Cette orientation est particulièrement flagrante dans le cas de la politique du logement social, qui s'est reconstruite depuis les années 1980 autour de deux principales catégories d'action publique universalistes, le « droit au logement » (DAL) et la « mixité sociale ». A cette évolution de l'action publique et du *labelling* des enjeux a répondu la multiplicité des recherches prenant au mot l'« exclusion » et l'« insertion » des « personnes défavorisées », d'autant plus que les études de la politique du logement sont largement orientées en France par la commande publique (pour le cas du logement, voir Ballain, dir., 1998 ; Ballain, Benguigui, dir., 1995, 2004 ; Benguigui, dir., 1997). L'imposition de cette problématique soulève des enjeux sociologiques considérables (Castel, 1995b ; Fassin, 1996 ; Paugam, dir., 1996 ; Paugam, 1998 ; *Politix*, 1996), à commencer par le risque d'isoler l'exclusion de ses conditions socio-historiques de production, d'ignorer le rôle des institutions dans la production de l'exclusion et de faire ainsi des « exclus » les principaux acteurs de leur exclusion, selon un raisonnement consistant à « blâmer la victime » (voir aussi Wacquant, 2001).

Enfin, la « question des banlieues », des « cités » - voire des « jeunes des cités » - dresse la troisième perspective de recherche dominante, souvent abordée à travers l'étude de la « politique de la ville » et de ses dispositifs et modes renouvelés d'action publique (Donzelot, Estèbe, 1994), plus rarement à travers ses effets en termes de construction des problèmes publics et du « problème de l'immigration » (avec des exceptions, notamment Champagne, 1991 ; Rinaudo, 1998) ou à travers ses effets en termes de recomposition des rapports de domination. La focalisation sur la recomposition des modes d'action publique et l'accent mis sur leur horizontalisation risquent alors de faire passer à l'arrière-plan la question des rapports de domination (Préteceille, 1998) et de faire oublier que le « problème des banlieues » est avant tout celui de rapports de domination à travers lesquels des groupes sont infériorisés sur le fondement de leur appartenance à un territoire et/ou de leur origine ethnique et/ou sociale. Des analyses ont pourtant montré tout l'apport de la sociologie des relations interethniques et de la construction des problèmes publics pour comprendre le processus de construction sociale de la « banlieue » (Rinaudo, 1998).

### *B. Rompre avec la pensée d'Etat : la problématique de la construction des frontières ethniques*

Tout l'intérêt d'une problématique en termes de construction des frontières ethniques par l'action publique est de rompre avec une sociologie fondée sur les catégories de l'action publique et tout l'impensé qu'elles véhiculent. Toutefois, l'importation des concepts est, de façon générale, un problème délicat en sciences sociales et la force de l'idée reçue selon laquelle cette problématique initialement anglo-saxonne serait illégitime au pays du « pacte républicain » rend d'autant plus nécessaire de justifier ici ce choix. D. Schnapper fait ainsi état de ses réticences à l'égard de cette notion : il y a selon elle danger à importer , « sans critique préalable, des concepts forgés dans un pays où ni la réalité ni les représentations de la nation et de l'immigration ne sont les mêmes » (1991, p. 9). Ce procès en « importation illégitime », au nom de la conception française de la nation, est révélateur d'une certaine dérive intellectualiste des recherches françaises sur l'« intégration ». Il est aussi pour beaucoup imputable à la méconnaissance des enjeux, objectifs et présupposés des théories anglo-saxonnes de l'ethnicité. C'est pourquoi il nous semble essentiel de commencer par préciser brièvement ceux-ci.

#### 1. L'apport des théories anglo-saxonnes de l'ethnicité : comprendre la construction sociale des frontières ethniques

S'il n'a émergé que tardivement (principalement depuis les années 1990) dans la littérature scientifique de langue française, le terme d'ethnicité, apparu sous sa forme anglaise (*ethnicity*) dans les années 1940, est au contraire omniprésent dans les sciences sociales anglo-saxonnes depuis les années 1970. Aux Etats-Unis, une revue spécialisée, *Ethnicity*, est créée en 1974 et l'ouvrage clé dirigé par N. Glazer et D. P. Moynihan paraît en 1975 (Glazer, Moynihan, dir., 1975). La conviction de nombreux chercheurs en sciences sociales est alors qu'on assiste à l'émergence d'une catégorie d'action sociale, l'ethnicité, aussi importante qu'a pu l'être celle de classe au dix-neuvième siècle. En effet, à partir de la fin des années 1960, émerge un nouveau type de conflits et de revendications, qualifiés d'ethniques, tant dans les sociétés du Tiers Monde que dans les sociétés industrielles, à commencer par le mouvement des *civil rights* aux Etats-Unis. Pour les sciences sociales, l'enjeu est alors de comprendre l'émergence ou le renforcement des catégories ethniques comme catégories pertinentes de l'action sociale. La portée des débats suscités par cette notion dépasse largement le domaine de l'analyse des relations interethniques, dans le sens où « le constat de l'importance accordée aux liens ethniques dans les sociétés modernes vient apporter un démenti radical à la thèse convenue de l''éclipse de la communauté' sous la triple action de l'urbanisation, de l'industrialisation et de la bureaucratisation » (Poutignat, Streiff-Fénart, 1995, p. 31).

Il faut donc souligner que la notion d'ethnicité, telle qu'elle a été forgée par les sciences sociales anglo-saxonnes, « consiste largement non pas à attester l'existence des groupes ethniques, mais à poser cette existence comme problématique. […] Théoriser l'ethnicité, cela ne revient pas à fonder le pluralisme ethnique comme modèle d'organisation socio-politique, mais à examiner les modalités selon lesquelles une vision du monde 'ethnique' est rendue pertinente pour les acteurs » (Poutignat, Streiff-Fénart, 1995, p. 17). Les travaux des années 1970 aux Etats-Unis marquent un déplacement majeur dans la conceptualisation de l'ethnicité, qui n'est plus envisagée, comme dans la tradition ethnologique, comme la caractéristique d'un groupe minoritaire défini par des traits culturels spécifiques, voire archaïques (« l'ethnie »)[10], mais comme une forme d'organisation sociale propre aux sociétés modernes : l'ethnicité n'est plus la marque d'un héritage traditionnel, elle est une réponse à la situation actuelle des immigrés dans la société américaine. Dès lors que l'on cesse d'appréhender les groupes ethniques comme des entités objectives, ayant une existence « naturelle », la question devient celle des conditions socio-historiques dans lesquelles ces groupes sont construits et/ou se construisent : bref, il s'agit de comprendre pourquoi et comment la construction sociale de la réalité se fait en des termes ethniques.

Etudier les processus de construction des différences ethniques, les conditions d'émergence, de saillance et de transformation des différenciations ethniques : tels sont les objets des théories de l'ethnicité. Si ces théories sont très diverses et puisent dans des perspectives sociologiques générales contrastées (culturalisme, instrumentalisme, choix rationnel, structuralisme, marxisme, etc.), elles se rejoignent sur ce constat commun qu'il faut dépasser le « primordialisme », c'est-à-dire la conception des groupes ethniques comme entités immuables, et de l'ethnicité comme propriété essentielle, transmise dans et par le groupe indépendamment des relations avec les *out groups*. Les recherches contemporaines sur l'ethnicité reposent ainsi, au-delà de leur diversité théorique, sur deux acquis communs fondamentaux. Le premier est la reconnaissance du caractère relationnel plutôt qu'essentiel des identités ethniques : le « nous » se construit par opposition aux « eux ». Ainsi, c'est l'intensification des interactions, des conflits et de la compétition (à un niveau plus ou moins immédiat ou abstrait) dans un contexte social commun, et non pas la « distance culturelle », qui fait saillir la frontière entre *insiders* et *outsiders*. La « distance culturelle » est bien moins une réalité essentielle qu'une construction sociale permettant et légitimant la mise à distance des « eux ». Le second est le caractère dynamique plutôt que statique de l'ethnicité : bien plus qu'un fait social doté d'une signification universelle et invariante, une qualité inhérente à un groupe, l'ethnicité est un principe de vision et de division du monde social dont la signification et la saillance peuvent varier selon les sociétés, les époques, les situations et les interactions.

[10] Par ailleurs, des travaux ont souligné combien les « ethnies » des sociétés dites primitives étaient elles-mêmes

L'un des principaux apports des théories de l'ethnicité est ainsi de rompre avec l'idée que les groupes ethniques existeraient en soi pour envisager le *processus* de construction des frontières ethniques et « penser relationnellement » (Bourdieu, 1992) les groupes ethniques. Loin d'une représentation essentialiste de groupes ethniques immuables, dont l'existence irait de soi, la problématique de construction des frontières ethniques identifiée par l'anthropologue F. Barth dans les années 1960 (Barth, 1969) invite à une lecture relationnelle, processuelle et constructiviste des frontières ethniques, à une réflexion en termes de production sociale des catégories, des différences et des inégalités ethniques.

## 2. Des « immigrés » aux minorités ethniques

C'est dans une telle perspective sociologique que prend tout son sens le concept de minorité ethnique, si souvent décrié en France, car si contraire au mythe républicain de l'adhésion à un contrat social qui effacerait l'origine ethnique des citoyens et qui fonderait l'intégration nationale sur l'individu et non sur les communautés. Dans la sociologie anglo-saxonne des relations interethniques, les minorités ethniques sont définies non comme des groupes essentiels mais comme les produits contingents, historiques, d'un processus d'ethnicisation et de minorisation : au fond, il s'agit moins d'analyser des minorités ethniques que des *minorités ethnicisées*, ou encore le *processus d'ethnicisation et de minorisation de certains groupes sociaux*. Les minorités ethniques ne sont donc pas définies numériquement par leur nombre inférieur à celui de la majorité, mais par le rapport de domination qu'elles subissent dans la société globale en raison de leur « origine » réelle ou supposée. En effet, ce n'est pas l'origine objective de l'individu ou du groupe qui conditionne l'action sociale, mais son origine telle qu'elle est construite par les acteurs sociaux sur la base d'indices divers tels que la couleur de peau, la langue, l'accent, les vêtements, les coutumes, les attitudes, etc. Dans notre approche, les minorités ethniques (de même que les communautés ethniques) ne sont donc pas définies par le sentiment subjectif d'appartenance à un groupe. Il ne s'agit pas nécessairement de groupes qui se considèrent eux-mêmes comme des communautés historiques ou sociales. Toutefois, le traitement différent et défavorable dont ils sont l'objet force ou renforce le sentiment de partager une situation et des intérêts, et en conséquence souvent celui de former un groupe.

Nous avons jusqu'ici davantage défini le terme de minorité que celui d'ethnique. Or la définition de l'ethnicité et de l'ethnique, et corollairement celle de la pertinence relative de l'usage du lexique de l'ethnicité ou de celui de la « race », voire de la culture, ne sont pas sans poser problème. Doit-on parler de groupes ethniques ou « raciaux », de discriminations ethniques ou raciales ? Faut-il, comme certains auteurs, retenir la notion d'« ethnoracial » ? Parallèlement, doit-on parler de processus

---

le produit de constructions socio-politiques (notamment Amselle, M'Bokolo, dir., 1985).

d'ethnicisation, de racialisation ? Sur ces questions, les travaux actuels dégagent moins un consensus qu'un certain flou conceptuel, la seule certitude étant l'impossibilité d'échapper complètement à l'histoire contenue, sédimentée, dans les mots, aux rapports de pouvoir qui renvoient d'abord à un pouvoir de nommer : « Quel que soit le soin que l'on prend à les élaborer, les définitions et catégories n'ont aucune chance d'être 'justes' : ce sont, par construction, des instruments de connaissance que les rapports inégaux traversent de part en part » (de Rudder, Poiret, Vourc'h., 2000, p. 29).

Si nous avons retenu dans ce travail le concept de minorités *ethniques*, il faut néanmoins souligner et prendre en compte la forte imbrication, dans les processus d'assignation catégorielle, des trois registres de l'ethnicité, de la « race » et de la culture. La « race » renvoie à des différences phénotypiques (couleur de peau, chevelure, morphologie, etc.), l'ethnicité à l'« origine » (pays d'origine, nationalité, etc.) de la personne, la culture à un système de signification historiquement construit permettant de donner un sens au monde vécu (religion, mœurs, vêtements, etc.). Dans les rapports sociaux, ces registres sont souvent mêlés au point d'être difficilement dissociables. En effet, l'« origine » d'un individu peut être perçue sur le fondement de traits phénotypiques, ethniques ou culturels[11]. En outre, les discours sociaux sur l'« origine » ou la « différence culturelle » constituent souvent une euphémisation de discours ou de croyances racistes, tues car inavouables, illégitimes. Certains auteurs ont ainsi proposé de parler de « néo-racisme » ou « racisme culturel » : frappé d'illégitimité, confronté à des mesures de répression légale, le discours raciste traditionnel, celui de l'inégalité des « races » (définies en des termes biologiques) se serait euphémisé dans celui, plus ambigu et partant plus acceptable, de la « différence culturelle » (Taguieff, 1987 ; Barker, 1981). Cette imbrication des registres ethnique, racial et culturel est indissociable d'un processus de naturalisation de l'ethnicité et de la culture : de nombreux discours sociaux renvoient les « immigrés » à une différence essentielle, « naturelle » et donc indépassable, irréductible, qu'elle soit définie en termes raciaux, ethniques ou culturels (par exemple lorsque l'islam est supposé renvoyer à une culture immuable, et définitivement incompatible avec les lois de la République française ou avec la *Britishness*). Sociologiquement, c'est alors cette imbrication qui est significative. L'usage de l'expression de minorités ethniques ne doit donc pas occulter la coprésence des registres de la culture et de la « race », autant que de l'ethnicité, dans la construction des frontières ethniques et, tout au long de ce travail, nous serons attentifs à ces imbrications ou à ces glissements de registres, particulièrement significatifs de la construction des frontières sociales. La comparaison franco-britannique rend cette attention d'autant plus nécessaire que, traditionnellement, les enjeux liés à la présence des « immigrés » ont été construits en Grande-Bretagne dans les termes des « races » et des

[11] L'affaire du « préfet d'origine musulmane » dont le ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy a plaidé pour la nomination fin 2003, et qui a abouti à la nomination début 2004 d'un « préfet issu de l'immigration », illustre parfaitement cette ambiguïté de la référence aux « origines ». Cf. *Le Monde* du 10 janvier 2004, « L'Elysée annonce la nomination prochaine d'un préfet 'issu' de l'immigration' ».

« relations raciales », tandis qu'en France toute référence officielle à la « race » était rendue difficile par la forte association de ce lexique à l'expérience du nazisme et de la France vichyste. L'un des enjeux de la comparaison est donc de voir dans quelle mesure, aujourd'hui, on assite à une recomposition des processus d'assignation catégorielle autour du registre de la culture.

### 3. L'ethnicisation comme processus : une approche dynamique et relationnelle des frontières ethniques

Dès lors qu'on s'intéresse moins aux groupes qu'à leurs processus socio-historiques de construction, il importe de définir avec précision ces processus, d'autant plus que le concept d'ethnicisation que nous utilisons ici reçoit des définitions diverses dans la littérature scientifique. On peut distinguer deux principaux usages du terme. D'une part, certains auteurs parlent d'ethnicisation des rapports sociaux lorsque des catégories ethniques, liées de façon générale à l'« origine » (définie, à nouveau, dans des termes divers, nationaux, religieux, culturels ou « raciaux », de façon successive ou cumulée) deviennent des référents déterminants de l'action et dans l'interaction, par opposition aux situations dans lesquelles ces imputations ne constituent qu'un référent parmi d'autres ; autrement dit, ils parlent d'ethnicisation lorsque les catégories ethniques constituent un élément central de la mise en forme du réel. Mais d'autre part, ce terme est souvent associé à l'idée d'une progression quantitative de la place des catégorisations ethniques dans la construction sociale de la réalité, par rapport à une période antérieure (la « crise » des années 1970 étant bien souvent désignée comme la ligne de rupture, le point de départ de l'ethnicisation des rapports sociaux)[12]. Les contours de l'ethnicisation comme processus se trouvent quelque peu brouillés par la coprésence de ces deux éléments de définition : s'agit-il uniquement de définir un processus de construction de frontières sociales fondé sur le « captage » d'indices de l'« origine », ou bien plutôt de référer au poids croissant des catégories ethniques dans les rapports sociaux ? Bien que la plupart des études s'accordent à privilégier cette deuxième dimension et à défendre l'hypothèse du renforcement des désignations ethniques dans les

[12] La conceptualisation retenue par V. de Rudder, C. Poiret et F. Vourc'h illustre bien cette double dimension qui coexiste souvent dans la définition du terme d'ethnicisation. Les auteurs commencent par définir celle-ci en ces termes : « Dans les relations interethniques, les faits culturels sont en fait 'captés' par un système de désignation et de catégorisation. Ce système sélectionne, falsifie ou invente des traits culturels pour les inclure dans une organisation sociale plus ou moins inégalitaire et hiérarchique. L'objet de l'étude des relations interethniques est d'analyser cet ensemble de faits sans présupposer *a priori* l'existence de tel ou tel groupe ethnique, mais, au contraire, en posant que c'est dans les rapport sociaux et les relations sociales que se forment et se transforment de tels groupes et, surtout, que s'érigent entre eux des limites ou 'frontières', plus ou moins étanches, plus ou moins poreuses. C'est ce processus de construction de frontières et de désignation que nous nommons ethnicisation. Il y est moins question de 'reconnaissance' de différences réelles ou supposées que de classement social et de positionnement sur une échelle qui ordonne des statuts sociaux, économiques, politiques… Au cours de l'ethnicisation, l'imputation ou la revendication d'appartenance ethnique devient un référent déterminant (fondamental, englobant, dominant, voire exclusif) de l'action et dans l'interaction » (2000, p. 31). Ils ajoutent néanmoins immédiatement que « lorsque, comme d'autres chercheurs, nous évoquons l'ethnicisation des rapports sociaux dans la société française, nous nous référons au renforcement de la catégorisation et de la hiérarchisation ethniques qui y est à l'œuvre depuis une vingtaine d'années » (*id.*).

rapports sociaux en France, nous adopterons une conception plus restrictive en ne conservant que le premier aspect de cette définition. En effet, notre objectif est moins de « mesurer » l'évolution quantitative de la mobilisation des catégories ethniques que de comprendre comment les contextes socio-historiques spécifiques à la Grande-Bretagne et à la France du début des années 2000 rendent possibles ou favorisent certains modèles qualitatifs spécifiques de construction des frontières ethniques[13].

Par ailleurs, certains chercheurs proposent de distinguer ethnicisation et racialisation (ou racisation), définis comme deux processus d'altérisation plus ou moins radicale[14]. Selon V. de Rudder, C. Poiret et F. Vourc'h (2000, p. 32), la différence se situe dans le seuil qualitatif fondamental que franchit l'imputation raciale par rapport à l'imputation ethnique : l'imputation raciale « absolutise la différenciation culturelle et d''origine' en l'instituant comme race, c'est-à-dire en l'inscrivant dans un règne extérieur à la volonté humaine : celui de la nature. La catégorie 'race' est immuable et définitive ». Toutefois, le repérage empirique de la frontière entre ethnicisation et racialisation pose le plus souvent des problèmes insolubles (comme le reconnaissent d'ailleurs ces auteurs), pour les raisons mentionnées ci-dessus : d'une part, l'ethnicisation est toujours susceptible d'exprimer une racisation euphémisée, et d'autre part les registres raciaux, ethniques et culturels sont le plus souvent étroitement associés dans le processus de construction des frontières. Pour ces raisons, nous avons principalement mobilisé le concept d'ethnicisation, tel que nous l'avons défini ci-dessus. Nous avons retenu celui de racialisation seulement lorsque le processus d'assignation catégorielle empruntait de la façon la plus claire et explicite le registre de la « race » (notamment dans le cas de la construction des problèmes liés à l'« immigration » en Grande-Bretagne dans les années 1940-1960[15]).

### 4. Les relations interethniques comme forme particulière de la relation établis-marginaux

L'étude sociologique de la construction des frontières ethniques ne doit pas constituer, selon nous, un domaine à part. Les relations interethniques doivent être analysées comme des *relations sociales ethnicisées*. A cet égard, leur analyse doit se nourrir des apports de travaux dont elle partage

[13] En ce sens, l'approche historique que nous développons dans le chapitre 1 vise moins à tester l'hypothèse de la centralité croissante des catégories ethniques dans la mise en forme du réel qu'à saisir de façon dynamique la construction sociale des problèmes et d'identifier des continuités ou des ruptures qualitatives.

[14] De façon générale, le terme de racialisation semble le plus souvent retenu par les auteurs anglo-saxons, moins réticents vis-à-vis de l'usage d'un vocabulaire articulé à l'idée de « race », alors qu'il est en général évité par les auteurs français, qui retiennent plutôt celui d'ethnicisation. Les chercheurs britanniques (et américains) sont par ailleurs plus prompts à utiliser des concepts tels que racisme d'Etat, Etat raciste ou Etat racial (Goldberg, 2002) que les chercheurs français, plus hésitants face à l'usage d'expressions si chargées et si décalées par rapport aux représentations et au vocabulaire français.

[15] Cf. *infra*, chapitre 1.

la problématique sociologique générale de la construction des identités sociales et des rapports de domination.

La théorisation de la relations établis-marginaux (*insiders-outsiders*) par N. Elias (1997) offre un point de départ particulièrement stimulant pour réfléchir à l'articulation entre sociologie des relations interethniques et sociologie générale[16]. N. Elias étudie, avec J. L. Scotson, cette relation à l'échelle d'une petite ville anglaise et des relations qui s'y nouent entre les habitants de deux quartiers ouvriers, l'un étant composé d'ouvriers établis de longue date et l'autre d'ouvriers récemment arrivés. Son travail empirique le mène à produire un cadre interprétatif général, qui peut permettre de comprendre le processus d'ethnicisation des « immigrés » comme relation établis-marginaux d'un type particulier. N. Elias constate qu'entre les deux groupes en relation, « il n'y avait pas la moindre différence de nationalité, d'origine ethnique, de 'couleur' ou de 'race' ; ils ne différaient pas non plus par leur activité, leur revenu ou leur niveau d'éducation – en un mot, par leur classe sociale. Il s'agissait de deux quartiers ouvriers. La seule différence était celle qu'on a déjà signalée : un groupe était formé des résidents installés depuis deux ou trois générations, l'autre était celui des nouveaux venus » (p. 37). Ce constat le conduit à réinterroger la qualification de ces relations comme « raciales » et ethniques : « Les 'relations de races', comme on dit, ne sont donc jamais que des relations établis-marginaux d'un type particulier. Que les membres des deux groupes n'aient pas la même apparence physique, ou que les membres de l'un d'eux s'expriment avec moins d'aisance et avec un accent prononcé, a simplement l'effet d'un signe distinctif (*reinforcing shibboleth*) qui rend les intrus plus aisément reconnaissables. Il n'est pas non plus très judicieux de parler de 'préjugé racial'. L'aversion, le mépris ou la haine qu'éprouvent les membres d'un groupe installé pour ceux d'un groupe marginal, la peur d'être souillé par des contacts plus étroits sont les mêmes, que les différences physiques soient marquées ou que les deux groupes soient physiquement impossibles à distinguer au point que les exclus stigmatisés doivent porter un badge indiquant leur identité » (p. 55).

Le pouvoir des établis n'est pas fondé sur une différence objective mais sur des pratiques discursives (ragots, commérages) qui renforcent la croyance en la valeur supérieure du groupe établi et sa cohésion. Pour cette raison, poursuit N. Elias, « des adjectifs comme 'racial' et 'ethnique', largement employés dans ce contexte tant en sociologie que dans l'ensemble de la société, semblent symptomatiques d'un évitement idéologique. En y recourant, on attire l'attention sur un aspect périphérique de ces relations (la couleur de la peau, par exemple), au détriment de ce qui est essentiel (par exemple, les rapports de force et l'exclusion du groupe le moins puissant des postes d'influence). Que les groupes auxquels on se réfère en parlant de 'relations de races' ou de 'préjugé racial' diffèrent ou non par leur ascendance et leur apparence 'raciale', l'aspect saillant de leur relation est que l'un des

[16] Pour une application récente à un quartier parisien, voir I. Coutant (2000).

groupes hérite de pouvoirs bien plus grands, empêchant les membres de l'autre groupe d'accéder aux sources de pouvoir et d'établir des contacts plus étroits avec ses propres membres, les reléguant ainsi à une position d'*outsiders*, d'exclus » (pp. 55-56). Selon N. Elias, « la sociodynamique de la relation des groupes entretenant un lien d'installés à marginaux est déterminée par la nature même de ce lien, plutôt que par l'une ou l'autre des caractéristiques des groupes considérés indépendamment » (p. 56).

Le cadre théorique que nous avons défini ci-dessus, parce qu'il envisage les frontières ethniques comme des constructions sociales, est très proche de la perspective dynamique et relationnelle défendue par N. Elias : c'est l'ethnicisation qui produit les groupes ethniques, ou encore, pour reprendre les termes de C. Guillaumin (2002), c'est le racisme qui crée la « race », et non l'inverse. De la même façon que, au sein du quartier étudié par N. Elias, les ragots et les commérages (sur la saleté des nouveaux venus ou leur incapacité à respecter les normes sociales) légitiment l'exclusion des *outsiders*, au sein des sociétés britannique et française des représentations et des discours ethnicisés légitiment l'infériorisation et l'exclusion de certains groupes sociaux[17].

Cet outillage conceptuel issu à la fois de la sociologie des relations interethniques et de la sociologie générale doit donc nous permettre de comprendre les processus selon lesquels, en Grande-Bretagne et en France, certains groupes sociaux sont ethnicisés, construits comme des « eux » séparés du « nous » (bien que la plupart d'entre eux aient aujourd'hui la nationalité britannique ou française), et la façon dont cette ethnicisation légitime leur exclusion[18] de l'accès à certaines ressources, en l'occurence la ressource en logement social. Il s'agit maintenant de voir comment la question de l'Etat et de l'action publique (et en particulier de la politique du logement social) s'articule à celle de la production des frontières ethniques.

[17] Des analyses telles que celles de H. Becker (1985) sur la déviance ou d'E. Goffman (1975) sur le stigmate apportent également, de ce point de vue, des éclairages essentiels sur la construction des frontières sociales, qui peuvent être mis à profit dans l'étude de la construction des frontières ethniques.

[18] Par la suite, nous définirons le terme d'exclusion comme un processus dynamique et relationnel, tel que N. Elias le mobilise dans son analyse de la relation entre majoritaires et minoritaires.

### *C. Etat-nation, Etat-Providence, politique du logement social et construction des frontières ethniques*

Dans quelle mesure l'Etat et l'action publique participent-ils à la construction des frontières ethniques[19] ? Généralement considéré comme le fondateur de la problématique de la construction des frontières ethniques, F. Barth a récemment reconnu qu'il avait sous-estimé, dans son fameux article de 1969, le rôle de l'Etat dans la construction des frontières ethniques (Barth, 1994). Contre l'individualisme méthodologique, qui considère le processus d'intégration des personnes issues de l'immigration comme un processus éminemment individuel et lié aux préférences et choix rationnels des individus (Banton, 2001), nous soutenons l'hypothèse que l'action publique joue un rôle clé dans la reproduction des différenciations ethniques. Après avoir mis en évidence le rôle central de l'Etat, d'abord comme Etat-nation, puis comme Etat-Providence, dans la production des différenciations ethniques, nous expliquerons pourquoi la politique du logement social constitue un terrain privilégié pour analyser la construction des frontières ethniques par l'action publique.

#### 1. Etat, nation et construction des frontières ethniques

La question de l'Etat est indissociable de celle de la domination. M. Weber (1995) définit la politique comme une activité sociale de domination organisée par un ou quelques hommes sur d'autres hommes ; dans la période moderne, marquée par le développement des Etats, ce sont les formes légales de domination qui se sont imposées. M. Foucault évoque, quant à lui, « l'étatisation des relations de pouvoir », qu'il considère comme un processus essentiel dans la construction des identités sociales : « Cette forme de pouvoir s'exerce sur la vie quotidienne immédiate, qui classe les individus en catégories, les désigne par leur individualité propre, les attache à leur identité, leur impose une loi de vérité qu'il leur faut reconnaître et que les autres doivent reconnaître entre eux. C'est une forme de pouvoir qui transforme les individus en 'sujets' : sujet soumis à l'autre par le contrôle et la dépendance, et sujet attaché à sa propre identité par la conscience ou la connaissance de soi »[20]. En ce

[19] Nous retenons ici une définition extensive de l'action publique, telle que celle proposée par P. Laborier et D. Tromm (2003, p. 11) : « 'Action publique' est entendue dans un sens large, de sorte à couvrir l'activité des pouvoirs publics et plus largement toute activité articulée sur un espace public et nécessitant une référence à un bien commun ». Cette définition extensive a deux principaux intérêts : elle conduit à s'intéresser à l'ensemble des processus, depuis l'émergence d'une plainte jusqu'à la mobilisation collective, la publicisation des causes et leur frayage vers le public (construction des problèmes publics) ; elle invite à prendre en compte, au-delà des acteurs politiques proprement institutionnels, tous ceux qui participent à l'action publique (acteurs privés, associatifs, société civile, etc.).

[20] M. Foucault, *in* Dreyfus, H., Rabinow, P. (1984, 1e éd. 1982), *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, pp. 302-303, cité par G. Noiriel (2001, p. 262) (l'auteur ne précise pas l'origine de la citation).

sens, l'Etat a un rôle décisif dans la construction des rapports sociaux et la production de la différenciation sociale[21].

Les travaux socio-historiques sur le racisme ont mis en évidence le lien étroit entre le développement du racisme et la construction (et la transformation) de l'Etat-nation, soulignant que le racisme est un phénomène « moderne »[22]. Divers auteurs voient dans la naissance du racisme une conséquence de l'idéologie des Lumières et de l'égalitarisation des sociétés. Ainsi, pour L. Dumont (1966, p. 320), ce phénomène est indissociable de la modernité : « Le racisme répond, sous une forme nouvelle, à une fonction ancienne. Tout se passe comme s'il représentait, dans la société égalitaire, une résurgence de ce qui s'exprimait différemment, plus directement et naturellement, dans la société hiérarchique. Rendez la distinction illégitime, et vous avez la discrimination, supprimez les modes anciens de distinction, et vous avez l'idéologie raciste ». Selon la formule de P.-J. Simon, « l'idéologie raciste - cela n'est peut-être pas toujours suffisamment aperçu - est en quelque sorte l'envers nécessaire de l'idéologie égalitaire » (P.-J. Simon, 2003, p. 22).

Nombre d'auteurs ont souligné le lien entre le développement du racisme et celui des Etats-nations (Miles, 1989 ; voir aussi Bovenkerk, Miles, Verbunt, 1990), c'est-à-dire entre le développement du racisme et le processus de définition de la frontière entre ceux qui appartiennent et ceux qui sont exclus de cette « communauté imaginée » qu'est la nation (Anderson, 1983). Le racisme est un élément décisif des processus de construction de cette frontière entre « nous » et « eux ». R. Miles souligne ainsi que « l'histoire de la formation de l'Etat-nation en Europe est celle d'une d'une multiplicité de processus intérieurs, incluant ceux de civilisation et de racialisation » (1993a, cité par

[21] Dans un article fondateur, E. Durkheim et M. Mauss (1903) ont montré l'origine sociale des classifications et le lien nécessaire entre l'idée de classification et celle de hiérarchie entre les êtres. Issues du monde social, ces formes de classifications sont pour l'essentiel en accord avec lui, si bien qu'elles passent inaperçues. L'anthropologue M. Douglas (1999) a poursuivi dans cette direction en montrant comment les classifications selon lesquelles nous comprenons le monde social sont produites par les institutions. Dans les sociétés modernes, où l'Etat joue un rôle central dans la production des biens symboliques, P. Bourdieu a montré comment la violence exercée par l'Etat est non seulement physique mais aussi symbolique. C'est le double processus d'extériorisation (dans des institutions) et d'intériorisation (dans l'habitus) d'un certain ordre du monde qui conduit à la reproduction de cet ordre social, perçu comme naturel, non contingent et arbitraire. Cette approche théorique a permis d'éclairer les processus de différenciation sociale, notamment de classe (Bourdieu, 1979), de genre (Bourdieu, 1998), et de « race » (Sayad, 1999, 1991a). Elle a ainsi cherché à saisir « la logique de domination exercée au nom d'un principe symbolique connu et reconnu par le dominant comme par le dominé, une langue (ou une prononciation), un style de vie (ou une manière de penser, de parler ou d'agir) et, plus généralement, une propriété distinctive, emblème ou stigmate, dont la plus efficiente symboliquement est cette propriété corporelle parfaitement arbitraire et non prédictive qu'est la couleur de la peau » (Bourdieu, 1998, p. 12).

[22] La notion de « race » se diffuse à partir du dix-huitième siècle. Dans un premier temps (dix-septième et dix-huitième siècles) dominent des représentations qu'on pourrait qualifier de « protoracistes » : le « Noir Africain » ou l'« Indien » sont perçus comme des sauvages, mais des sauvages susceptibles d'être civilisés. Le racisme proprement dit, c'est-à-dire l'idée d'une différence essentielle inscrite dans la nature même des groupes humains, dans leurs caractéristiques physiques, ne se diffuse véritablement qu'à partir de la fin du dix-huitième siècle et au dix-neuvième, période de l'essor du racisme scientifique (P.-J. Simon, 2003).

Rath, 1999). Il met en évidence la convergence entre des processus de racialisation extérieurs (en particulier le colonialisme) et intérieurs (racialisation de la *white working class*, des « classes dangereuses »). Soucieuse de sauvegarder sa position privilégiée et dominante, la classe bourgeoise a cherché des façons de se distinguer des personnes « communes » à travers le raffinement de ses valeurs et manières[23]. De cette façon se sont construites, dans les limites de l'Etat-nation, deux catégories de personnes dialectiquement liées : le « soi civilisé » et « l'autre incivilisé », à savoir les membres des classes subordonnées, représentées comme des « races » à part : leur caractère « arriéré » était souvent interprété comme un attribut biologique faisant obstacle à leur incorporation, en tant que « races », dans la nation. R. Miles identifie ainsi un « racisme de l'intérieur », distinct du « racisme de l'extérieur » mais connecté à lui par l'idéologie de la mission civilisatrice envers les « autres » extérieurs *et* intérieurs.

Cette double hypothèse d'une articulation, d'une part entre égalitarisation et racisme, d'autre part entre nationalisation et racisme, se retrouve dans l'analyse par N. Elias de la relation établis-marginaux particulière qu'est la relation entre les « Juifs » et les « Allemands » dans l'Allemagne nazie (Elias, 1991a). N. Elias y soutient que le ressentiment des membres du groupe majoritaire surgit quand « un groupe marginal socialement inférieur, méprisé et stigmatisé, est sur le point d'exiger l'égalité non seulement légale, mais aussi sociale, quand ses membres commencent à occuper dans la société majoritaire des positions qui leurs étaient autrefois inaccessibles, c'est-à-dire lorsqu'ils commencent à entrer directement en concurrence avec les membres de la majorité en tant qu'individus socialement égaux et peut-être même quand ils occupent des positions qui confèrent aux groupes méprisés un statut plus élevé et plus de possibilités de pouvoir qu'aux groupes établis dont le statut social est inférieur et qui ne se sentent pas en sécurité » (1991a, p. 152, cité par Réa, Tripier, 2003, pp. 82-83). La différenciation s'exerce notamment par des discours d'infériorisation émanant de ceux qui se présentent comme les héritiers légitimes d'un patrimoine, en l'occurrence le patrimoine national, et par des discours politiques de différenciation « raciale ». La mobilisation de ces discours d'infériorisation est d'autant plus forte que la différence de positions entre *insiders* et *outsiders* s'estompe et que les *outsiders* prétendent à l'égalité juridique, sociale et symbolique : « Quand l'Etat national se dirige vers le stade de l'intégration, les tensions, d'ordinaire, se renforcent » (1991a, p. 157). Les discours sur l'« intégration » viennent mettre de la différence là où il y a de la ressemblance. Ils ont pour effet, consciemment ou inconsciemment recherché, la délégitimation des *outsiders* à prétendre à l'égalité et à l'appartenance à la nation. N. Elias montre par là le lien entre la promotion sociale des minorités et la production du racisme. Restituant les liens entre domination et stigmatisation, son analyse souligne que l'« intégration » renvoie moins à l'incorporation par les

[23] Voir aussi N. Elias (1973).

nouveaux venus de standards culturels qu'à la capacité de la société d'accueil à leur reconnaître un statut de « citoyens » et/ou de « nationaux » légitimes.

Cette mise en évidence des articulations étroites entre racisme d'une part, égalitarisation et nationalisation des sociétés d'autre part, permet de saisir rôle de l'Etat dans la production des frontières ethniques. L'Etat et la nation sont aujourd'hui intimement liés dans la forme de l'Etat-nation tel qu'il s'est structuré en Europe depuis la fin du dix-huitième siècle. Instance de définition politique et juridique de la nation (et de la nationalité) et de la citoyenneté, l'Etat contribue fortement à dessiner les contours de la « communauté imaginée » des « nationaux » et des « citoyens ». En ce sens, la formation de l'Etat-nation a contribué à renforcer les logiques de production et de naturalisation des différences entre « nous » et « eux ».

## 2. Etat-Providence et construction des frontières ethniques

La distinction qu'opèrent F. Bovenkerk, R. Miles et G. Verbunt entre trois grandes fonctions de l'Etat (1990, p. 482) permet de réfléchir plus précisément au rôle de l'Etat dans la définition des *in* et des *out*. La première est la fonction de définition des nationaux et citoyens (fonction de *gatekeeper*), la deuxième celle de consommation collective (*welfare*) et la troisième celle du maintien et de la légitimation de l'ordre social (*law and order*). Ces trois dimensions placent la question des « immigrés » au centre des préoccupations et de l'action étatiques : tout d'abord, dans quelle mesure « l'étranger » peut-il entrer sur le territoire, participer à la communauté des citoyens, voire être « naturalisé » et accéder ainsi à la communauté des nationaux ? Ensuite, dans quelle mesure peut-il participer à la solidarité sociale ? Enfin, dans quelle mesure est-il l'objet du contrôle social, considéré comme une source de désordre à surveiller ? En abordant la question de la construction des frontières ethniques par l'action publique à travers l'exemple de la politique du logement social, nous choisissons de nous focaliser sur la fonction de *welfare*, de solidarité, exercée par l'Etat ; il nous faut donc préciser ici l'articulation entre Etat-Providence et production des frontières ethniques.

L'Etat-Providence, c'est-à-dire l'Etat en tant qu'instance de solidarité sociale, joue un rôle décisif dans la construction de la communauté imaginée des nationaux et des citoyens. Analysant la « nationalisation » du droit social en France au début du vingtième siècle, c'est-à-dire l'institutionnalisation du critère de nationalité comme critère d'accès aux droits sociaux et ressources sociales, G. Noiriel soulève l'hypothèse que « la forme nationale de l'Etat-Providence pose de nombreux problèmes susceptibles d'enrichir nos connaissances historiques sur les nations contemporaines. Au-delà des différences, voire des antagonismes de classes, la logique de l'Etat-Providence n'a-t-elle pas contribué à cimenter une unité, voire une solidarité, entre les membres d'une même nation ? […] Avec le triomphe de l'Etat-Providence, ce sont désormais les normes nationales

qui pénètrent dans l'intimité de tous les foyers des 'ayants droit'. On a maintenant un intérêt évident à être 'national' (puisque c'est l'un des principaux critères définissant l'ayant droit) » (Noiriel, 2001, p. 306). Cette analyse permet de souligner le lien étroit, historiquement construit, entre Etat, nation et accès aux droits sociaux. C'est ce lien que nous souhaitons éclairer ici en analysant la façon dont une politique sociale telle que la politique du logement social participe à la production des frontières de la citoyenneté légitime.

La question de la production de frontières sociales par l'Etat-Providence et les politiques sociales a le plus souvent été abordée sous l'angle des effets de l'Etat-Providence en termes de stratification de classes[24]. Plus tard, cette question a également été abordée sous l'angle des frontières de genre. En effet, l'approche dite « féministe » a, depuis les années 1980, fortement critiqué les approches dominantes de l'Etat-Providence, leur reprochant de négliger la dimension genrée de l'Etat-Providence, c'est-à-dire sa participation à la production ou à la reproduction des catégories et inégalités de genre[25]. Si « le sexe des politiques sociales » (Heinen, del Re, 1992) est désormais à l'agenda des sciences sociales françaises, la « race » ou l'ethnicité des politiques sociales ne l'est pas encore véritablement et, même dans les sciences sociales anglo-saxonnes, la critique « antiraciste » est moins développée que la critique féministe (comme le constate F. Williams, 1989, p. xii)[26]. Tentant de synthétiser les critiques d'inspiration marxiste, féministe et antiraciste, F. Williams montre que l'Etat-Providence s'est développé sur le fondement de trois principes, le « travail », la « famille » et la « nation » : « Les politiques sociales ont à la fois eu recours à, et renforcé (et occasionnellement remis en question) des idées particulières de ce que sont la vie de famille, l'unité nationale et la 'culture britannique' » (p. xiii)[27]. Or, la plupart des analyses critiques des politiques sociales ont insisté sur la dimension de l'articulation entre *welfare* et travail, c'est-à-dire entre le *welfare* et l'organisation économique et sociale de la production. Ce faisant, elles ont négligé les dimensions essentielles de la « race » et du genre : « Ces thèmes, travail, famille, nation, qui informent les politiques sociales,

---

[24] Selon G. Esping-Andersen, « l'Etat-providence peut fournir des services et une sécurité dans le domaine des revenus, mais il est aussi, et il en a toujours été ainsi, un système de stratification sociale. Les Etats-Providence sont des institutions clés dans la structuration des classes et de l'ordre social. Les traits organisationnels de l'Etat-Providence contribuent à déterminer l'articulation de la solidarité sociale, des divisions de classes ainsi que les différenciations de statuts » (Esping-Andersen, 1999, p. 75).

[25] Cette approche a fourni la plus radicale des critiques exercées à l'encontre des thèses de G. Esping-Andersen et de l'école typologique qu'il a inaugurée. A. S. Orloff (1993), J. Lewis (1993), J. Jenson (1993) ou encore D. Sainsbury (dir., 1994) ont souligné que ces modèles typologiques ne tiennent pas compte du différentiel d'accès aux droits et prestations selon le genre de l'individu, et des rapport de pouvoir et de dépendance à l'avantage de l'homme au sein de la cellule familiale. Leurs travaux ont conduit à dégager deux modèles d'Etats-Providence opposés : l'un garantit l'indépendance de la femme (*individual model*) tandis que l'autre reproduit la supériorité du père de famille (*breadwinner model*) (Sainsbury, dir., 1994).

[26] On peut ainsi remarquer que, dans son ouvrage de synthèse, F.-X. Merrien fait une place à la critique « féministe » de l'Etat-Providence (Merrien, 1997, pp. 90-92) mais passe sous silence la critique « antiraciste ».

[27] F. Williams cite le rapport Beveridge de 1942, selon lequel « les femmes en tant que mères doivent accomplir un travail vital consistant à garantir la pérennisation de la race britannique et des idéaux britanniques dans le monde » (Beveridge, 1942, para. 117, cité par Williams, 1989, p. 125).

reflètent les divisions de classe, de genre et de 'race' respectivement. Dans ce cadre, l'Etat-Providence doit être compris comme se développant au sein d'un capitalisme qui a absorbé et recréé les relations sociales impérialistes et patriarcales » (Williams, 1989, p. xiv).

L'analyse de la façon dont l'Etat, à travers les politique sociales, participe à la (re-)production de la différenciation ethnique suppose de s'intéresser à deux dimensions de son action. La première est la dimension juridique. G. Noiriel (2001) souligne ainsi, dans son analyse, le rôle essentiel du droit (de la définition juridique des ayants droit) dans la nationalisation de l'Etat-nation. La question est celle des droits formels reconnus aux non nationaux : dans quelle mesure les droits de citoyenneté sont-ils liés ou non à la possession de la nationalité[28] ? De façon liée, l'accès à la nationalité est-il plutôt ouvert ou fermé ? La seconde est, au-delà des droits formels, celle des droits de fait accordés à ceux qui, bien que juridiquement nationaux ou citoyens, se voient refuser en pratique l'accès à certaines ressources, ou sont tout au moins traités inégalement dans l'accès à ces ressources, parce qu'ils sont considérés comme des « nationaux illégitimes » ou « citoyens illégitimes ». C'est ici la problématique des *discriminations de fait* qui est centrale. A cet égard, les politiques et pratiques locales ont un rôle décisif dans la construction des frontières entre citoyens légitimes et citoyens illégitimes. Par exemple, de nombreux groupes sociaux ont été exclus, historiquement, du logement social, alors même qu'ils bénéficiaient formellement du droit d'accès au logement social. Ils ont été, de fait, ethnicisés et discriminés par les institutions gérant l'accès au logement social. C'est notamment cette question de la façon dont une politique sociale, dans sa mise en œuvre routinière, ethnicise et discrimine certains individus ou groupes que nous souhaitons explorer dans ce travail.

### 3. Le cas de la politique du logement social

Au sein de l'Etat-Providence, la politique du logement social est un terrain privilégié pour analyser la façon dont l'action publique, en particulier dans sa gestion locale, ethnicise et minorise certains groupes. Ce n'est pas un hasard si elle a constitué, dès les années 1960, l'un des objets de prédilection des recherches sur les relations interethniques en Grande-Bretagne, notamment celles d'une figure clé de la sociologie britannique des relations interethniques, J. Rex (Rex, Moore, 1967 ; Rex, Tomlinson, 1979). En France, l'étude de la politique du logement social a en revanche été très peu développé sous cet angle jusqu'à ce jour[29].

[28] Dans nombre de pays européens, la plupart des droits sociaux sont aujourd'hui reconnus sous condition de nationalité ou de régularité du séjour sur le territoire (Guiraudon, 2000), avec toute la dimension de contrôle social et de stigmatisation de l'« irrégulier » ou du « clandestin » que cela suppose.

[29] Pour un bilan récent des discriminations ethniques et « raciales » dans l'accès au logement social, on peut toutefois se reporter au rapport du GELD (2001).

Cette politique est tout d'abord un excellent révélateur de la manière dont l'action publique construit des frontières ethniques parce que le logement est l'un des domaines où se jouent de façon cruciale les rapports symboliques liés au statut des groupes sociaux, ou, pour reprendre le vocabulaire de M. Weber, les rapports entre « groupes de statut » (Weber, 1995)[30]. Le logement n'est pas seulement un bien matériel, il est aussi un bien symbolique. L'adresse fait partie du capital symbolique. Le logement qu'habite un individu, le quartier dans lequel il vit, constituent des éléments clés de son identité, de son statut social : « Les biens meubles et immeubles constituant l'habiter enveloppent et signifient les relations sociales » (Lefebvre, 1992, p. 487). Dans un contexte d'incertitude croissante de l'identification à un groupe professionnel ou à une classe, l'identification au quartier ou au lieu de vie est aujourd'hui particulièrement forte. Liées à des stratégies de distinction, les stratégies résidentielles des ménages tendent à produire de la ségrégation sociale et ethnique. Si les majoritaires ne constituent pas un groupe homogène[31], la cohabitation avec les « immigrés » est vécue par certains d'entre eux (notamment ceux qui vivent, subjectivement au moins, une situation de déclassement social) comme une menace statutaire, un risque pour leur statut résidentiel, l'image de leur quartier et en conséquence leur propre statut social. La construction de certains quartiers comme « beaux » ou « difficiles » est étroitement liée aux caractéristiques du peuplement de ces quartiers. Un peuplement à forte composante « immigrée » tend ainsi à diminuer la valeur immobilière et la désirabilité d'un territoire. Ces remarques, qui valent pour le logement en général, valent pour le logement social en particulier. Le parc social, à l'échelle d'une ville, n'est pas un domaine à l'abri de ces stratégies d'évitement et de distinction, de ces conflits de cohabitation entre groupes sociaux et ethniques et de ces enjeux statutaires[32]. Il est fortement différencié, les « beaux quartiers » de logements sociaux, préservés de la présence des minoritaires, contrastant avec des quartiers dégradés (symboliquement et matériellement), associés à cette présence. En ce sens, le déploiement des logiques ségrégatives n'est pas l'apanage du logement privé, il s'observe également au sein même du parc social. A ce titre, l'un des objets de notre recherche est de comprendre comment les acteurs locaux du logement social, confrontés à cette matérialité des rapports sociaux et ethniques inscrits dans la ville et dans l'espace urbain, gèrent concrètement le logement social et organisent le

---

[30] Dans une analyse très connue, M. Weber a étudié cette question de la défense du statut, dans le domaine des relations interethniques, à travers l'exemple des *poor white trash*, les « petits Blancs » du sud des Etats-Unis. Comme Tocqueville plus tôt, il a constaté qu'ils étaient à l'époque de l'esclavage les véritables porteurs de l'antipathie raciale - totalement étrangère aux planteurs - parce que « leur 'honneur social' dépendait directement du déclassement des Noirs » (1995, vol. 2, pp. 133-134). M. Weber définit l'« honneur ethnique » comme « l'honneur spécifique de masse », parce qu'« il est accessible à tous ceux qui appartiennent à la communauté d'origine à laquelle ils croient subjectivement » (p. 133). L'horreur des « Noirs » - le « rejet » - n'a rien de naturel, elle a une cause sociale : elle est « conditionnée socialement par des tendances à monopoliser la puissance et l'honneur sociaux, selon un schéma que nous connaissons, qui, dans le cas présent, est en connexion avec la race » (p. 125).

[31] On peut notamment penser aux pionniers de la gentrification, souvent dotés d'un fort capital culturel, qui recherchent un environnement marqué par la présence des minorités ethniques et qui contribuent, malgré eux, à chasser celles-ci des espaces qu'ils investissent.

« tri urbain », sachant qu'en France la loi les exhorte à mettre en œuvre, en même temps que le « droit au logement », la « mixité sociale ». Il s'agit de voir, d'une part comment la ségrégation est construite ou non comme un problème par les acteurs locaux, et d'autre part - et sans lien de causalité - dans quelle mesure elle est reproduite, accentuée ou au contraire atténuée par la gestion locale du logement social, en particulier à travers la gestion des attributions de logements sociaux, qui sont le lieu clé du « tri » opéré par les acteurs du logement social.

D'autres raisons font de la politique du logement social un cas d'étude particulièrement pertinent pour analyser la contribution de l'action publique à la construction des frontières ethniques. Premièrement, le logement social est un domaine fortement pénétré par les logiques marchandes, sans doute plus que d'autres politiques sociales, ce qui a des implications fondamentales dans la mesure où la loi du marché est en elle-même discriminatoire[33]. De nombreuses analyses ont montré que la démarchandisation de ce bien fondamentalement capitaliste, cette « étrange marchandise » (Cuturello, dir., 1992) ou cette « marchandise impossible » (Topalov, 1987) qu'est le logement[34], est particulièrement difficile et que la politique du logement social occupe pour cette raison une place singulière au sein des politiques sociales. U. Torgersen (1987) a ainsi qualifié le logement social de « pilier branlant *[wobbly pillar]* de l'Etat-Providence ». La prise en compte très marginale du logement social dans nombre d'analyses de l'Etat-Providence témoigne de cette ambiguïté. Le travail de G. Esping-Andersen (1999) en est révélateur : son « indice de décommodification » ne tient pas compte du logement. La question, dans le fond, est de savoir si le logement social est oui ou non une

---

[32] Ces conflits de cohabitation au sein du logement social ont été éclairés dès 1970 par J.-C. Chamboredon et M. Lemaire (1970).

[33] Comme le souligne D. Lochak, « non seulement le marché favorise les discriminations, mais la discrimination est inhérente au fonctionnement même du marché. […] L'employeur, l'assureur, le logeur : tous sont amenés, dans l'exercice de leur activité, à choisir, sélectionner, écarter les candidats qui viennent solliciter un emploi, une assurance, un crédit, un logement ; pour opérer ce tri, ils sont évidemment enclins, en l'absence de toute contrainte légale, à éliminer, conformément à l'intérêt de l'entreprise, ceux qui risquent de leur faire perdre de l'argent ou de les affaiblir face à la concurrence, c'est-à-dire, en pratique, les individus appartenant aux catégories les plus vulnérables » (Lochak, 2003, pp. 11-12). P. Simon a bien montré comment la pénétration de la logique du profit dans la politique du logement social favorisait de la sorte la gestion - et, bien souvent, la mise à l'écart - des groupes perçus comme « à risques » par les acteurs locaux (Simon, 2003a).

[34] Selon C. Topalov, le caractère particulier du bien logement tient à trois principales raisons. Tout d'abord, ce bien est construit sur un sol qui n'est pas entièrement reproductible : les transactions qui portent sur le logement engagent donc, au-delà des coûts de production, la valeur de cette ressource rare qu'est le foncier, et à travers le foncier elles engagent des phénomènes plus larges de valorisation/dévalorisation de chaque territoire urbain. Ensuite, les revenus de la majeure partie de la population ne sont pas compatibles avec une rentabilisation normale de tous les capitaux engagés dans sa production et sa circulation. La cherté de la construction, et encore plus des terrains, rend nécessaire une certaine dose d'intervention publique, l'ensemble des besoins en logement ne pouvant trouver satisfaction par le simple jeu du marché. Enfin, la logique de l'usage de ce bien extrêmement durable (qui fait souvent l'objet d'une transmission intergénérationnelle) est incompatible avec sa libre circulation sur le marché. Cf. C. Topalov, Préface à P. Cuturello (dir.) (1992), cité par Y. Grafmeyer (1994, pp. 51-52).

composante de l'Etat Providence, ce qui pose le double problème de la définition du logement social[35] et de l'Etat-Providence. Durant certaines périodes, la politique du logement social a néanmoins joué un rôle majeur dans la redistribution des ressources en faveur de certaines couches sociales, pas toujours les plus pauvres[36]. Reste que la forte dimension marchande du logement en a fait un objet particulièrement rétif - malgré de fortes différences nationales - à la démarchandisation. Aujourd'hui, le processus de remarchandisation de la politique du logement social entamé depuis les années 1970[37] rend particulièrement aigu le conflit entre les missions sociales de cette politique et le poids des logiques de marché et de concurrence en son sein, conflit qui, comme nous le verrons, favorise la discrimination ethnique.

Deuxièmement, du fait du caractère coûteux et durable du bien logement, la mise en adéquation des « besoins sociaux » à satisfaire avec les ressources disponibles en logement social est loin d'aller de soi : pour schématiser, on ne délivre pas un logement social comme on peut délivrer un médicament, ni même comme on ouvre une classe d'école supplémentaire (ou qu'on revoit à la hausse le nombre d'élèves par classe). L'ajustement de l'offre à la demande est un processus difficile, non instantané, et fortement tributaire de choix politiques non seulement présents mais passés. Dans un contexte de forte pression de la demande en logement social, aussi bien en France qu'en Grande-Bretagne, depuis les années 1980, la mise en adéquation de l'offre et de la demande rend particulièrement aigu le problème de la définition des principes de justice et critères permettant de « trier » les candidats au logement social. La question est alors de voir dans quelle mesure des catégories ethniques sont mobilisées, de façon officielle et surtout officieuse, comme critère de « tri ».

Troisièmement, le logement est un bien singulier parce qu'il a une forte dimension spatiale. Son inscription dans l'espace urbain conduit à une forte différenciation des logements qui constituent le parc social, en lien avec le caractère plus ou moins valorisé ou stigmatisé des sous-espaces urbains. Alors que certains logements sociaux - notamment les petits programmes neufs de centre-ville - sont hautement désirés, d'autres logements sociaux, situés dans des quartiers stigmatisés, sont fuis par les publics les moins captifs. Ces phénomènes d'attractivité/répulsion sont moins liés à la qualité intrinsèque du logement (qualité du bâti ou rapport loyer/qualité) qu'à l'image du quartier dans lequel est situé le logement. Cette forte différenciation du parc redouble la question du tri à l'accès : pour les acteurs et le système qui contrôlent la redistribution de la ressource en logement social, la question

---

[35] Il existe de fortes disparités nationales dans les définitions du logement social. Au niveau de l'UE, la définition retenue par les instances communautaires est la « livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale » (annexe H de la 6e directive TVA), définition qui laisse une grande marge d'interprétation aux Etats.

[36] Comme M. Harloe (1995) le souligne, historiquement, le logement social n'a pas tant ciblé les plus pauvres que les sections les moins défavorisées des classes salariées.

[37] Cf. *infra*, chapitre 2.

n'est pas seulement de trier entre ceux qui accèderont et ceux qui n'accèderont pas au parc social, mais aussi entre ceux qui accèderont aux segments les plus valorisés et ceux qui devront se contenter des segments les moins attractifs. Les logiques de marché et de concurrence poussent ici les *gatekeepers* urbains à opérer une gestion patrimoniale du logement social : il s'agit de ne pas risquer de compromettre l'« équilibre » des segments valorisés du parc social en y intégrant des familles « difficiles ». A nouveau, se pose la question des critères formels et informels (notamment ethniques) qui entrent en jeu dans ce tri de second ordre et dans cette ségrégation.

Enfin, les politiques du logement social, bien que structurées au plan national, sont étroitement liées - quelles que soient les répartitions juridiques des compétences institutionnelles - à des politiques urbaines et des enjeux urbains. La politique du logement social a une forte inscription urbaine, notamment dans les grandes métropoles européennes qui développent à l'heure actuelle des politiques d'image, d'attractivité et de peuplement, produisant des effets considérables sur la stratification sociale et spatiale, et dont l'un des vecteurs privilégiés est le logement. Pour cette raison, la politique du logement (social notamment) soulève fondamentalement la question de l'articulation entre politiques urbaines et construction des frontières ethniques (Cross, Keith, 1993 ; Goldberg, 1993).

Pour résumer, le logement social constitue une ressource - matérielle et symbolique - rare et très fortement différenciée, pour laquelle se développent des processus particulièrement conflictuels entre groupes sociaux, processus régulés par les pouvoirs publics[38]. Ces processus concurrentiels mettent potentiellement en jeu, non seulement des mécanismes de discrimination, mais aussi, du fait de l'inscription spatiale du bien logement, des mécanismes de ségrégation. L'étude de la politique du logement social permet ainsi d'analyser deux des formes fondamentales de la construction des frontières ethniques, à savoir la discrimination et la ségrégation.

L'usage de ce terme éminemment problématique de « ségrégation » nécessite quelques précisions[39]. Selon le sens commun, la ségrégation résulte de l'action de séparer, d'écarter, de mettre à part. Ici, nous la définissons comme un processus de séparation de certains groupes sociaux dans l'espace urbain. Nous n'associations pas ce terme à des connotations négatives ou à un jugement normatif selon lequel il serait opposé à un idéal de brassage social (de « mixité sociale ») voire à un brassage urbain passé, dont on sait qu'il relève du mythe : la ségrégation urbaine n'est pas un

---

[38] Cette concurrence particulièrement conflictuelle dans l'accès au logement social se traduit, en France, par la forte présence de cette thématique dans le répertoire du Front national, où elle est associée à celle d'un « racisme anti-Français » : « A la queue de l'ANPE, à la queue des HLM, à la queue de tel organisme d'aide sociale, le dernier qui passe est le Français. Oui, il y a du racisme, du racisme anti-Français dans notre pays » (J.-M. Le Pen, discours de Saint-Etienne, 23 mars 1984, cité par A. Duraffour, 1991, p. 218). Pour un contre-argumentaire détaillé à celui, xénophobe, du Front national, voir A. Duraffour (1991).

[39] Nous reviendrons, dans la section suivante, sur la définition de la discrimination.

phénomène nouveau. Il n'est pas question non plus d'imputer la ségrégation à la seule politique du logement social : la ségrégation est le produit complexe de nombreux facteurs, incluant notamment les stratégies résidentielles des ménages (dont l'intention n'est en général pas de produire une ségrégation)[40], les politiques urbaines de rénovation, les valeurs foncières, les logiques économiques de globalisation (Sassen, 1991) ainsi que les politiques de peuplement des bailleurs sociaux et privés. Enfin, il ne s'agit pas de durcir l'idée d'une ségrégation ethnique : il n'existe pas de ghetto au sens de zone à peuplement totalement minoritaire en France ou en Grande-Bretagne, où les « cités » sont peuplées de classes populaires à la fois majoritaires et minoritaires d'un point de vue ethnique (Wacquant, 1993, 1996). La ségrégation repose à la fois sur des lignes de classe et de « race ». Il n'en existe pas moins un processus spécifique de ségrégation ethnique, que la politique du logement social contribue à produire, comme nous entendons le montrer dans ce travail. De ce point de vue, notre objectif est de comprendre en quoi et pourquoi la politique du logement social contribue à ethniciser certains groupes et à les ségréger dans l'espace du logement social (alors même qu'en France la « mixité sociale » est reconnue comme principe d'action publique), et quelle est la signification de cette ségrégation. Il est aussi d'analyser dans quelle mesure cette ségrégation accentue les phénomènes discriminatoires, c'est-à-dire défavorise les minorités ethniques dans l'accès à certaines ressources (et pas seulement à certains espaces géographiques) : sur nos terrains d'enquête, il est en effet manifeste que les minorités ethniques ne sont pas seulement ségrégées, mais qu'elles sont aussi ségrégées dans les logements sociaux les plus dégradés, les espaces les moins attractifs, où elles ont accès à des services publics et urbains (écoles, transport, etc.) de moindre qualité.

Ajoutons enfin que la focalisation sur le logement social dans le présent travail ne vaut pas ignorance de l'étendue des discriminations ethniques sur le marché privé du logement. Ces discriminations sont très développées (SOS Racisme, 2002) et renforcent la pression sur le logement social. Si nous nous focalisons ici sur celui-ci, c'est parce qu'il constitue le secteur dans lequel l'accès au logement est le plus fortement régulé par les pouvoirs publics. C'est donc là, avant tout, que peut être mise en évidence la contribution de l'action publique à la production des frontières ethniques.

## II. POUR UNE SOCIOLOGIE DU RACISME ET DES DISCRIMINATIONS : EXPLORER LE RACISME INSTITUTIONNEL

Les inégalités ethniques dans l'accès au logement social ont donné lieu à diverses tentatives explicatives. Les unes récusent complètement l'idée que les inégalités ethniques ont une cause

[40] Sur ce point, cf. T. Schelling (1980) et son analyse de la « tyrannie des petites décisions » qui, ajoutées les unes aux autres, aboutissent, en l'absence d'intention ségrégative, à produire de la ségrégation urbaine.

ethnique, les attribuant plutôt à des causes socio-économiques ou individuelles. D'autres font une place à l'ethnicité dans leur schéma interprétatif. L'une d'elles, peu importée pour l'heure en France dans l'analyse de l'action publique, est celle du « racisme institutionnel ». Notre hypothèse est que l'on peut mettre en évidence un racisme institutionnel dans la politique du logement social en France comme en Grande-Bretagne, ce racisme institutionnel prenant dans ces deux contextes socio-historiques singuliers des formes spécifiques.

Développé aux Etats-Unis dès les années 1960 (Carmichael, Hamilton, 1967), le concept de racisme institutionnel est l'objet de débats récurrents dans la sociologie des relations interethniques, tout comme celui de racisme. Ce sont ces débats et ce concept que cette section vise à éclairer. Ces éclaircissements paraissent indispensables pour diverses raisons liées : le terme de racisme, et en conséquence aussi celui de racisme institutionnel, est doté d'une charge affective et émotive très lourde et son emploi comme concept analytique se doit d'être justifié ; en France, sans doute plus qu'ailleurs, parce que le mythe républicain encourage l'invisibilisation des origines et leur prise en compte officieuse, le racisme est perçu par les acteurs sociaux comme une question sensible et l'usage sociologique du concept de racisme institutionnel est facilement interprété comme inscrit dans une logique de procès, de dénonciation ; enfin, né sous les plumes « militantes » du *Black Power*, ce concept est marqué dès son origine par des faiblesses analytiques qui rendent ses usages incertains et qui peuvent générer des malentendus quant à ce qu'il recouvre exactement.

Après avoir esquissé le champ des hypothèses élaborées pour interpréter les inégalités ethniques dans l'accès au logement social, nous livrerons une synthèse des principaux apports et limites du concept de racisme institutionnel. Cette discussion nous conduira à élaborer des propositions pour un usage analytique de ce concept.

### *A. Le champ des hypothèses*

L'objet de cette section est de faire un bilan des principales interprétations (académiques ou de sens commun) existantes quant à l'existence et à la reproduction des inégalités ethniques dans l'accès au logement social. Un premier ensemble d'interprétations rejette l'idée que le racisme serait au fondement de ces inégalités. Un second soutient cette idée, mais au sein de cet ensemble, cohabitent des conceptions très différentes du racisme.

### 1. Le déni du racisme

Au sein du premier ensemble d'interprétations, on peut distinguer deux principales hypothèses. Selon la première, les inégalités ethniques ne sont pas le fait d'un quelconque racisme, mais la conséquence des inégalités socio-économiques. Toute explication ethnique des inégalités ethniques est ici rejetée : le racisme, sous une forme ou une autre, n'aurait aucune responsabilité dans la reproduction des inégalités ethniques dans le logement. Les différences de conditions de logement et d'accès au logement social seraient déterminées par la situation socio-économique des ménages. Ce n'est que par ricochet, parce que les minorités ethniques sont représentées de façon disproportionnée dans les groupes les moins favorisés sur un plan socio-économique, qu'elles seraient désavantagées dans l'accès au logement. Fortement portée par les acteurs HLM locaux, cette hypothèse est implicitement adoptée en France par les institutions nationales, puisque toute la construction de l'enjeu du logement des minorités ethniques repose sur le postulat de l'absence de signification sociale de l'« origine » ethnique et de l'existence d'un seul problème du logement des « plus défavorisés ». Elle est aussi présente, à l'état implicite, dans de nombreuses analyses sociologiques qui se focalisent sur ces « personnes défavorisées », sans s'interroger sur le pouvoir explicatif de la variable ethnique, ainsi que dans des études d'inspiration marxiste selon lesquelles les divisions de « race » resteraient secondaires par rapport aux divisions de classe liées à la structure d'exploitation capitaliste.

Selon la seconde hypothèse, les inégalités ethniques seraient liées aux préférences culturelles ou stratégies spécifiques des minorités ethniques. On passe alors du registre de l'inégalité ethnique à celui de la différence culturelle, avec tout ce que ce passage peut contenir d'euphémisation des inégalités (Chivallon, 2001). Les choix résidentiels et aspirations des candidats au logement social seraient différents selon leur appartenance ethnique. Par exemple, le moindre accès des minorités ethniques au logement social s'expliquerait par une préférence de certains groupes ethniques (notamment les « Asiatiques » en Grande-Bretagne) pour l'accession à la propriété. De même, leur concentration dans certains quartiers découlerait de leur désir d'entre soi et de leur préférence résidentielle pour les espaces qui leur offrent des ressources communautaires (lieux de culte, de commerce, de sociabilité, etc.). En traitant de façon différentielle les groupes ethniques, les acteurs du logement social, dans cette perspective, ne discriminent pas mais entérinent simplement ces préférences et répondent à des « besoins spécifiques ». En ce sens, l'usage de catégorisations ethniques par ces acteurs serait positif, il signalerait une prise en compte pluraliste des besoins et choix différents des ménages. Cette approche a été proposée par l'« école du choix » en Grande-Bretagne (Dahya, 1974 ; Davies, 1985 ; Banton, 1979). Si elle a le mérite de s'intéresser aux stratégies et préférences des ménages et de ne pas considérer ceux-ci comme des objets passifs de l'action publique, elle s'inscrit par ailleurs dans une vision libérale dont la grande limite est de minimiser les rapports sociaux de domination et leurs effets contraignants sur les individus, effets différentiels selon l'appartenance

sociale et ethnique. Les travaux inscrits dans cette approche tendent trop souvent à négliger le fait que les choix des ménages en matière de logement sont plus ou moins contraints par leur situation structurelle, notamment leur inscription dans les hiérarchies ethniques.

### 2. Un racisme, mais lequel ?

A l'opposé, le second type d'interprétations est fondé sur l'idée d'un racisme dans la politique du logement social. On peut repérer ici trois principales approches : celles du racisme individuel, de l'idéologie raciste et enfin du racisme institutionnel.

La première hypothèse est celle du racisme individuel. C'est la théorie de la « brebis galeuse » ou de la « pomme pourrie » au sein du personnel des institutions, telle que définie en Grande-Bretagne par Lord Scarman (HMSO, 1981) dans le rapport officiel remis suite aux émeutes raciales de 1981 : la responsabilité du racisme dans la production d'inégalités ethniques est ici reconnue, mais renvoyée à des croyances ou des actes purement individuels, à l'action de certains agents racistes bien identifiables à l'intérieur du système du logement social. Cette vision s'accorde avec la conception dominante du racisme dans le contexte français, à savoir une conception étroite, qui réduit le racisme à des actes individuels et intentionnels. C'est aussi la conception la plus communément admise en Grande-Bretagne (Ginsburg, 1992), où l'idée d'un racisme institutionnel a toutefois pénétré la société beaucoup plus qu'en France, en particulier depuis le rapport Stephen Lawrence (Stephen Lawrence Inquiry, 1999) qui a mis en évidence l'existence d'un tel racisme au sein de la police. Selon cette première hypothèse, les inégalités ethniques dans l'accès au logement social s'expliqueraient par la simple présence d'une minorité d'individus qui, à travers leur pratique individuelle, défavoriseraient consciemment les « immigrés » du fait de leur origine ethnique différente, au nom de croyances racistes. Ce racisme n'est pas forcément un racisme idéologique au sens dur : il est plutôt question ici de représentations racialisantes qui peuvent imprégner la vision du monde des individus, ce que l'on nomme parfois le « racisme ordinaire ».

Cette hypothèse est souvent liée à une conception du racisme comme « préjugé racial ». Le racisme préjugé réfère à une conception psychologique ou psychosociale des croyances racistes. Il renvoie à « des représentations de l'autre qui valorisent l'*ingroup* (groupe d'appartenance, dit aussi endogroupe), au détriment de l'*outgroup* (groupe autre, dit exogroupe), amplifient les différences et aboutissent à des stéréotypes susceptibles de nourrir ou de justifier des attitudes discriminatoires » (Wieviorka, 1998a, p. 55). Le racisme désigne dans cette approche un phénomène psychosocial très général, et parfois une réaction universelle : le sentiment de méfiance envers l'« autre » ou l'« étranger », la perception spontanée de l'« autre » inconnu comme ennemi, déclenchant fuite ou agression. Selon G. Allport, par exemple, « l'homme a une propension au préjugé », et cette

propension « réside dans sa tendance normale et naturelle à former des généralisations, des concepts et des catégories dont le contenu représente une simplification abusive de son monde d'expérience » (Allport, 1954, cité par Taguieff, 1987, p. 72)[41]. L'analyse du racisme comme préjugé peut se voir opposer une critique de fond : est-il possible de considérer les idées et actions racistes comme relevant fondamentalement d'une approche psychologique ? Ce parti pris psychologisant ne fait-il pas obstacle à la prise en compte de la dimension sociale du phénomène raciste, des conditions sociales de production des représentations et actions racistes ? Selon nous, le racisme doit être considéré comme un fait social, ayant des origines sociales.

La deuxième hypothèse est celle de l'« idéologie raciste », que l'on trouve notamment en France chez C. Guillaumin (2002, 1995, 1991). De ses travaux, on peut dégager trois principaux éléments de définition de l'idéologie raciste. Le premier est sa dimension inconsciente. C. Guillaumin définit l'idéologie comme une « organisation perceptive inconsciente » (1971, p. 1), un « mode d'appréhension immédiat et non réflexif » (1991, p. 13), s'écartant ainsi de l'acception du racisme comme idéologie explicite, doctrine produite par des entrepreneurs politiques ou intellectuels. Le deuxième élément, lié au premier, est la dimension structurelle de cette idéologie raciste, qui « est partagée par tous les membres d'une culture donnée » (1995, p. 37). L'idéologie raciste n'existe pas indépendamment des rapports de domination noués dans une société donnée à un moment donné. Pour C. Guillaumin, des rapports sociaux de domination structurent les inégalités sociales et organisent nos catégories mentales. Il s'agit alors d'identifier les processus socio-historiques par lesquels la 'race' est construite comme une catégorie naturelle, allant de soi, et surtout les relation sociales de domination au sein desquelles ces catégories raciales sont imbriquées. Enfin, C. Guillaumin insiste, dans la tradition marxiste, sur la dimension fonctionnelle de l'idéologie raciste. Celle-ci est en effet définie par sa fonction de légitimation (pas nécessairement consciente) des inégalités sociales. Si cette conception du racisme comme idéologie a le mérite de considérer le racisme comme un rapport de domination, elle n'est pas sans poser problème. En définissant l'idéologie comme un mode d'appréhension immédiat et non réflexif, elle tend à ignorer la réflexivité des acteurs sociaux. En la considérant comme un phénomène structurel « partagé par tous les membres d'une culture donnée », elle jette dans l'ombre la question de la pluralité des champs et des formes de la domination et elle ignore le fait que, dans ces différents champs sociaux, les rapports de domination sont médiatisés par des institutions qui construisent du sens et légitiment la domination.

[41] G. Allport (1954) distingue ainsi cinq types de comportement de rejet des exogroupes, permettant de définir cinq degrés de la discrimination raciale au sens large, de la moins intense à la plus violente : le rejet verbal ; l'évitement ; la discrimination au sens strict (refus d'accorder à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance ethnique, l'égalité de traitement avec les dominants) ; l'agression physique ; et enfin l'extermination.

Enfin, la troisième hypothèse est celle d'un « racisme institutionnel ». Ce concept a été proposé aux Etats-Unis dans les années 1960 par les militants du *Black Power* (Carmichael, Hamilton, 1967), qui ont proposé de distinguer entre racisme individuel et racisme institutionnel, ou encore entre racisme manifeste (*overt*) et racisme caché (*covert*) :

> « Le racisme est à la fois manifeste (*overt*) et dissimulé (*covert*). Il prend deux formes étroitement liées : d'une part, celle de Blancs agissant à titre individuel contre des individus noirs, et d'autre part celle d'actions de la communauté blanche globale contre la communauté noire. Nous les appelons racisme individuel et racisme institutionnel. Le premier consiste en des actions individuelles manifestes, qui causent la mort, des blessures ou la destruction violente de biens. Il peut être enregistré par les caméras de télévision […]. Le second type est *moins manifeste, beaucoup plus subtil, moins identifiable en termes d'individus* spécifiques commettant des actes. Mais il n'est pas moins destructeur de vie humaine. Il *trouve sa source dans le fonctionnement [operation] des forces établies et respectées dans la société*, et est dès lors officiellement moins condamné que le premier type » (1967, p. 4)[42].

Le concept de racisme institutionnel présentait ainsi l'intérêt de souligner que le racisme ne se limitait pas à une idéologie exprimée ou à des actions visiblement racistes mais imprégnait aussi le fonctionnement « aveugle » des institutions. La proposition conceptuelle de S. Carmichael et C. V. Hamilton a été reprise par de nombreux auteurs en vue d'analyser le racisme découlant du fonctionnement normal des institutions, c'est-à-dire des règles, normes, procédures et pratiques mises en œuvre de façon routinière au sein de ces institutions.

Cette dernière hypothèse[43] est celle qui nous intéresse le plus, car l'entrée par l'institution et sa dimension cognitive semble permettre d'appréhender les représentations racistes autrement que dans les termes réducteurs du « préjugé racial » ou de « l'idéologie raciste ». La conceptualisation en termes de préjugé renvoie à une vision individualiste et psychologisante du social, tandis que la vision en terme d'idéologie raciste renvoie à une vision structuraliste et déterministe. Il s'agit maintenant de voir dans quelle mesure le concept de racisme institutionnel

---

[42] Notre traduction. Sauf indication contraire, les citations en français de textes publiés en d'autres langues ont été traduites par nous.

[43] Pour être complet, il faudrait ici mentionner une quatrième hypothèse, celle du racisme structurel. En effet, si certains auteurs semblent employer indifféremment les expressions de racisme institutionnel et de racisme structurel (par exemple de Rudder, Poiret, Vourc'h, 2000, p. 41), d'autres distinguent les deux concepts. Par exemple, selon N. Ginsburg, le racisme structurel renvoie aux « dimensions des processus nationaux et internationaux qui ont un impact indirect mais fondamental sur les conditions de logement des personnes noires, notamment les politiques publiques d'immigration et de logement, la structure et le fonctionnement du marché du logement, et les interactions entre la 'race' et d'autres lignes de stratification, en particulier la classe et le genre. Ces processus peuvent être décrits comme des manifestations d'un racisme structurel, parce qu'ils ne sont pas institutionnalisés de façon tangible sur la scène locale du logement ; ils sont institutionnalisés dans la structure socio-économique au-delà des institutions de logement immédiates » (Ginsburg, 1992, p. 109). Souvent, les auteurs soulignent la combinaison de ces formes de racisme, qui coexistent. C'est là encore le cas de N. Ginsburg (1992), qui attribue toutefois principalement les inégalités ethniques dans le logement au racisme institutionnel. En France, le concept de racisme structurel n'est pas mobilisé dans l'analyse de la politique du logement, ou plus largement de l'action publique, comme il peut l'être en Grande-Bretagne, où les critiques « antiracistes » des politiques sociales rencontrent un écho nettement plus fort.

permet de mieux éclairer la construction des frontières ethniques par l'action publique, tout d'abord en faisant le point sur les apports et limites du concept, puis en explicitant la façon dont nous l'utiliserons ici.

### *B. Apports et limites du concept de racisme institutionnel*

Sur le plan académique, le concept de racisme institutionnel n'a pas le même statut en France et en Grande-Bretagne. Outre-Manche, quoique débattu, il fait partie des concepts reconnus comme fondamentaux pour l'analyse des rapports sociaux et a notamment été mobilisé pour rendre compte de la production et du maintien des inégalités dans le logement social (Ginsburg, 1992 ; Robinson, 2002). En France, il commence à peine à recevoir une reconnaissance et a à ce jour rarement été mobilisé comme concept central dans les travaux de sociologie des relations interethniques.

Son invention en 1967 a constitué une inflexion décisive dans la conception du racisme. Les définitions du racisme et leurs transformations sont liées à leur contexte historique et géographique de production (Miles, 1989 ; Wacquant, 1997). La définition initiale du racisme a été forgée dans un contexte spécifique, celui de la montée du fascisme et du nazisme en Europe, suivie du génocide des Juifs. Ce contexte a favorisé la construction d'une définition du racisme comme idéologie de la supériorité raciale qui est longtemps restée la définition dominante (Taguieff, 1988 ; Guillaumin, 2002). La condamnation de ces événements historiques a conduit à un recul de la légitimité du racisme ainsi qu'à un certain reflux des discriminations directes et de l'expression ouverte de convictions racistes, d'autant plus que les pouvoirs publics, dans de nombreux pays, ont alors entrepris de légiférer contre le racisme. C'est dans un tout autre contexte qu'a émergé le concept de racisme institutionnel : celui de la lutte des « Afro-Américains » contre leur subordination aux Etats-Unis. S. Carmichael et C. V. Hamilton publient *Black Power* dans le contexte des émeutes et du mouvement des *civil rights* des années 1960. Il s'agit alors pour eux de démontrer que, malgré un reflux relatif du racisme manifeste, le « sens de la suprématie blanche » continue d'imprégner de façon invisible l'ensemble des institutions, nourrissant la persistance des inégalités et stratifications ethniques. Ils concluent à la nécessité de la construction de formes d'auto-organisation des « Noirs ».

Etendre l'idée du racisme au-delà de sa définition traditionnelle, celle d'une idéologie de la supériorité raciale, c'est tout l'apport du concept de racisme institutionnel et c'est en même temps ce qui le rend si problématique. Nous soulignerons ici ses principaux apports et limites.

### 1. Apports

La conceptualisation du racisme comme racisme institutionnel présente plusieurs apports. On peut en souligner cinq.

Tout d'abord, selon cette approche, le racisme ne renvoie plus seulement à une idéologie ou à des représentations : il n'est plus seulement de l'ordre du symbolique, mais inclut aussi des pratiques[44]. Cette conceptualisation s'éloigne des analyses courantes du racisme scientifique qui s'intéressent avant tout à des doctrines et des idéologies, pour insister sur les pratiques qui assurent la reproduction de la domination : la grande force du concept est ainsi « d'indiquer que le déclin des doctrines scientifiques de la race n'implique en aucune façon celui du racisme lui-même » (Wieviorka, 1998a, p. 30). Le concept invite dès lors à analyser le racisme au sein de la société française en dépassant la seule analyse de ses expressions politiques, comme le Front National, ou des violences racistes visibles « par les caméras de télévision », pour reprendre la formule de S. Carmichael et C. V. Hamilton (1967, p. 4).

Ensuite, ces représentations et ces pratiques sont définies par leurs conséquences : est défini comme racisme l'ensemble des représentations et/ou des pratiques dont la conséquence est de maintenir ou produire de la domination ethnique. Le racisme n'est donc pas défini par un contenu idéologique ou une intention de nuire et d'exclure. Cette perspective permet de rompre avec les notions de caractère explicite des représentations racistes et de caractère intentionnel des actes ou pratiques racistes : sont définis comme racisme tous les processus, *matériels et symboliques*, qui, *intentionnellement ou non*, ont pour résultat la perpétuation de l'exclusion ou de la domination d'un groupe subordonné.

Troisièmement, en écartant la question de l'intentionnalité de la définition de l'acte raciste, le concept conduit à ré-interroger le lien entre les pratiques et les représentations. Si les pratiques racistes peuvent être dénuées de toute portée intentionnelle, on peut considérer qu'elles ne sont pas nécessairement la conséquence, la mise en actes, de représentations ou de préjugés racistes affirmés, conscients. En invitant à dissocier les pratiques des représentations, le concept suggère que « le racisme peut fort bien fonctionner sans que des préjugés ou opinions racistes soient en cause » (Wieviorka, 1998a, p. 28). Par exemple, lorsque des parents contournent la carte scolaire, ce n'est pas par intention de nuire à certains groupes ethniques minoritaires, de reproduire la domination ethnique,

[44] Il est intéressant de noter qu'en 1967, année de la publication de l'ouvrage de S. Carmichael et C. V. Hamilton, l'UNESCO participe à l'extension du concept de racisme en définissant celui-ci comme « des croyances et actes antisociaux qui sont fondés sur l'idée fausse [*fallacy*] que les relations intergroupes discriminatoires sont justifiables par des raisons biologiques » (cité par Miles, 1989, p. 50), définition qui inclut elle aussi les pratiques aussi bien que les discours.

mais simplement parce qu'ils veulent la meilleure éducation pour leurs enfants et qu'ils savent que, statistiquement, ceux-ci ont plus de chance de se retrouver dans une « mauvaise classe » s'ils fréquentent tel établissement plutôt que tel autre. Leur action n'a pas d'autre but que la maximisation de leur situation personnelle et ces personnes peuvent même afficher des valeurs progressistes et antiracistes. Elles n'en contribuent pas moins, le plus souvent sans le vouloir, à produire une école ségrégée, à deux vitesses. Cette remise en cause de l'articulation entre pratiques et discours racistes s'inscrit dans une rupture radicale avec les approches psychologiques, dominantes à l'époque où écrivent S. Carmichael et C. V. Hamilton, qui tendent à expliquer les actes racistes par les « préjugés » racistes (Allport, 1954).

Quatrièmement, une telle conceptualisation met en lumière le rôle des institutions dans la production du racisme : le racisme est le fruit du fonctionnement « aveugle » des institutions, les institutions seraient racistes sans le savoir. On peut alors, à nouveau, dépasser l'idée d'un seul racisme individuel, conscient et visible, qui se manifesterait par l'expression d'idées à contenu raciste ou par des actes racistes, notamment violents. Par là, sont soulevées à la fois la question politique de la responsabilité collective des institutions dans la production des inégalités ethniques et la question sociologique des mécanismes institutionnels qui conduisent à désavantager les minorités ethniques dans les différents secteurs de la vie sociale. Le sociologue, le politiste ou l'ethnologue sont invités à fouiller dans les mécanismes, processus, règles, cultures, routines, pratiques institutionnels afin de comprendre comment ceux-ci (re-)produisent les inégalités ethniques. Plutôt que de considérer le racisme comme un phénomène social uniforme et universel, ce concept implique d'explorer la façon dont il se matérialise dans une institution donnée et dans un contexte socio-historique donné. Il invite en conséquence à ne pas généraliser ce qui est repérable dans une institution (un hôpital, une mairie, un commissariat de police, une entreprise, un organisme HLM) à l'ensemble des institutions du même type (tous les hôpitaux par exemple), encore moins à l'ensemble des institutions d'une société.

Enfin, en termes d'action publique, ce concept a des implications radicales quant aux moyens de lutte contre le racisme. Il implique que les politiques visant à lutter contre les expressions individuelles du racisme, telles que la législation contre l'incitation à la haine raciale ou contre les discriminations individuelles, ne peuvent suffire à éliminer le racisme : la lutte contre le racisme institutionnel doit passer par une remise en cause radicale du fonctionnement des institutions. E. Bleich (2003a) a montré combien la France et la Grande-Bretagne avaient mené à cet égard des politiques différentes depuis la Seconde guerre mondiale[45].

[45] Nous y reviendrons dans le chapitre 2.

## 2. Limites

S'il stimule la réflexion sur le racisme, le concept de racisme institutionnel soulève par ailleurs de nombreuses difficultés. Créé par des militants, il s'est inscrit dès l'origine dans un registre dénonciateur plus qu'analytique. Dès la fin des années 1960, des chercheurs américains et britanniques l'ont mobilisé, en retenant particulièrement l'idée que le racisme ne se résume pas à une idéologie mais comprend aussi des pratiques qui, intentionnellement ou non, ont pour conséquence la production ou la reproduction de la domination ethnique : « Le racisme est une question de pouvoir, pas de préjugé » (Sivanandan, 1983, p. 3, cité par Miles, 1989, p. 54). Toutefois les implications théoriques et empiriques du recours au concept de racisme institutionnel continuent d'être débattues et de soulever un certain nombre de problèmes, qu'il s'agit ici d'expliciter. Nous soulignerons deux grandes séries de difficultés.

La première renvoie à la nature circulaire et englobante du concept. Son origine militante explique le « caractère 'globalisant' de la notion, qui fait toute sa vertu dénonciatrice, mais pose quelques problèmes analytiques lorsqu'il s'agit de mieux comprendre ce qui se passe au sein même des organisations » (de Rudder, Poiret, Vourc'h, 2000, p. 41). Ces problèmes sont principalement de deux ordres. D'une part, certains auteurs ont tendance non seulement à définir le racisme institutionnel comme « blanc », mais aussi, dans un argumentaire tautologique, à définir tout ce qui est « blanc » (actions, attitudes, inactions) comme raciste[46]. Dans les analyses de S. Carmichael et C. V. Hamilton (1967) ou de D. Wellman (1977)[47], l'inflation du sens du racisme est accompagnée d'un rétrécissement selon lequel le racisme est défini comme un phénomène exclusivement « blanc ». Ce faisant, le concept de racisme institutionnel tend à affirmer ou supposer une théorie de la stratification sociale dans laquelle la lutte entre les groupes « blancs » et « noirs » constitue la dynamique première, sinon la seule, dans la formation sociale, et dans laquelle la question de la stratification en classes est marginalisée[48]. En définissant le racisme comme une domination structurelle des « Noirs » par les « Blancs », il limite en outre la portée de l'analyse à certaines circonstances historiques, excluant les

[46] J. Katz (1978) assimile ainsi le racisme à un désordre psychologique typique des personnes « blanches », considérées comme universellement et inévitablement malades du racisme.

[47] D. Wellman (1977) conceptualise les inégalités ethniques en s'éloignant lui aussi d'une analyse centrée sur le préjugé « racial » pour mettre l'accent sur l'idée de protection des avantages du groupe dominant. Selon lui, « le trait essentiel du racisme est […] la défense d'un système dans lequel l'avantage dérive de la race » et dès lors « le racisme est une relation structurelle fondée sur la subordination d'un groupe racial par un autre » (1977, p. 221 et p. 35, cité par Miles, 1989, p. 52). Cette définition renvoie donc à des croyances ou sentiments et à des pratiques définies comme racistes sur le fondement, non pas de leur contenu, mais de leur effet : « Une position est raciste lorsqu'elle défend, protège, ou renforce une organisation sociale fondée sur le désavantage racial. Le racisme est déterminé par les conséquences d'un sentiment, pas par ses qualités de surface. […] Le racisme blanc est ce que font les personnes blanches pour protéger les bénéfices spécifiques qu'elles obtiennent en vertu de leur couleur de peau » (*id*., p. 76, cité par Miles, 1989, p. 52).

[48] Cette vision présente également l'inconvénient de dénier l'existence de divisions et conflits de classe et la distribution des personnes dans des positions de classe différentes au sein des catégories de « Blancs » et « Noirs », supposées homogènes.

conjonctures dans lesquelles a été exprimée une idéologie raciste n'ayant pas pour objet les « Noirs » (par exemple les Irlandais en Grande-Bretagne au dix-neuvième siècle, les Juifs en Allemagne au vingtième siècle, etc.). D'autre part, le concept tend à englober à la fois les comportements (individuels ou collectifs) et processus (bureaucratiques, institutionnels) et leur résultat, à savoir la stratification raciale. Il a ainsi un fonctionnement logique circulaire, causes et conséquences de l'inégalité se démontrant les unes par les autres.

La deuxième série de problèmes découle de la façon dont le concept de racisme institutionnel pose la question de l'articulation entre représentations et actions racistes et simultanément la question de l'intentionnalité. En définissant le racisme par ses conséquences, ce concept désarticule les actions des idées et représentations, ce qui peut soulever certaines difficultés : comment penser la question de l'intention ? Comment distinguer entre le racisme et d'autres processus producteurs d'inégalités ? Cette critique est développée par R. Miles (1989). Selon lui, en définissant le racisme par ses conséquences (à savoir, la production ou le maintien des inégalités ou du désavantage), les tenants du racisme institutionnel tendent à marginaliser la question de l'intentionnalité et, en même temps, celle de l'articulation entre les représentations et l'action, le racisme comme idéologie et les actions conduisant à la production des inégalités. Or cette marginalisation pose problème. Non seulement, sur le plan politique, selon que le désavantage découle de croyances conscientes et d'actes intentionnels ou bien de processus non intentionnels, les stratégies de lutte contre le racisme devront être différentes, mais surtout, sur le plan sociologique, cette marginalisation a plusieurs conséquences importantes, principalement deux. Tout d'abord, si on considère qu'il n'y a pas nécessairement de cohérence ou de lien entre idées et actions, cela signifie qu'une analyse de la prévalence de croyances racistes peut s'avérer être un indice très peu fiable de l'étendue des comportements discriminatoires, et vice versa. Il n'est plus question d'identifier le racisme par des discours ou des représentations : seules les conséquences en termes d'inégalité de situation valent « preuve » du racisme. Par ailleurs, se pose le problème de l'identification du critère de définition du racisme. Définir celui-ci exclusivement par ses conséquences, à savoir la production du désavantage, soulève de sérieux problèmes analytiques si on admet qu'il existe d'autres processus, non racistes, producteurs de désavantage, à commencer par les processus liés à la stratification en classes de la société. Bref, si on considère qu'il y a de nombreuses formes et de nombreux déterminants du désavantage, alors quel est le pouvoir discriminant du concept de racisme ? Par exemple, la procédure du bouche à oreille dans les recrutements est souvent considérée comme une instance de racisme institutionnel. Pourtant, elle exclut de fait tous ceux qui ne sont pas représentés dans le lieu de travail, et non pas nécessairement seulement les « Noirs ». Comment alors faire la différence entre le racisme et d'autres processus inégalitaires ? Le nœud du problème réside à nouveau dans la dissociation qu'opère le racisme institutionnel entre les processus et leurs conséquences d'un côté, et le racisme comme idéologie de l'autre.

M. Wieviorka (1998a) soulève une question proche mais dans une perspective éloignée de celle, marxiste, de R. Miles. Son principal grief contre le concept de racisme institutionnel tient à ce qu'il « oublie » l'acteur. La faiblesse du concept « est qu'il aboutit, poussé à son terme, à un paradoxe impossible à soutenir. Il implique en effet que l'ensemble de ceux qui dominent sont extérieurs à sa pratique, et en même temps en bénéficient : il exonère chacun d'eux de tout soupçon de racisme, puisque selon cette théorie, seules les institutions, à la limite, fonctionnent au racisme, et en même temps, il fait porter sur tous la responsabilité du phénomène » (1998a, p. 30). La thèse du racisme institutionnel « laisse entendre que le racisme relève de mécanismes fonctionnant sans acteurs sociaux » ; « elle devient insuffisante à partir du moment où elle fait du racisme un phénomène abstrait, semblant reposer sur des mécanismes abstraits, sans acteurs » (p. 31)[49]. En posant la question de la place de l'acteur dans l'analyse, M. Wieviorka soulève aussi, indissociablement, celle de l'articulation entre idéologie et pratiques, entre cognition et action. S'écartant de la perspective du racisme institutionnel telle qu'élaborée par S. Carmichael et C. V. Hamilton, dans laquelle cette question est marginale, il suggère semble-t-il l'existence d'un lien de causalité entre les représentations et les pratiques. Selon lui, « le racisme consiste à caractériser un ensemble humain par des attributs naturels, eux-mêmes associés à des caractéristiques intellectuelles et morales qui valent pour chaque individu relevant de cet ensemble et, à partir de là, à mettre éventuellement en œuvre des pratiques d'infériorisation et d'exclusion » (1998a, p. 7). Le racisme consiste donc d'abord en la production de représentations fondées sur l'idée de « race », et ensuite seulement, éventuellement et en conséquence, en la production de pratiques orientées par ces représentations[50]. Toutefois, la place qu'il accorde au racisme institutionnel n'est pas complètement explicite[51]. Faut-il conserver le concept ? Si on le refuse, comment explorer la dimension non individuelle du racisme ? Ou bien s'agit-il de ne reconnaître que cette dimension individuelle ? Ce n'est semble-t-il pas le cas puisque Wieviorka reconnaît les mérites du concept et notamment sa capacité à ouvrir les yeux sur la production

---

[49] L'argumentaire de M. Wieviorka est largement repris par Ph. Bataille qui, dans son travail sur le racisme dans l'entreprise, lui emprunte sa mise en garde contre les dangers d'une approche en termes de racisme institutionnel (Bataille, 1997, p. 115).

[50] Ainsi, pour Ph. Bataille, « la critique de Wieviorka révèle à juste titre l'importance de maintenir unies l'analyse de la pratique et celle du préjugé qui la fonde » (Bataille, 1997, p. 115).

[51] On peut remarquer que M. Wieviorka retient, dans son analyse du racisme, l'expression de racisme institutionnel, mais selon une définition qui s'écarte de la définition habituelle. Il opère une distinction entre deux formes de racisme, le « racisme éclaté » et le « racisme politique et institutionnel » : « En deçà de cette ligne, politique, le phénomène ne saurait trouver une forte cohérence ou une grande unité ; c'est lorsqu'elle est franchie que peuvent être unifiées ses formes élémentaires et ses diverses significations dans une pratique relativement intégrée » (1998a, p. 82). La définition des différents niveaux de racisme repose sur un critère de degré de développement de racisme mais nous éclaire assez peu sur les mécanismes de ce racisme et sur la spécificité du racisme institutionnel, qui demeure peu défini. Celui-ci n'est en tout cas pas nettement défini par opposition à un racisme individuel. Les questions de l'intentionnalité et du rapport entre représentations et pratiques ne sont pas réellement traitées par cette définition. On peut se demander de quel côté de la frontière M. Wieviorka situe l'expérience actuelle de sociétés telles que la Grande-Bretagne ou la France. Bien qu'il ne saisisse pas la question à bras-le-corps, il semble ranger l'expérience actuelle de ces sociétés dans la catégorie du racisme institutionnel et/ou politique ; surtout, dans une perspective dynamique, ses analyses font l'hypothèse d'un glissement de plus en plus prononcé des sociétés occidentales vers cette forme de racisme.

spécifiquement institutionnelle du racisme. Dès lors, comment étudier cette production en résolvant les difficultés soulevées par l'usage du concept de racisme institutionnel ?

On le voit, le concept de racisme institutionnel soulève un certain nombre d'incertitudes qui rendent nécessaire la définition d'un usage analytique de ce concept.

### *C. Propositions pour un usage analytique du concept de racisme institutionnel*

Sur le fondement de cette synthèse des principaux points de discussion autour du concept de racisme institutionnel, nous allons maintenant tenter de préciser la façon dont nous le mobiliserons ici afin d'éclairer la construction des frontières ethniques par la politique du logement social.

Fondamentalement, nous gardons le cœur même de ce concept, à savoir la définition du racisme comme ensemble de représentations mais aussi de pratiques, comme ensemble de processus à la fois symboliques et matériels conduisant à la production et à la reproduction de rapports sociaux de domination et produits par les institutions. Mais, afin d'éclaircir les incertitudes pointées ci-dessus autour de l'intentionnalité, du lien entre action et représentations racistes, de la place de l'acteur dans la production du racisme, et d'échapper à une vision trop globalisante, nous préciserons notre approche sur trois points. Nous montrerons tout d'abord la façon dont nous envisageons l'institution comme univers de sens et de pratiques, et la façon dont nous appréhendons l'ethnicisation de certains groupes et les pratiques d'exclusion de ces groupes comme des processus qui s'inscrivent dans cet univers institutionnel. Ensuite, à partir du moment où nous définissons le racisme institutionnel comme un ensemble de représentations et de pratiques, il nous faut définir la façon dont nous envisageons les unes et les autres. Concernant les représentations, nous mettrons particulièrement l'accent sur la nécessité d'intégrer la dimension du racisme culturel (et non plus seulement biologique), c'est-à-dire de prêter attention aux représentations qui essentialisent la différence culturelle. Enfin, concernant les discriminations, nous montrerons qu'il importe de les appréhender, non pas comme des aberrations ou des actions individuelles, intentionnelles et marginales, mais comme l'expression rationnelle de conflits sur des ressources rares.

#### 1. Les classifications ethniques au sein de l'univers de sens et de pratiques institutionnel

Le détour par la sociologie de l'institution, paradoxalement peu mobilisée dans les discussions ou usages du concept de racisme institutionnel, est un point de départ intéressant pour tenter de résoudre les problèmes identifiés ci-dessus. Les approches sociologiques des institutions ont mis

l'accent sur le processus d'institutionnalisation des idées, et au-delà sur l'étroite imbrication des « trois I », idées, intérêts et institutions (Hall, 1997 ; Surel, 2000). La définition de l'institution proposée par J. Lagroye *et al.* (2002) met en lumière l'étroite imbrication entre la construction du sens et la production des pratiques dans l'institution :

> « Les membres des institutions disposent […] d'un *stock de connaissances important quant aux objectifs qu'ils doivent privilégier dans leurs activités et dans les interactions, et quant aux façons d'agir adaptées à certaines situations*. On peut parler ici d'une culture d'institution, pour désigner ces objectifs et ces modèles privilégiés par 'des individus et des groupes pour s'orienter dans un monde qui sans cela demeurerait opaque' (Geertz, 1983, 111). *Cette culture véhicule et maintient des classifications et des catégories, produites dans des interactions et en fonction de configurations antérieures, qui sont entretenues par leur usage répété et par leur application à des problèmes divers*. […] La culture d'une institution, ainsi entendue, c'est-à-dire non réduite aux savoirs élaborés la concernant, est assimilable à une *rationalité particulière*. *Par elle, les représentants de l'institution connaissent les procédures à mettre en œuvre en chaque catégorie d'action, les routines à observer, tout autant que les objectifs qui sont considérés comme prioritaires* » (Lagroye *et al.*, 2002, pp. 163-164).

Cette définition de l'institution permet de mettre en évidence l'épaisseur cognitive des institutions. Celles-ci développent une culture propre, un ensemble de normes, de règles et de routines, de « cartes mentales » qui permettent aux acteurs de s'orienter au quotidien dans leur univers institutionnel. Confrontés à des injonctions contradictoires, au manque de ressources et de temps, à la pression des usagers, les acteurs chargés de mettre en œuvre l'action publique au sein de diverses institutions utilisent ces « raccourcis cognitifs », ces images, ces codes institutionnalisés pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés au quotidien (Lipsky, 1980). Comprendre les représentations racistes, c'est alors identifier cette culture institutionnelle, puis voir comment les catégories et croyances racialisées ou racistes s'intègrent à cet univers, contribuent à y produire du sens, s'inscrivent dans la rationalité de l'institution.

L'entrée par la sociologie de l'institution (et la sociologie générale) permet d'évacuer la critique de M. Wieviorka selon laquelle le racisme institutionnel ignorerait l'acteur. Cette critique méconnaît la réalité de l'articulation des niveaux individuel et institutionnel d'action et de cognition. Reconnaître l'existence de mécanismes institutionnels producteurs de racisme n'implique pas d'ignorer le niveau individuel ; elle suppose plutôt de prêter attention à la façon dont les actions et représentations individuelles sont articulées à ces mécanismes institutionnels et « structurées » par eux, en même temps qu'elles contribuent elles-mêmes à les structurer (Giddens, 1987). L'un des apports essentiels des « nouvelles sociologies » est d'avoir conceptualisé la relation entre acteurs et institutions comme une relation dialectique : on ne peut penser l'institution sans l'acteur, puisqu'acteurs et institutions sont, en quelque sorte, les deux faces d'une même réalité (Berger, Luckmann, 1989).

La question de l'articulation entre représentations et pratiques institutionnelles est éclairée par la théorie de l'action d'A. Giddens (1987). Dans le cadre d'un projet qui consiste à formaliser une double sociologie des structures sociales et de l'action, à laquelle il a donné le nom de théorie de la structuration, cet auteur met l'accent sur la réflexivité des acteurs sociaux. Selon lui, l'acteur social est un acteur compétent, la compétence étant définie comme « tout ce que les acteurs connaissent (ou croient), de façon tacite ou discursive, sur les circonstances de leur action et de celle des autres, et qu'ils utilisent dans la production et la reproduction de l'action » (1987, p. 440). Considérant que les acteurs sociaux sont capables de comprendre ce qu'ils font, mais que cette réflexivité n'opère qu'en partie au niveau discursif, A. Giddens est conduit à distinguer la conscience discursive et la conscience pratique. La première renvoie à « tout ce que les acteurs peuvent exprimer de façon verbale (orale ou écrite) » (p. 440), tandis que la seconde renvoie à « tout ce que les acteurs connaissent de façon tacite, tout ce qu'ils savent faire dans la vie sociale sans pouvoir l'exprimer directement de façon discursive ». Cette conscience pratique renvoie à la construction de routines. Selon A. Giddens, la compétence des acteurs sociaux est toutefois limitée, notamment par l'inconscient, qui inclut des formes de cognition totalement refoulées. Une autre limite essentielle de la compétence des acteurs sociaux tient dans ce qu'il appelle les conséquences non intentionnelles de l'action : « Du cours de l'action surgissent sans cesse des conséquences non voulues par les acteurs et, de façon rétroactive, ces conséquences non intentionnelles peuvent devenir des conditions non reconnues d'actions ultérieures » (p. 76). L'intentionnel est pris dans des séquences d'action complexes qui échappent à l'acteur, ce qui induit une dialectique de l'intentionnel et du non intentionnel.

En définitive, on peut retenir essentiellement de ces analyses que les institutions élaborent des classifications, des catégories, des cartes mentales qui permettent aux acteurs d'interpréter les situations qu'ils sont amenés à gérer au quotidien, de savoir quels objectifs ils doivent atteindre et de répondre de façon routinière aux problèmes qu'ils rencontrent. Analyser le racisme institutionnel suppose alors d'identifier cet univers de sens institutionnel, ces principes de classification, ces grilles de lecture institutionnalisées des enjeux et des situations, et de voir en quoi des catégories ethniques s'inscrivent dans cet univers de sens, sont mobilisées (de façon plus ou moins consciente) par les acteurs, et conduisent au développement de pratiques excluant ou infériorisant les groupes ethnicisés, en dehors même de toute intention d'exclure ou d'infériorisier. Par exemple, des objectifs patrimoniaux visant à protéger la valeur et l'attractivité de certains ensembles de logements sociaux peuvent conduire les acteurs des attributions de logements sociaux à écarter de ces ensembles des groupes dont ils savent - « d'expérience » - que leur présence menacerait cette attractivité.

Si nous privilégions le niveau de l'institution, il nous paraît néanmoins indispensable de conserver analytiquement la référence aux trois niveaux d'analyse individuel, institutionnel et structurel. Les formes institutionnelles du racisme sont en effet articulées à des formes individuelles et

à des mécanismes structurels. D'un côté, l'articulation entre niveau individuel et niveau institutionnel peut être analytiquement saisie à travers une distinction entre le racisme *de* l'institution, c'est-à-dire des règles et procédures (formelles ou informelles) discriminatoires, et le racisme *dans* l'institution, parfois appelé racisme de guichet, qui renvoie à l'application discriminatoire de règles par elles-mêmes non nécessairement discriminatoires (exigences de preuves supplémentaires, soupçons à l'égard des minoritaires par exemple). Chacune de ces formes de racisme renforce l'autre. En tout état de cause, le racisme institutionnel ne peut être réduit à l'action des *street level bureaucrats* et aux stéréotypes raciaux qu'ils peuvent développer. Comprendre le racisme institutionnel suppose de s'intéresser, non seulement aux pratiques des agents du front, mais aussi aux logiques de l'institution, à son organisation, à ses contraintes de gestion, à la définition de ses missions, objectifs et politiques. Ce niveau mérite une attention toute particulière dans un contexte actuel marqué par une remise en cause profonde des conceptions de l'égalité, des services publics et des principes de justice sociale, en lien avec les redéfinitions contemporaines du rapport entre Etat et marché (Wieviorka, 1998b). De ce point de vue, comprendre la construction de frontières ethniques par l'action publique suppose de prêter attention à la façon dont les acteurs locaux et les institutions publiques résolvent concrètement les contradictions entre le principe d'égalité qu'ils doivent mettre en œuvre et les exigences de rentabilité et de performance. De l'autre côté, il faut prendre en compte le fait que l'institution n'évolue pas dans un environnement lisse mais au contraire dans un champ de forces, dans une société travaillée par des rapports sociaux inégalitaires qui la traversent et auxquels elle est confrontée au quotidien[52]. Il faut donc prendre en compte les pré-conditions structurelles du racisme institutionnel, les mécanismes matériels et symboliques de construction des frontières ethniques dans la société globale, et la façon dont ces mécanismes travaillent l'institution elle-même[53]. Une telle approche permet de prendre en compte les articulations entre les différentes formes de rapports sociaux inégalitaires (de « race », mais aussi notamment de classe et de genre), ce qui répond notamment à la critique de R. Miles quant au risque que l'analyse en termes de racisme institutionnel ne conduise à « oublier » les classes.

### 2. Repérer empiriquement les représentations racistes : la question du racisme culturel

Si l'intégration des pratiques dans la définition du racisme a constitué une extension considérable du concept, dénoncée par certains auteurs (notamment Miles, 1989), une seconde

[52] Sur ce plan, notre approche s'écarte d'une perspective de sociologie des organisations qui tend trop souvent à envisager le contexte de l'institution comme un simple environnement non problématique. C'est le reproche que l'on peut faire à l'analyse des attributions de logements sociaux par C. Bourgeois (1996).

[53] L'analyse de J. Henderson et V. Karn sur les attributions de logements sociaux à Birmingham fournit une excellente illustration de ce type de posture (Henderson, Karn, 1987).

extension a consisté à y inclure, en ce qui concerne les représentations, celles relatives à la différence culturelle, et non plus seulement à l'inégalité des « races » définies en des termes biologiques.

Le racisme en tant que forme symbolique est une entité mouvante dont la définition demande à être historicisée. C'est là qu'entre en scène le débat sur le racisme culturel (Miles, 1989 ; Wieviorka, 1998). De nombreux auteurs ont souligné l'ampleur de la transformation qui s'est opérée depuis les années 1970, dans les sociétés occidentales, avec le passage du racisme traditionnel, biologisant, au racisme culturel. En Grande-Bretagne, ces débats ont été lancés dès les années 1960, lorsque M. Banton et J. Rex débattaient de savoir si certains éléments des discours d'Enoch Powell méritaient ou non d'être qualifiés de racistes. Mais c'est M. Barker (1981) qui a proposé l'analyse la plus approfondie du néo-racisme ou racisme culturel, en montrant comment la Nouvelle droite avait produit un nouveau discours sur la différence culturelle, considérée comme naturelle, qui pouvait être envisagé comme une nouvelle forme de racisme remplaçant la thématique de la lutte entre les « races » par celle du « choc des cultures ». En France, P.-A. Taguieff (1987) a lui aussi soutenu la thèse d'un néo-racisme, montrant comment, dans les années 1970, l'extrême-droite s'est emparée du thème de la différence culturelle, élaborant un racisme différencialiste. Alors que traditionnellement, depuis le dix-neuvième siècle, le racisme renvoyait à une théorie des « races », distinctes et inégales, définies en termes biologiques, on peut repérer « trois opérations fondamentales, trois grands déplacements de concepts de base, d'arguments ou d'attitudes dominantes dans l'idéologie racisante depuis le début des années soixante-dix : race → ethnie/culture ; inégalité → différence ; hétérophobie → hétérophilie » (Taguieff, 1987, p. 14). Le racisme biologique, scientifique, serait le racisme du passé ; le racisme culturel serait le racisme du présent, à savoir d'une époque ouverte suite aux expériences décisives de l'extermination des Juifs et de la décolonisation. Divers chercheurs ont toutefois souligné que le passage du racisme biologique au racisme culturel était un glissement plus qu'une transformation radicale (Wieviorka, 1998a ; de Rudder, Poiret, Vourc'h, 2000, p. 35).

Cette extension conceptuelle de l'espace idéologique du racisme soulève des questions considérables : doit-on considérer que tous les discours relatifs à la différence culturelle sont racistes ? Dans la négative, comment, méthodologiquement parlant, tracer la frontière entre discours racistes et non racistes sur la différence culturelle ? Ces discours sont en effet souvent ambigus, en ce qu'ils valorisent la différence culturelle tout en pointant - de façon plus ou moins explicite ou euphémisée - les menaces que la présence de cultures différentes fait peser sur la culture dominante, présentée comme la culture « nationale ». Le critère de distinction généralement retenu est celui de l'essentialisation : le discours sur la différence culturelle est tenu pour raciste à partir du moment où il naturalise cette différence, enfermant chaque groupe dans sa culture, comme si celle-ci était une seconde nature, un ensemble de traits immuables définitivement accolés aux membres de ce groupe

(Wieviorka, 1998a, p. 34). Reste alors le problème méthodologique de repérer, dans les discours, ces éléments de naturalisation.

On retiendra principalement de ces débats que le racisme en tant que mécanisme symbolique ne peut aujourd'hui en aucun cas être réduit aux discours ou représentations qui mettent explicitement jeu les « races ». Bien au-delà, il englobe désormais des discours et représentations sur la culture et la différence culturelle. La reconnaissance et la valorisation de cette différence culturelle ne peuvent donc pas être lues *a priori* comme une manifestation de tolérance et d'effacement des idées racistes. Elles peuvent aussi renvoyer à une nouvelle forme d'altérisation, plus légitime dans les conditions socio-historiques actuelles. Ces métamorphoses du racisme comme mécanisme symbolique complexifient la tâche de son repérage empirique : il n'est pas toujours aisé d'identifier, d'une part la frontière entre discours racistes et non racistes sur la différence culturelle, et d'autre part le processus d'essentialisation de la différence culturelle. Empiriquement, un point de départ intéressant peut néanmoins consister à repérer, dans les discours des acteurs sociaux, les glissements, les contradictions et ambiguïtés, et les changements de registre, de la culture comme fait social à la culture comme fait essentiel[54].

### 3. La rationalité des discriminations

L'un des intérêts du concept de racisme institutionnel est de définir le racisme comme un ensemble de processus symboliques mais aussi matériels, d'y inclure des pratiques, des actions, autant que des représentations[55]. De ce point de vue, il importe de définir ces pratiques, et particulièrement ici, les discriminations. Comme la notion de racisme, celle de discrimination soulève de nombreux problèmes de définition. En France en particulier, où elle n'a été que très récemment saisie par les acteurs publics et académiques, sa définition est peu stabilisée[56].

De même que le racisme ne peut être appréhendé en termes de « préjugé raciste », la discrimination ne peut être définie comme la conséquence en acte de préjugés racistes. La distinction

---

[54] Pour illustrer ces ambiguïtés, on peut donner l'exemple de la thématique de l'« adaptation », qui semble postuler la possibilité de transformer l'« autre » mais qui, dans de nombreux discours, est paradoxalement associée à l'idée de l'inadaptabilité de l'« autre » et à l'essentialisation de sa « différence ».

[55] Divers auteurs ont ainsi proposé des typologies des formes symboliques et matérielles de racisme. Par exemple, M. Wieviorka propose une typologie qui identifie quatre formes élémentaires de racisme : le préjugé, la ségrégation, la discrimination et la violence (1998a, pp. 55-79). L. Wacquant distingue quant à lui cinq formes de ce qu'il appelle la « domination raciale » : la catégorisation, la discrimination, la ségrégation, la ghettoïsation et la violence raciale (Wacquant, 1997). L'étude du logement social conduit à se focaliser, en ce qui concerne les fomes matérielles du racisme, principalement sur la discrimination et la ségrégation (celle-ci ayant été définie plus haut).

[56] Le récent ouvrage collectif dirigé par D. Borrillo (Borrillo, dir., 2003) en fournit une excellente illustration. Les différents auteurs mobilisent des définitions très différentes, certaines très juridiques, d'autres plus sociologiques (voir par exemple les contributions de J. Chevallier, D. Lochak et E. Fassin).

essentielle entre discrimination directe et indirecte peut à cet égard être éclairante. Alors que la première renvoie à un acte intentionnel ayant pour effet de maintenir ou reproduire la subordination des minoritaires, la seconde renvoie à un traitement formellement égalitaire mais qui a pour conséquence de produire ou reproduire une inégalité. Reconnue législativement en Grande-Bretagne dès 1976, la discrimination indirecte ne l'a été en France qu'en 2002. A nouveau, cette distinction est fondamentale en ce qu'elle permet de se libérer d'une perspective psychologisante qui lie le « préjugé raciste » à l'acte raciste et de souligner l'inscription institutionnelle et structurelle des discriminations. Les discriminations peuvent être considérées comme « des réponses culturellement sanctionnées, rationnelles, à des conflits sur des ressources rares » (Wellman, 1977, p. 4, cité par Henderson, Karn, 1987, p. 18). Le point de départ de l'analyse est alors l'existence de ressources rares et non pas d'individus à préjugés racistes. L'enjeu est alors de comprendre comment ces ressources matérielles et symboliques sont distribuées, *via* un processus intrinsèquement conflictuel, de façon différentielle en fonction de l'appartenance ethnique des personnes, et comment cette distribution ethniquement différenciée est légitimée et rendue socialement acceptable. Au final, les définitions du racisme institutionnel et de la discrimination que nous retenons ici permettent d'analyser le racisme et les discriminations autrement que comme des aberrations ou comme des phénomènes liés à des traits psychologiques (le « préjugé ») ou anthropologiques (le « rejet universel » de l'étranger). Le racisme et les discriminations ont un sens pour les acteurs sociaux et c'est ce sens que l'analyse inductive des conflits sur des biens matériels et symboliques (tels qu'ici le logement social) vise à reconstruire.

Le concept de racisme institutionnel tel que nous le mobilisons présente au final de multiples intérêts. Nous parlons ici de racisme institutionnel lorsque les institutions, ou les acteurs au sein de celles-ci, construisent et mobilisent, de façon routinière et sans qu'il y ait une intention manifeste d'exclure, des principes de classification ethnique et/ou développent des pratiques dont l'effet est d'exclure ou d'infériorisier certains groupes ethniques (en particulier, en ce qui concerne la politique du logement social, des logiques de discrimination et de ségrégation). Cette approche permet d'éviter les limites des analyses du racisme comme discours, comme actes individuels et intentionnels, manifestes et violents, comme préjugé racial à fondement psychologique ou psychosocial, comme « rejet » anthrologique de l'autre, ou encore comme idéologie raciste. Elle permet de comprendre comment les institutions qui font l'action publique développent des rationalités et des grilles de lecture spécifiques de la réalité sociale, et comment des principes de classification ethniques prennent sens dans un univers institutionnel, défini en référence à des objectifs, une organisation et des contraintes institutionnels, et lui-même traversé par les rapports sociaux inégalitaires à l'œuvre dans la société globale. L'ethnicisation de la mise en forme du réel et la production de logiques d'exclusion relèvent du fonctionnement banal, normal, routinier, des institutions. Le racisme et les discriminations ne sont pas des aberrations, ce sont des rapports sociaux d'exclusion et d'infériorisation inscrits (notamment) dans la gestion quotidienne de l'action publique. Ils prennent sens dans des univers institutionnels

spécifiques eux-mêmes rattachés à des contextes socio-politiques singuliers, à des conditions culturelles et structurelles contingentes.

## III. PRESENTATION DE LA DEMARCHE DE RECHERCHE

Dans cette troisième section, nous commencerons par préciser nos hypothèses, puis nous développerons les raisons et les enjeux d'une comparaison franco-britannique, et enfin, nous expliciterons les choix d'une entré urbaine et des terrains locaux retenus.

### *A. Des hypothèses issues d'une démarche inductive*

Notre démarche de recherche a été principalement inductive. L'approche constructiviste des frontières ethniques oriente le chercheur vers ce type de démarche qui lui permet de ne pas définir *a priori* les critères d'évaluation et d'exclusion pertinents pour les acteur sociaux mais de les découvrir progressivement au fil de l'enquête (voir notamment de Rudder, Poiret, Vourc'h, 2000, p. 180 ; Lamont, 2002, pp. 18-19). Toutefois, l'opposition entre approche déductive et inductive est une dichotomie qu'il convient de nuancer car le travail inductif se nourrit de perspectives théoriques et d'hypothèses fortes. A ce titre, l'induction est plus une dominante de notre démarche que son unique dimension. C'est dans un va-et-vient constant entre la théorie et l'empirie que s'est construite cette recherche et que se sont cristallisées ses principales hypothèses : le réseau d'hypothèses n'était pas un point de départ en amont de l'enquête, mais s'est structuré progressivement et a été largement reconstruit *a posteriori*. Ce type de démarche se veut proche d'une *grounded theory* telle que revendiquée par B. Glazer et A. Strauss (1967), c'est-à-dire d'une théorisation ancrée dans le travail empirique. Si les principales hypothèses ont été présentées ci-dessus, il paraît utile, à ce stade du développement, de les préciser davantage.

Le point de départ de ce travail a résidé dans une hypothèse fondamentale : celle de la construction de frontières ethniques par la politique du logement social en France[57]. La question que devait résoudre l'enquête, par induction, était dès lors celle de la spécificité de cette construction de frontières ethniques dans le cas français, et dans la perspective d'une comparaison franco-britannique, celle des différences et similitudes repérables entre les deux cas nationaux. Il s'agissait pour moi de dépasser deux hypothèses renvoyant à deux types de discours stéréotypés antagonistes. La première est, très schématiquement, l'hypothèse selon laquelle « c'est différent », sous-tendue par la référence à

[57] Cette hypothèse a été validée dès les années 1960 pour le cas britannique (Rex, Moore, 1967) mais elle a été relativement délaissée depuis par les chercheurs britanniques, et il fallait donc la réactualiser.

des idéologies nationales contrastées de l'« intégration ». Cette approche prend le risque de sous-estimer les contradictions intrinsèques de l'idéologie nationale, les contradictions entre l'idéologie nationale et d'autres idéologies, les contradictions éventuelles entre d'un côté les idéologies nationales, de l'autre les politiques, pratiques et représentations des acteurs locaux. Elle tombe dans l'écueil qui consiste à présupposer que la gestion concrète de l'action publique est surdéterminée par les idéologies nationales de l'« intégration ». La seconde hypothèse est celle selon laquelle « c'est pareil » puisqu'on peut identifier dans les deux cas du racisme institutionnel. Cette seconde approche présente l'avantage d'inviter à ne pas se focaliser sur les idéologies nationales, mais elle peut conduire à l'inverse au risque de sous-estimer le poids de ces idéologies voire d'ignorer plus globalement les conditions socio-historiques spécifiques, contingentes, de la construction de ces frontières. Dépasser ces deux hypothèses revenait à tenter d'identifier les catégories et processus à l'œuvre dans la construction des frontières ethniques en France et en Grande-Bretagne, leurs points communs et leurs divergences, mais aussi à comprendre leurs conditions sociales de production. Ici encore, il ne s'agissait pas d'identifier des variables *a priori* mais de comprendre de façon inductive comment les processus et principes de production des frontières ethniques décelables dans les deux pays s'articulaient à des configurations socio-historiques spécifiques et comment ils étaient favorisés par certaines conditions culturelles et structurelles.

L'approche inductive en termes de conditions culturelles et structurelles de construction des frontières ethniques présente de notre point de vue plusieurs intérêts. La notion de conditions culturelles permet de réfléchir à l'influence des idéologies nationales, d'une part en les envisageant de façon souple et non déterministe (comme un répertoire d'arguments, de mots et de représentations parmi d'autres, dans lequel les acteurs sociaux peuvent puiser et par lequel ils sont simultanément contraints), d'autre part en ne considérant pas *a priori* qu'elles constituent nécessairement la condition culturelle fondamentale de production des frontières ethniques. De ce point de vue, la notion de conditions culturelles au pluriel permet de laisser émerger de l'enquête l'ensemble des conditions culturelles significatives, qu'elles soient nationales, locales, internationales ou transnationales. Par exemple, la saillance de la catégorie « Comoriens » à Marseille s'explique davantage par un contexte local que national, ce qui n'empêche pas, comme nous le verrons, que sa mise en forme comme principe d'exclusion (à travers le registre de l'inadaptation culurelle notamment) soit liée à l'idéologie française de l'« intégration ». Par ailleurs, on ne pouvait exclure *a priori* que des processus d'ordre supranational ou international, tels que le développement de normes relatives aux droits de l'homme ou à la lutte contre les discriminations (notamment au niveau de l'Union européenne) ait une influence sur la construction nationale des enjeux, les représentations dominantes des acteurs et leur socialisation.

La notion de conditions structurelles permet, quant à elle, de ne pas réduire les conditions sociales qui favorisent ou rendent possible tel ou tel modèle de construction des frontières aux seules conditions culturelles, mais d'envisager l'ensemble de ces conditions, sociales, économiques, politiques. Elle permet de construire pour l'analyse déductive un cadre qui ne présuppose pas (tout en ne l'écartant pas *a priori*) l'influence prépondérante des modèles nationaux (ou philosophies nationales) d'« intégration », et qui est attentif à d'autres conditions sociales rendant possible ou favorisant tel ou tel type de construction des frontières. A ce niveau encore, l'approche inductive s'est constamment mêlée à une perspective plus déductive, l'identification préalable d'un certain nombre de conditions possibles étant essentielle pour ne pas « passer à côté » de certains facteurs pendant l'enquête. Mais, à nouveau, cette réflexion n'avait pas pour objectif de tester des variables définies *a priori*, mais bien plus d'esquisser l'ensemble des éléments auxquels il nous fallait être attentifs dans la construction de la démarche d'enquête et la production du matériau empirique. Les principales conditions structurelles auxquelles nous avons été attentifs, et qui ont émergé plus ou moins tôt dans le cours de cette recherche, ont ainsi été : les contradictions internes à l'idéologie et à la politique nationales (notamment l'ambiguïté du principe de « mixité sociale » en France) ; la construction des problèmes locaux et des politiques locales, et son degré d'autonomie par rapport à l'idéologie et la politique nationale ; le poids des logiques managériales dans les politiques et pratiques d'attribution des logements sociaux, et corollairement l'autonomie des institutions et acteurs en charge des attributions. Dans chaque pays, ces conditions sont contingentes et ont plus ou moins d'influence sur les processus de marquage des frontières ethniques. Au final, ce cadre d'analyse inductif souple m'a permis d'identifier des principes et processus de marquage des frontières et de les relier à leur contexte socio-historique, culturel, mais aussi structurel, de production. Ainsi, synthétiquement, ce travail entend étudier les hypothèses suivantes :

1) En dépit de l'idéologie française républicaine, les acteurs du logement social en France mobilisent des catégories ethniques et contribuent à la construction des frontières ethniques. On peut mettre en évidence, en France comme en Grande-Bretagne, l'existence d'un racisme institutionnel dans la politique du logement social.

2) Il existe des conditions structurelles et culturelles de production de ces frontières, autrement dit celles-ci n'ont rien d'inévitable ou d'immuable.

a) La production des frontières est influencée par des conditions structurelles, en particulier le poids des logiques de marché dans le processus d'attribution et l'autonomie des acteurs locaux, notamment des bailleurs sociaux. Ces conditions favorisent la production de racisme institutionnel. Elles sont présentes dans les deux cas nationaux (et reflètent des évolutions assez générales en Europe), avec toutefois des différences d'un cas national à l'autre.

b) Les conditions culturelles nationales aboutissent à la formation de modèles nationaux de production des frontières ethniques : on peut ainsi déceler une forme « britannique » et une forme « française » de racisme culturel, qui mobilisent des registres différents (registre de la « différence culturelle » en Grande-Bretagne, registre de l'« inadaptation » et du « choc des cultures » en France) mais aboutissent toutes deux à l'euphémisation des inégalités ethniques (comme différences culturelles dans le cas britannique et comme inégalités sociales dans le cas français).

3) Les politiques locales antiracistes sont elles-mêmes prises dans les contradictions des idéologies multiculturaliste et républicaine : en France, l'invisibilisation des « origines » ethniques favorise un déni des discriminations, tandis qu'en Grande-Bretagne la valorisation de la différence culturelle favorise l'euphémisation des discriminations en simples « incompréhensions » des cultures minoritaires, ou bien en choix culturels différents. Dans les deux pays, la mise en forme politique des enjeux et les présupposés des politiques antiracistes sont très différents mais, dans les deux cas, ils tendent à occulter ou minorer l'existence du racisme comme rapport social de domination et le rôle des institutions dans la production de ce racisme.

Ces hypothèses ont été élaborées et testées au fil d'une enquête dont la principale modalité a été la réalisation d'entretiens avec les acteurs impliqués à un titre ou à un autre dans la politique du logement social et/ou dans la gestion des relations interethniques, mais qui a aussi reposé sur de l'analyse documentaire et de l'observation[58].

### *B. Le détour comparatif par la Grande-Bretagne et ses enjeux*

Selon G. Sartori (1991), l'approche de politique comparée appelle trois questions préalables fondamentales : pourquoi comparer ? Qu'est-ce qui est comparable ? Comment comparer ? Les développements précédents contiennent des éléments de réponse à ces trois questions. Concernant le « pourquoi », il s'agit essentiellement de rompre avec le franco-centrisme des recherches françaises sur les relations interethniques[59]. G. Noiriel évoque ainsi « un travers typiquement français : l'enfermement dans l'hexagone » (Noiriel, 2001, p. 12). La perspective comparative permet de s'affranchir d'une perspective, d'un lexique et d'outils conceptuels franco-français qui tendent

[58] La méthodologie de l'enquête est détaillée en ANNEXE 1 (p. 600) et la liste des entretiens est donnée en ANNEXE 2 (p. 605).
[59] La posture comparative permet simultanément d'échapper au franco-centrisme de la science politique française, qui a été critiqué par ailleurs (Gaxie, 1997).

inévitablement, selon un cercle vicieux, à reproduire la vision d'une irréductibilité et d'une incomparabilité du modèle français[60].

Concernant le « comment », la comparaison que nous proposons semble en phase avec les évolutions générales de l'approche comparatiste. En effet, dans un contexte de « crise du comparatisme classique » (Badie, Hermet, 1990, pp. 19-45), les approches comparatives ont depuis les années 1960 évolué à différents titres : les comparaisons macro-sociologiques et « totales » ont fait place à des comparaisons d'ordre méso, portant sur des sous-champs ou secteurs d'action publique ; le nombre d'études de cas mobilisées s'est restreint ; les approches statiques à prétention universalisante ont fait place à des approches plus dynamiques et diachroniques ; la conception causale de la comparaison s'est vue supplantée par une perspective plus compréhensive ou interprétative. Nous nous situons nous-mêmes dans le cadre d'une telle comparaison « limitée », dans le sens où nous nous intéressons à un sous-champ d'action publique, la politique du logement social, à deux pays (et à une étude de cas locale par pays) « seulement », et où nous nous situons dans une démarche inductive. Cette circonscription de la comparaison permet de gagner en profondeur d'analyse : en renonçant à dégager des modèles universels (souvent teintés d'évolutionnisme et d'ethnocentrisme), elle permet de comprendre comment les processus de construction des frontières ethniques s'inscrivent dans des contextes socio-historiques singuliers.

Quant à la comparabilité, elle n'est pas donnée *a priori*, mais construite par le chercheur. Comme le souligne G. Sartori, la question est ici moins de savoir si deux objets sont comparables que sous quel angle ils le sont : les poires et les pommes sont ainsi comparables en ce qu'elles partagent un certain nombre de propriétés, celle d'être des fruits, celle de pousser dans des arbres, celle de se manger, etc. (Sartori, 1991, p. 245). Cette vision permet de dépasser le « piège du nominalisme » (Hassenteufel, 2000, p. 10) : l'absence, en France, de groupes labellisés « minorités ethniques » et de politique labellisée « politique de relations raciales » ou « d'égalité raciale », au contraire du cas britannique, ne doit dès lors pas déboucher sur le constat d'une incomparabilité définitive. Construire la comparabilité implique de résoudre le dilemme suivant : comment faire voyager les concepts au-delà des frontières nationales (contre le « *parochialism* » qu'évoque G. Sartori, 1991, p. 247) tout en évitant de les étendre à tel point qu'ils en perdraient toute vertu explicative (le « *concept stretching* », p. 249) ? Il est en effet tout aussi stérile de s'enfermer dans des grilles conceptuelles ethnocentrées (comme celle de l'« intégration » en France) qu'il est dangereux d'importer des concepts forgés ailleurs sans mise à distance préalable, notamment dans le domaine des relations interethniques

[60] Par ailleurs, les travaux britanniques sur les relations interethniques, qui ont été influencés par les recherches américaines, se caractérisent par une certaine fermeture à l'égard du reste de l'Europe. Ils ont ancré l'idée (et/ou s'ancrent dans l'idée) d'une « exception britannique » en matière de gestion des relations interethniques en

(Wacquant, 1997, pp. 223-224). La grille de lecture proposée ci-dessus, en termes de construction des frontières ethniques par l'action publique et de racisme institutionnel, permet de résoudre ce dilemme. Elle offre au comparatiste un outillage conceptuel qui peut passer les frontières nationales et voyager, y compris au pays de l'« intégration républicaine ».

Le choix d'une comparaison franco-britannique est apparu particulièrement pertinent pour deux séries de raisons, qui renvoient, la première à des points communs, la seconde à des contrastes forts. D'un côté, la Grande-Bretagne et la France représentent deux excellents cas de comparaison parce que ces deux pays avancent des valeurs universalistes. Les valeurs défendues par les révolutions britannique et française (égalité, liberté, démocratie, droits de l'homme) ont été célébrées dans les deux pays comme des valeurs essentielles de la modernité. La France et la Grande-Bretagne se sont définies comme porteuses d'une mission civilisatrice, ce qui s'est traduit en particulier par leur expérience colonisatrice. Parallèlement, ce sont deux pays où le racisme et les discriminations ethniques sont des phénomènes répandus, bien qu'il soit difficile de les objectiver et encore plus de les comparer[61]. Autrement dit, ce sont deux pays dans lesquels prend sens le « dilemme » identifié par G. Myrdal (1944) au sujet des Etats-Unis entre les valeurs égalitaires et démocratiques américaines et les valeurs ou intérêts poursuivis au quotidien par les individus[62]. Un certain nombre de points communs rendent ainsi la comparaison franco-britannique particulièrement intéressante. Ces deux pays ont eu un rôle proéminent dans l'émergence du capitalisme en Europe et ont constitué précocement des Etats-nations forts (les deux premiers Etats-nations selon Elias, 1939). Ils ont développé des empires coloniaux. Ils ont tous deux construit des Etats-Providence développés et des démocraties fondées sur un principe universaliste et une idéologie égalitaire. Leur histoire

---

Europe (Favell, 2001). En ce sens, la comparaison franco-britannique permet doublement de lutter contre une forme de clôture nationale des recherches.

[61] En effet, les recherches comparatives font défaut (ainsi d'ailleurs que, dans le cas français en particulier, les recherches monographiques), tandis que les tentatives récurrentes de « mesurer » les opinions racistes par sondage posent des problèmes considérables d'un point de vue sociologique (mais aussi, d'ailleurs, politique et citoyen). Pour un éclairage de ces enjeux, à partir d'une analyse du sondage annuel sur le racisme en France et de ses errements, voir A. Morice, V. de Rudder (2000).

coloniale s'est traduite par des vagues d'immigration issues des colonies ou ex-colonies, même si d'autres groupes aussi y ont immigré. Pour ces raisons, « le 'stimulus' à l'intervention étatique est suffisamment similaire pour être considéré comme une constante » (Bovenkerk, Miles, Verbunt, 1990, p. 479). Paradoxalement, c'est bien parce qu'il existe ces points communs décisifs entre les deux pays que la comparaison avec le cas britannique permet tout particulièrement de mettre en évidence les spécificités de la gestion française des relations interethniques.

De l'autre côté, la comparaison est d'autant plus éclairante que ces deux pays ont développé, *au niveau des politiques et des objectifs officiels*, des modes de gestion opposés des relations interethniques : les Etats britannique et français ont chacun tenté de résoudre le « dilemme » ethnique de façon diamétralement opposée, le premier privilégiant la voie multiculturaliste et la reconnaissance des catégories et communautés ethniques, le second celle de l'universalisme, refusant de reconnaître celles-ci. A cet égard, trois éléments paraissent particulièrement révélateurs des différences dans les modes officiels de construction et de gestion de l'ethnicité de part et d'autre de la Manche : la mise en forme et en mots du problème en des termes ethniques (ou raciaux) ou non ; le développement d'une action publique reconnaissant les différences ethniques ou *colour blind* ; l'institutionnalisation ou non de statistiques ethniques.

Tout d'abord, la différence apparaît d'emblée dans la mise en mots du problème. En Grande-Bretagne, dès l'après-Seconde guerre mondiale, la question des relations interethniques a été construite comme une question de « races » et de « relations raciales ». Aujourd'hui, les termes britanniques pour désigner les groupes minoritaires - « minorités ethniques »[63], « communautés ethniques »[64] ou encore « Noirs » (ce terme désignant l'ensemble des groupes ethniques minoritaires et

---

[62] Ce dilemme prend sa source dans le « conflit brûlant entre, d'une part, les valeurs admises sur le plan général que nous appellerons le credo américain (*American creed*) où l'Américain pense, parle et agit sous l'influence de préceptes nationaux et chrétiens élevés et, d'autre part, les valeurs, sur le plan particulier de l'existence des individus et des groupes, où les intérêts personnels et régionaux, les rivalités économiques, sociales et sexuelles, les questions de prestige et de conformité de la communauté, les préjugés de groupe contre des personnes ou des types de personnes particulières, toutes sortes d'envies, d'impulsions et d'habitudes dominent sa conception de la vie » (Myrdal, 1944, p. XLVII, cité par Schnapper, 1998, p. 304). Chaque individu est ainsi partagé entre le credo chrétien-démocratique de l'égalité des chances et sa conviction, fondée sur son intérêt personnel, qu'il vaut mieux que ses enfants aillent à l'école avec des enfants du même milieu. Les Américains « blancs » résolvent cette contradiction en invoquant les insuffisances objectives des « Noirs », leur infériorité, leur caractère inassimilable. G. Myrdal montre ainsi que la discrimination et le racisme se développent après la guerre civile en raison même de l'existence des principes démocratiques et de l'égalitarisme. Toutefois, comme le souligne D. Schnapper (1998, p. 306), on peut s'interroger sur le terme de « dilemme » utilisé par G. Myrdal et son hypothèse selon laquelle les « Noirs » susciteraient une crise morale chez les « Blancs » : ne constituent-ils pas simplement une gêne ? Reste que l'intérêt de son analyse est d'avoir montré que le « problème noir » était avant tout un « problème blanc ».

[63] L'expression de « communautés ethniques noires et minoritaires » (*black and minority ethnic communities* ou *BME communities*) est également très présente aujourd'hui dans l'action publique en Grande-Bretagne.

[64] Il faut souligner les connotations spécifiques du terme *« communities »* en Grande-Bretagne : ce terme désigne aussi bien les communautés ethniques que le quartier ou la communauté associative, ce qui est en soi révélateur de la représentation que se font les Britanniques de la société.

non pas les seules personnes « africaines » ou « afro-antillaises ») - paraissent bien exotiques à l'oreille française. Ils sont pourtant mobilisés de façon courante et tout à fait officielle par les institutions, dans la loi, et par les groupes ethniques minoritaires eux-mêmes. Dès 1983, le *Home secretary* (ministre de l'intérieur) affirmait : « Il n'est plus approprié de considérer les minorités ethniques de ce pays comme des immigrés. Presque la moitié de la population britannique issue du Nouveau *Commonwealth* ou du Pakistan est née ici. Beaucoup d'autres ont encore été élevés dans ce pays et, pour des raisons pratiques, n'en connaissent pas d'autres. La Grande-Bretagne est leur patrie. Ils en font partie. Ils sont ici pour rester et pour jouer leur rôle dans la vie de leur pays » (discours prononcé au centre culturel hindou de Bradford le 22 juillet 1983, cité par Lapeyronnie, 1993, p. 188).

En France, les minorités ethniques restent perçues et désignées avant tout comme des « immigrés ». L'absence de toute reconnaissance officielle de l'expression de « minorités ethniques » traduit le refus des institutions de la France « républicaine » de reconnaître que l'appartenance ethnique est devenu un élément significatif dans les rapports sociaux et un fondement de la discrimination, et encore plus que les institutions elles-mêmes participent à cette différenciation ethnique. Les minorités ethniques sont désignées en conséquence par divers euphémismes, « immigrés », « personnes issues de l'immigration », « deuxième génération » ou encore, les amalgames aidant, « jeunes des quartiers » ou « jeunes des cités ». Comme l'ont bien montré G. Noiriel (2001) et P. Simon (2000a), l'invention de cette catégorie étonnante de « deuxième génération » (euphémisme révélant que l'immigration n'est plus un processus, mais un stigmate transmissible de génération en génération) traduit bien les apories de la gestion publique française de la « diversité culturelle ». La focalisation sur les « jeunes » permet de relativiser l'échec du « modèle français d'intégration », qui n'aurait pas dû permettre que se forme une génération de descendants d'immigrés possédant la nationalité française mais confrontés aux discriminations et réduits à une citoyenneté de seconde zone : « Le terme britannique, états-unien et canadien pour qualifier le vieillissement des 'jeunes issus de l'immigration' est celui de minorité. En France, manifestement, les politiques publiques ont trouvé le moyen pour empêcher les descendants des immigrés de vieillir » (Simon, 2000a, p. 10).

Ensuite, en termes d'action publique, cette divergence dans la construction du problème se traduit par une opposition schématique entre l'approche britannique, reposant sur la prise en compte officielle de l'ethnicité, et l'approche française officiellement *colour blind* ; ces approches officielles ne préjugent en rien des pratiques et c'est précisément l'objectif de notre recherche que d'aller voir au-delà des politiques et objectifs affichés.

En Grande-Bretagne, l'immigration a d'abord été perçue, après 1945, en termes d'assimilation individuelle dans la société britannique, comme en France, et il était largement considéré que les

politiques sociales ne devaient pas prendre en compte la différence ethnique et raciale. A partir du milieu des années 1960, la Grande-Bretagne s'est écartée d'une attitude assimilationniste pour tendre vers un modèle plus pluraliste (Castles, 1995). Un consensus politique national (Crowley, 1992) s'est établi autour d'une reformulation des enjeux en termes de relations entre communautés, de politiques de lutte contre la discrimination, et de politiques multiculturalistes, notamment en matière scolaire. Cette nouvelle orientation, influencée par le mouvements des *civil rights* aux Etats-Unis (Bleich, 2003a), a donné lieu dès 1965 à l'établissement de la première loi sur les relations raciales, suivie d'une deuxième en 1968 et d'une troisième en 1976 (modifiée en 2000). Ces lois ont progressivement étendu la lutte contre le racisme et les discriminations. La loi de 1976 étend la définition des discriminations aux discriminations indirectes ; elle encourage aussi, à travers sa section 71, les autorités locales britanniques à développer des politiques d'égalité raciale en mettant en place, au sein des services municipaux, des *race relations units* ; elle crée enfin la Commission pour l'égalité raciale (CRE, *commission for racial equality*), chargée de veiller à la lutte contre les discriminations et à la promotion de bonnes relations raciales. Suite au rapport Stephen Lawrence (1999), l'amendement, en 2000, de la loi de 1976 a renforcé la lutte contre le racisme institutionnel au sein des institutions publiques.

En France, la législation antiraciste est nettement plus limitée (Bleich, 2003b). La loi relative à la lutte contre le racisme de 1972, qui interdit les discriminations, est peu efficace et la lutte contre les discriminations n'est pas une priorité politique. La politique française est dominée par le droit commun : l'« intégration » des populations issues de l'immigration doit d'abord se réaliser à travers des politiques sociales universalistes. Certaines institutions spécialisées héritées de la gestion des « travailleurs immigrés » des années 1960 (FAS, Société nationale de construction pour les travailleurs (SONACOTRA)) ont toutefois perduré jusqu'à aujourd'hui. Les politiques françaises oscillent ainsi entre « spécialisation et droit commun » : « La caractéristique française, par rapport à la Grande-Bretagne, est la reconnaissance institutionnelle des problèmes immigrés, entendus au sens étroit, conjuguée à une non reconnaissance institutionnelle des problèmes des minorités. De fait l'évolution du problème immigré va conduire ces institutions à prendre en charge partiellement la question de l'intégration des minorités » (Lapeyronnie, 1993, p. 162).

Cette opposition se doit toutefois d'être nuancée, des deux côtés de la Manche. Ainsi, la Grande-Bretagne a eu, comme on l'a vu, sa période assimilationniste, jusqu'aux années 1960. Par la suite, elle a aussi abordé la question des relations « raciales » à travers des politiques a-raciales, sociales et urbaines et pas seulement à travers la lutte contre les discriminations. Par ailleurs, en termes de lutte contre les discriminations, contrairement à une idée répandue en France, elle continue à accorder la prééminence au principe de l'égalité individuelle et n'a pas développé de politique massive de « quotas ethniques ». En Grande-Bretagne comme aux Etats-Unis, les politiques de correction

volontariste des inégalités ethniques (ou de genre) n'ont qu'un lointain rapport avec la caricature qu'en font les débats français sur la « discrimination positive » (Calvès, 2004 ; de Rudder, Vourc'h, Poiret, 2001). Celle-ci se définit, en droit international comme dans les nombreux pays où elle est appliquée, comme l'instrument clé d'une politique de rattrapage entre différents groupes. Inscrite dans une logique de comblement d'un écart de développement économique et social, elle suppose, plus qu'un simple traitement différencié, un traitement préférentiel. Par définition, celui-ci a vocation à disparaître lorsque le ou les groupes concernés auront surmonté leur handicap (Calvès, 2004, p. 7)[65]. En Grande-Bretagne, les « quotas ethniques » stricts sont illégaux mais il existe aujourd'hui des politiques le plus souvent nommées *positive action*, qui renvoient à toute mesure allant au-delà de la simple condamnation des pratiques discriminatoires adoptée pour corriger ou compenser les discriminations passées et empêcher tout discrimination de se reproduire à l'avenir.

Quant à la France, l'idéologie universaliste individualiste n'y a quasiment pas été remise en cause au niveau des objectifs affichés, exception faite du milieu des années 1970 avec des éléments de politique multiculturaliste sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, notamment en matière d'éducation. Le discours sur l'intégration républicaine s'est même durci depuis les années 1990, face notamment à l'aggravation des tensions sociales et à la montée en puissance du Front national. Ce durcissement s'est traduit par la mise en place en 1990 d'un ministère de l'intégration et d'un Haut conseil à l'intégration (HCI). Parallèlement, une reconnaissance des discriminations ethniques a été amorcée par le gouvernement de Lionel Jospin[66]. F. Lorcerie a parlé à ce sujet d'une « requalification » du modèle français d'intégration (Lorcerie, 2000) tandis que D. Fassin a évoqué l'« invention française de la discrimination » (Fassin, 2002). La notion de discrimination indirecte a fait son entrée dans la loi française en 2002, sous le coup d'une directive européenne « relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » de juin 2000, fondée sur l'article 13 du traité signé à Amsterdam en 1997 (Guiraudon, Geddes, 2005). La même année, le FAS a été renommé Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ; puis, en 2005, a été crée une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Par ailleurs, depuis les années

[65] Les premiers programmes dits d'*affirmative action* sont nés aux Etats-Unis, où ils visaient à lutter contre le racisme institutionnel et reposaient sur la notion d'égalité des chances (*equal opportunities*) : la prise de conscience que l'égalité formelle des droits ne suffisait pas à garantir l'égalité réelle a conduit à la mise en place de programmes allant, selon les époques, de simples mesures incitatives à l'établissement de quotas, notamment dans l'enseignement supérieur. Dans les universités américaines, ces quotas n'ont été appliqués que rarement et ont été interdits dès 1977 (Sabbagh, 2003, 2002a). La discrimination positive a été très débattue aux Etats-Unis, notamment suite à l'ouvrage de W. J. Wilson (1978), selon lequel ces politiques ne profitaient qu'à la portion la plus avantagée des minorités ethniques, laissant les franges les plus populaires (l'*« underclass »* des ghettos) à l'écart de l'égalité des chances.

[66] Cette reconnaissance s'est traduite par la mise en place d'un plan d'action contre les discriminations et du GELD par la ministre des affaires sociales Martine Aubry en 1998, et parallèlement par l'établissement des CODAC par le ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement.

1980, dans le cadre de la politique de la ville, a émergé une sorte de discrimination positive territoriale visant à favoriser certains territoires en difficultés (par exemple, la politique des zones d'éducation prioritaires, ZEP, ou celle des zones franches urbaines) et qui permet d'atteindre, sans les nommer et les désigner exclusivement, des groupes qui, dans d'autres pays, seraient désignés comme des minorités ethniques (Calvès, 2004).

Enfin, l'institutionnalisation de catégories ethniques dans les statistiques britanniques tranche avec l'absence de ce type de statistiques en France. La reconnaissance de l'existence des minorités ethniques, des discriminations dont elles font l'objet et de la nécessité de les combattre a abouti en 1991 à l'établissement d'une question ethnique dans le recensement britannique (Lassalle, 1998). Les personnes recensées doivent auto-déclarer leur appartenance ethnique, différentes catégories étant proposées. Ces catégories ont évolué entre les recensements de 1991 et 2001. Les principales évolutions résident dans l'apparition d'une catégorie « Irlandais », de catégories *« mixed »* ainsi que dans l'apparition d'une question relative à la religion, qui présente la particularité d'être facultative. Globalement, les catégories retenues témoignent des amalgames entre critères de « race », de nationalité et d'origine géographique.

**Tableau 1 : Les catégories ethniques dans les recensements britanniques de 1991 et 2001**

| **Catégories ethniques dans le recensement de 1991** | **Catégories ethniques dans le recensement de 2001**[67] |
|---|---|
| White<br>Black Caribbean<br>Blak African<br>Black Other<br>Indian<br>Pakistani<br>Bangladeshi<br>Chinese<br>Asian Other<br>Other Other | WHITE<br>British<br>Irish<br>Any other White background<br>MIXED<br>White and Black Caribbean<br>White and Black African<br>White and Asian<br>Any other mixed background<br>ASIAN OR ASIAN BRITISH<br>Indian<br>Pakistani<br>Bangladeshi<br>Any other Asian or Asian British background<br>BLACK OR BLACK BRITISH<br>Caribbean<br>African<br>Any other Black or Black British background<br>CHINESE OR OTHER ETHNIC GROUP<br>Chinese<br>Any other ethnic group |

En France, la question de l'introduction de statistiques ethniques a été âprement débattue depuis les années 1990, dans l'espace public comme dans la sphère académique (Blum, 2002). La

controverse, en 1998, entre les démographes H. Le Bras et M. Tribalat, a constitué le paroxysme de ces débats[68], le premier reprochant à la seconde, chercheuse à l'INED, de faire le jeu du Front national en utilisant des critères sur l'« origine » (langue maternelle, lieu de naissance des individus et de leurs parents) dans ses études sur l'immigration (Tribalat, 1995 ; Le Bras, 1998). Le recensement français ne comporte toujours pas de question ethnique, mais en revanche, dans le prolongement des recommandations du HCI en 1991, la catégorie « immigré » y a fait son entrée en 1999 à côté de celle d'« étranger », ce qui reflète un déplacement vers la prise en compte des « origines » (Spire, 1999). Aujourd'hui, les partisans de l'introduction de statistiques ethniques au nom de la lutte contre les discriminations continuent de s'opposer à ceux qui considèrent que de telles statistiques encourageraient les lectures ethniques du social. Ce débat est également très présent dans le champ de la recherche, comme l'a récemment montré l'écho médiatique rencontré par un article de G. Félouzis tentant de mettre en évidence la ségrégation ethnique à l'école en mobilisant le critère du prénom des élèves (Felouzis, 2003)[69].

En définitive, parce qu'elle renvoie à deux pays affichant des valeurs universalistes et égalitaires, mais ayant par ailleurs développé des modes officiellement contrastés (multiculturaliste et universaliste républicain) de gestion des relations interethniques, la comparaison franco-britannique offre un terrain privilégié pour tenter de cerner la spécificité française. De nombreuses analyses se sont attachées à expliquer ces différences franco-britanniques. En particulier, la conception nationale de l'Etat et de la régulation sociale (*self government* britannique contre jacobinisme et universalisme à la française), la conception de la nationalité et de la citoyenneté (dont l'association est très forte en France[70] et moins, traditionnellement, en Grande-Bretagne), l'influence du modèle américain outre-Manche dans la mise en forme des enjeux depuis les années 1960 (Bleich, 2003a), contribuent à expliquer la formation de deux modèles opposés. L'influence respective de ces différents facteurs (ou d'autres) continue d'être débattue[71]. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est avant tout de voir dans quelle mesure ces modes officiels de gestion informent réellement les politiques mises en oeuvre, les pratiques des acteurs locaux et les expériences des minorités ethniques. A cet égard, nous nous

---

[67] Ces catégories sont celles retenues pour l'Angleterre, sachant que la nomenclature proposée par la question ethnique a varié d'une région à l'autre en vue de prendre en compte des spécificités régionales.
[68] Cf. *Le Monde* du 6 novembre 1998, « Une virulente polémique sur les données 'ethniques' divise les démographes ».
[69] Cf. *Le Monde* du 9 septembre 2003, « Une étude décrit l'ampleur des ségrégations ethniques à l'école ».
[70] Cette « équivalence » française entre nationalité et citoyenneté doit être toutefois fortement relativisée par la citoyenneté de deuxième classe que le droit français a réservée historiquement à certains groupes, tels que les femmes, les colonisés d'Algérie ou les naturalisés (cf. « Les Français discriminés », *in* Weil, 2004, pp. 316-372).

inscrivons dans la perspective développée dans divers travaux qui se sont attachés à analyser les formes concrètes de gestion de l'ethnicité en France et en Grande-Bretagne, soulignant les décalages entre les idéologies nationales de l'« intégration » et cette gestion concrète (notamment Arnaud, 1999 ; Lapeyronnie, 1993 ; Moore, 2000). Alors même que les différences culturelles sont envisagées de manière très différente en Grande-Bretagne et en France, L. Arnaud a mis en évidence, dans son analyse des politiques socio-sportives, des politiques et pratiques locales « étonnamment proches » (1999, p. 265). Il a notamment souligné le pragmatisme de l'action locale et montré comment les acteurs locaux construisaient le sens de leur action, non seulement à travers la référence à l'idéologie nationale de l'« intégration » mais aussi et surtout en mobilisant des référents idéologiques alternatifs (l'idéologie sportive en l'occurence). De part et d'autre de la Manche, la diffusion du référentiel sportif permet de résoudre la contradiction entre l'égalité formelle et la pénétration progressive d'idéologies anti-égalitaires. Par ailleurs, les acteurs locaux sont pris dans des contraintes, notamment managériales, qui conditionnent fortement leur action, aboutissant à des formes de convergence franco-britannique. D. Lapeyronnie a souligné pour sa part qu'« au-delà de [la] rhétorique idéologique sur les modèles nationaux, les pratiques politiques et sociales dans les deux pays sont étonnamment proches et donc loin des conceptions et des discours et idéologies nationales » (1993, p. 12). Quant à D. Moore (2000), comparant les politiques de développement social urbain en France et en Grande-Bretagne, il a montré combien les enjeux ne peuvent être réduits à une simple opposition entre un modèle républicain et un modèle anglo-saxon. Il a mis en évidence, au sein de la politique française de la ville, l'émergence d'un travail de médiation entre les institutions et les minorités ethniques qui s'apparente à une gestion non avouée de l'ethnicité par la puissance publique. Ces divers travaux montrent à quel point l'entrée par les pratiques est utile pour nuancer les différences nationales et éviter de tomber dans le piège qui consiste à considérer que les philosophies nationales de l'« intégration » conditionnent totalement les représentations et les pratiques des acteurs locaux et les logiques institutionnelles. D'autres études, inscrites dans une perspective socio-historique, ont également montré tout l'intérêt de l'entrée par les pratiques pour analyser les contradictions des politiques de gestion des relations interethniques et les écarts entre politiques officielles et gestion officieuse de l'ethnicité (par exemple, pour le cas français, Spire, 2005a, 2003a).

[71] C'est notamment le cas de la thèse répandue selon laquelle les modes de gestion différenciés des relations interethniques en France et en Grande-Bretagne auraient pour source l'importation en métropole des modes de gestion contrastés des colonies : *indirect rule* britannique contre assimilationnisme français. On peut pourtant objecter que ce ne sont pas tant ces gestions contrastées des colonies que des différences nationales plus profondes (la conception de l'Etat et de la régulation sociale) par lesquelles ces gestions elles-mêmes ont été influencées, qui contribuent à expliquer les différences des modèles britannique et français de gestion des relations interethniques (Bleich, 2005).

### *C. Le choix d'une entrée urbaine et des terrains locaux*

Nous expliciterons ici, tout d'abord le choix d'une entrée urbaine (plutôt, par exemple, qu'une entrée par la politique nationale ou bien par des institutions spécifiques, comme les bailleurs sociaux), et ensuite celui de Birmingham et Marseille.

#### 1. Le choix de l'entrée urbaine

Le choix de l'entrée urbaine découle de notre objectif de recherche, qui était de mettre à distance la vision stéréotypée « France républicaine » *versus* « Grande-Bretagne multiculturaliste » et de montrer l'existence, en France, de processus de construction des frontières ethniques par l'action publique. Tout le pari de cette recherche était donc de dépasser le niveau national de mise en forme des enjeux pour analyser les politiques, pratiques et représentations des acteurs du logement social « au concret ». L'échelle urbaine apparaissait dès lors comme un passage obligé. En effet, la mise en forme des problèmes et leur gestion s'opèrent de façon décisive à cette échelle, pour plusieurs raisons : la concentration du logement social et des minorités ethniques dans certaines zones urbaines ; la répartition des compétences institutionnelles (et sur ce plan, malgré la recentralisation de la politique du logement social, les autorités locales britanniques jouent un rôle décisif comme bailleurs sociaux mais aussi comme promotrices de politiques d'égalité raciale) ; la montée en puissance des politiques d'« image » des villes, au sein desquelles l'enjeu du « peuplement » (et notamment des minorités ethniques et de leur logement) occupe une place déterminante. Surtout, les rapports sociaux et les enjeux statutaires liés au logement se matérialisent avec force dans l'espace urbain. Loin des déclarations de principe sur l'« intégration » ou l'« égalité raciale », les acteurs qui font la politique du logement social au quotidien, et notamment ceux qui attribuent les logements sociaux, sont confrontés à cette matérialité des rapports sociaux inscrits dans la ville. Ils doivent gérer les décalages entre les valeurs égalitaires qu'ils sont chargés de mettre en œuvre (et en particulier, en France, l'injonction nationale à ne pas prendre en compte les différencations ethniques) et cette immédiateté, cette matérialité des rapports sociaux dans la ville, dans l'espace du logement et dans l'espace du logement social en particulier. L'entrée urbaine est donc particulièrement appropriée pour comprendre comment les acteurs de l'action publique, confrontés à la réalité des rapports sociaux et de leur ethnicisation, gèrent ces contradictions et ce qu'ils font, sur le terrain, des idéologies, des politiques et des objectifs officiels en matière d'« intégration » ou d'égalité. Cette entrée est, du même coup, particulièrement intéressante pour articuler l'analyse du racisme et de l'antiracisme et les contradictions des politiques locales antiracistes. Nous nous sommes ainsi intéressés, dans un premier temps, à la mise en forme locale des enjeux et aux politiques locales antiracistes, puis, dans un second temps, aux attributions de logements sociaux. Nous nous sommes aussi focalisés, à certains stades de l'enquête, sur des

territoires infra-urbains (quartier, cité) lorsque cette échelle permettait de mieux dégager les mécanismes de production des frontières ethniques.

### 2. Le choix des terrains locaux : Birmingham et Marseille

Dans le cadre d'une enquête comparative, le choix des terrains locaux paraît déterminant. Tous les terrains sont-ils pertinents ? Comment repérer, *ex ante*, des villes « représentatives » des cas nationaux (ce qui paraît essentiel dans le cas d'une comparaison de deux pays réalisée à partir d'une seule étude de cas locale par pays) ? En amont, cela a-t-il un sens de rechercher la « représentativité nationale » d'une ville ? Par ailleurs, tous les terrains sont-ils comparables ? Ne faut-il pas au contraire veiller à enquêter dans chaque pays sur des terrains locaux relativement similaires, afin de faciliter l'interprétation des résultats, et notamment de dégager l'influence du contexte national ? Le choix de terrains trop différents selon certains critères ne remet-il pas en cause la pertinence des résultats ?

En pratique, le choix de terrains d'enquête est bien souvent un processus à deux faces : d'un côté, il résulte de la production *a priori* de critères, de variables, permettant d'identifier des terrains pertinents et comparables ; de l'autre, il est aussi le produit de hasards, de rencontres, de discussions, de lectures souvent encore partielles au moment du choix, et de considérations (voire de contraintes) matérielles qui circonscrivent l'espace des terrains possibles. Surtout, il est toujours en partie illusoire de vouloir, avant l'enquête, désigner les variables déterminantes qui informent la conduite de la comparaison et donc le choix des terrains[72].

Dans notre propre parcours de recherche, le choix de Birmingham et de Marseille nous a paru particulièrement pertinent pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit de grandes villes historiquement marquées par une forte immigration, notamment après la Seconde guerre mondiale, ce qui se traduit aujourd'hui encore par la présence forte et visible de minorités ethniques. Birmingham est la deuxième ville britannique par sa population, avec près d'un million d'habitants (977 087 selon le recensement de 2001), l'agglomération comprenant presque 2,5 millions d'habitants. Les minorités ethniques représentent 29,6% de la population de la ville, soit 289 681 personnes, et cette proportion s'accroît fortement. Marseille est également la deuxième ville française (mais l'agglomération marseillaise est en revanche la troisième, derrière les agglomérations parisienne et lyonnaise). Elle comprend 800 000 habitants, et son agglomération 1,4 million. L'absence de question ethnique dans le

recensement en France ne permet pas de connaître exactement le nombre et la proportion de minorités ethniques, ni au plan national ni à Marseille, qui, pour s'en tenir à un critère de nationalité très loin de refléter cette présence, compte selon le recensement de 1999 7% d'étrangers (75 000 personnes)[73].

L'existence dans ces deux villes d'une forte ségrégation ethnico-résidentielle nous est également apparue comme un atout car elle contribue à la cristallisation de la question des minorités ethniques dans la ville, en lui donnant une visibilité. A Birmingham, cette ségrégation se caractérise par la forte concentration de minorités ethniques dans certains quartiers de l'*inner city*[74]. Elle ne recoupe qu'imparfaitement les espaces du logement social car le parc de logement de l'*inner city* est constitué d'un mélange de logements privés et de logements sociaux (le parc social comprenant principalement des maisons, auxquels s'ajoutent quelques tours). L'*outer city*, qui est l'espace résidentiel le plus valorisé, comprend surtout des logements privés, mais aussi des cités de logement social, dans lesquelles les minorités ethniques sont très peu présentes. A Marseille, les espaces urbains sont également fortement ethnicisés : d'une part le centre ancien, constitué principalement de logements privés anciens, dégradé, et où la présence de minorités ethniques est forte (Le Panier, Belsunce, Noailles) ; d'autre part les « quartiers nord », où est concentré le logement social même si ces quartiers contiennent aussi d'anciens « noyaux villageois » où les propriétaires occupants sont majoritaires (Wieviorka, dir., 1992). Le logement social est fortement concentré dans quelques arrondissements. Dans ces deux villes, la ségrégation est au moins en partie - et même de façon décisive - le produit de politiques urbaines passées (Rex, Moore, 1967 ; Henderson, Karn, 1987 ; Anselme, 1989 ; Dourlens, Vidal-Naquet, 1986), voire présentes. Notre recherche vise précisément à éclairer notamment la contribution de la politique du logement social à la production de cette ségrégation ethnique.

Par ailleurs, ces deux villes présentent le même type de structuration socio-économique : elles ont toutes deux une forte tradition industrielle et ont été frappées par une profonde crise socio-économique liée à la désindustrialisation depuis les années 1970. Depuis les années 1980, ces

---

[72] Dans les recherches comparatives sur la construction et la gestion de l'ethnicité en France et en Grande-Bretagne, différentes options de comparaisons de deux terrains locaux ont été retenues : Birmingham-Lyon (Arnaud, 1999), Birmingham-Lille et Roubaix (Garbaye, 2001), Manchester-Marseille (Moore, 2000). Quant à D. Lapeyronnie, sa comparaison s'appuie sur l'étude de neuf villes dans chaque pays, sans que les choix des terrains et la démarche comparative locale soient vraiment explicités (Lapeyronnie, 1993, pp. 20-21). Globalement, on peut donc noter une tendance à privilégier les grandes villes à forte tradition d'immigration et à forte présence de minorités ethniques.

[73] Pour une présentation plus détaillée des terrains locaux (et notamment pour les supports cartographiques), on peut se reporter au chapitre 3 et aux annexes : ANNEXE 3, p. 600 ; ANNEXE 4, p. 600.

[74] Terme difficile à traduire, l'*inner city* désigne en Grande-Bretagne les quartiers centraux anciennement industriels à fort peuplement ethnique minoritaire et dévalorisés, tandis que l'*outer city* désigne les quartiers périphériques, plus valorisés, peuplés principalement de classes moyennes et supérieures issues de la majorité ethnique. Quant au centre-ville (*city centre*), il renvoie au centre urbain (quartiers d'affaires, centre administratif, coeur commercial) qui est dans de nombreuses villes au cœur de politiques d'image et de revalorisation urbaine.

évolutions, articulées à des tendances plus générales à la mise en compétition des villes au sein d'un espace économique internationalisé, y ont conduit à la construction d'un nouveau référentiel duquel les politiques du logement paraissent fortement tributaires : celui de la « ville entrepreneuriale » (Jessop, 1997). En ce sens, ces deux villes sont représentatives d'une tendance européenne forte, ce qui renforce leur comparabilité et ajoute à l'intérêt de leur comparaison en vue d'articuler les processus de construction des frontières ethniques à leur contexte socio-historique saisi dans ses différentes dimensions, les politiques urbaines et enjeux urbains étant de plus en plus liés à ce contexte européen et international (Le Galès, 2003).

Enfin, l'existence de travaux séminaux sur le logement des minorités ethniques ayant pour terrain Birmingham (en particulier ceux de J. Rex et ses collègues, 1967, 1979 ; et celui de J. Henderson et V. Karn, 1987), ainsi que la présence de ressources académiques décisives (le CRER à l'Université de Warwick, près de Birmingham, sur les relations interethniques, et le Center for Urban and Reginal Studies (CURS) à l'Université de Birmingham sur les politiques urbaines)[75] ont très fortement encouragé le choix de cette ville. En France, aucune ville n'a fait l'objet de recherches de cette ampleur ni ne bénéficie de telles ressources en termes d'infrastructures scientifiques, de sorte que ces critères n'ont pas pesé dans le choix du terrain local.

A plusieurs reprises au cours de notre enquête, lors de la présentation de nos recherches, le choix de Marseille comme terrain d'enquête a soulevé des questions voire des réserves de nos interlocuteurs, contrairement à celui de Birmingham. L'objection principale était l'existence d'un modèle marseillais d'« intégration », d'une capacité intégratrice particulièrement forte de cette ville, ou encore d'une gestion politique traditionnellement clanique et clientéliste, qui en ferait un cas à part, non représentatif de l'idéologie et de la politique nationale[76]. Si nous avons été attentifs à cette objection (et si de façon plus générale, en cours d'enquête, nous nous sommes efforcés d'avoir une attitude constamment réflexive et attentive au repérage de tout facteur local spécifique pouvant influencer les processus de construction des frontières ethniques et avoir des conséquences sur l'interprétation des résultats), notre enquête nous a rapidement convaincus qu'elle était peu fondée et que le choix de Marseille était tout à fait pertinent. La lecture des recherches existantes, certes partielles, sur la gestion de l'ethnicité et la politique du logement social (notamment Anselme, 1989, et encore plus Dourlens, Vidal-Naquet, 1986) et les premiers entretiens nous ont conduits au constat d'un décalage flagrant entre le mythe de « Marseille ville d'intégration » et la réalité de la construction des « immigrés » comme problème public par les acteurs des politiques urbaines en général et en

[75] L'Université de Birmingham a longtemps été le centre géographique des *cultural studies*, qui ont produit des recherches très importantes dans le domaine des relations interethniques en Grande-Bretagne (cf. notamment les travaux de S. Hall et ceux du CCCS, 1982). Ce « mouvement de recherche » n'y a plus le poids intellectuel qui était le sien dans les années 1970-80. Pour une présentation des *cultural studies*, cf. Mattelart, Neveu (2003).

particulier de celle du logement social. Toutefois, parce qu'il existe et est susceptible de produire des effets sociaux, il nous a fallu prendre au sérieux ce mythe, relativement répandu, notamment chez les acteurs locaux (mais aussi au-delà, comme en témoigne le fait que l'objection de « Marseille terre d'intégration » nous a été opposée par des acteurs non marseillais), le considérer comme un fait social et analyser ses effets potentiels sur les représentations, les politiques et les pratiques locales contribuant à la construction et à la gestion de l'ethnicité. Par ailleurs, l'objection selon laquelle la ville de Marseille aurait traditionnellement connu, contrairement aux autres villes françaises, une gestion ethnique et clanique, paraît insuffisante : en effet, cette gestion ethnique a toujours tenu à l'écart certains groupes, et en particulier les communautés maghrébine et gitane.

## IV. PLAN DE LA THESE

Le développement de cette thèse sera rythmée par trois parties.

Dans la première, nous analyserons la façon dont, au plan national, la question du logement des minorités ethniques est construite comme un problème et traitée dans les deux pays (***PREMIERE PARTIE. Logement social et minorités ethniques : la construction nationale des problèmes et des cadres d'action publique***). Il s'agit ici d'analyser les cadres d'action publique au sein duquel s'inscrit l'action locale à laquelle nous nous intéresserons dans les deux parties suivantes. Dans quelle mesure ces cadres sont-ils influencés, à l'échelle du domaine d'action publique particulier qu'est le logement social, par les idéologies nationales des relations interethniques ? En France, une idée répandue veut que l'ethnicité et l'ethnicisation soient du côté du local : des catégories nationales neutres, universalistes, républicaines (telles que la mixité sociale), seraient travesties, ethnicisées par les acteurs locaux. Cette première partie vise notamment à déconstruire cette idée en montrant, en France comme en Grande-Bretagne, le poids des logiques d'ethnicisation et d'exclusion de certains groupes par la politique nationale elle-même. La genèse des cadres d'action publique (de 1945 à 1980) révèle que, dans les deux pays, des grilles de lectures ethnicisées des enjeux ont été fortement mobilisées par les acteurs nationaux et ont abouti à l'adoption de politiques mettant certains groupes ethnicisés à l'écart du logement social (***Chapitre 1. La genèse des cadres d'action publique (1945-80) : l'institutionnalisation de citoyennetés paradoxales***). Ensuite, un second chapitre sera consacré aux cadrages officiels actuels des enjeux. Nous soulignerons le contraste entre le cadrage britannique multiculturaliste et le cadrage français républicain, mais aussi leurs contradictions internes (***Chapitre 2. Les cadrages actuels : traitement multiculturaliste et traitement universaliste du logement des minorités ethniques***).

[76] Voir « Marseille ou le mythe vacillant de l'intégration », *Le Monde diplomatique*, juillet 1997.

Dans la deuxième partie, nous étudierons les constructions locales du problème et son traitement à Birmingham et à Marseille de façon à mettre à jour les contradictions des politiques locales antiracistes (***DEUXIEME PARTIE. Les paradoxes des politiques locales antiracistes***). Ces contradictions seront explorées en trois temps. Nous commencerons par mettre en évidence les inégalités ethniques dans le logement à Birmingham et à Marseille, en soulignant le rôle des politiques urbaines menées depuis la Seconde guerre mondiale dans la production de ces inégalités (***Chapitre 3. Les inégalités ethniques dans le logement social à Birmingham et à Marseille : le poids des politiques urbaines passées***). Nous analyserons ensuite les constructions locales des enjeux et leur traitement, ce qui nous conduira à mettre en évidence, d'une part le contraste entre les politiques menées dans les deux villes, d'autre part les contradictions inhérentes aussi bien à l'antiracisme différentialiste britannique qu'à l'antiracisme universaliste français (***Chapitre 4. Les apories de l'antiracisme différentialiste et de l'antiracisme universaliste***). L'une des différences fondamentales entre les politiques britannique et française réside dans l'importance accordée en Grande-Bretagne à la représentation et à la mobilisation des communautés ethniques dans l'action publique ; nous consacrerons donc un troisième chapitre à cette question. L'analyse de l'action des associations de logement « noires » à Birmingham nous conduira à soulever les contradictions des mobilisations des minoritaires et de leur institutionnalisation ; elle nous invitera aussi, en retour, à soulever la question de la mobilisation des minoritaires à Marseille (***Chapitre 5. Les associations de logement « noires » à Birmingham : mythes et réalités de l'empowerment communautaire***).

Enfin, dans la troisième partie, nous mettrons en évidence les processus de racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux à Birmingham et à Marseille, processus que les politiques locales antiracistes, empêtrées dans leurs propres contradictions et confrontées à la réalité de l'ethnicisation des rapports sociaux, ne parviennent pas à enrayer (***TROISIEME PARTIE. Le racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux***). Les attributions de logements sociaux sont un lieu clé du « tri urbain », de la fabrication de la ville et de l'espace urbain, ainsi que de la redistribution sociale. Comprendre la construction des frontières ethniques (dans l'espace social et indissociablement dans l'espace urbain) suppose donc de regarder de près ces processus d'attribution, la façon dont les institutions et les acteurs gèrent concrètement les situations d'attribution auxquels ils sont confrontés au quotidien. Les deux études de cas relatives à Birmingham (***Chapitre 6. Le cas de Birmingham***) et à Marseille (***Chapitre 7. Le cas de Marseille***) seront présentées successivement et donneront lieu à une conclusion comparative. Nous mettrons en évidence à la fois des similitudes (en particulier la façon dont la contradiction entre des objectifs sociaux et managériaux tend à favoriser la production de racisme institutionnel) et des contrastes (en particulier entre un racisme culturel à la britannique, fondé sur l'essentialisation d'une différence culturelle et de préférences culturelles construites comme légitimes, et un racisme culturel à la républicaine, fondé sur le procès en

illégitimité des cultures minoritaires et déployant les registres de l'inadaptation culturelle et du choc des cultures).

# PREMIERE PARTIE. LOGEMENT SOCIAL ET MINORITES ETHNIQUES : LA CONSTRUCTION NATIONALE DES PROBLEMES ET DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE

## INTRODUCTION

Dans cette partie, nous analyserons la façon dont, au plan national, la question du logement des minorités ethniques est construite comme un problème et traitée dans les deux pays. Cette analyse a deux principaux enjeux : d'une part, étudier de plus près la mise en forme officielle des problèmes au plan national, afin de voir dans quelle mesure les idéologies nationales de l'« intégration » influencent cette mise en forme ; mais aussi, d'autre part, poser la question de l'existence de logiques d'ethnicisation et d'exclusion au sein même de la politique nationale.

Soulever cette seconde question paraît d'autant plus nécessaire que les travaux tentant de déconstruire la référence à un modèle français « républicain » d'intégration ont souvent pour hypothèse principale que, si ce modèle est éloigné de la réalité, c'est que les catégories nationales d'action publique universalistes sont « travesties » par les acteurs locaux, qui y injectent d'autres valeurs et les « détournent ». C'est du passage du national au local, de la formulation à la mise en œuvre de l'action publique, que jaillirait l'ethnicité : les catégories ethniques, le racisme et les discriminations seraient du côté du local, des pratiques des acteurs locaux. L'ethnicisation de l'action publique renverrait en définitive à un processus local d'ethnicisation de catégories nationales « républicaines ». La limite de cette posture réside en ce qu'elle tend à évacuer la question de l'existence de logiques d'ethnicisation et d'exclusion au sein même de la politique nationale. Elle considère les catégories nationales d'action publique comme données, non problématiques. Pourtant, la déconstruction de ces catégories nationales et des cadres[77] nationaux de l'action publique constitue une piste décisive pour comprendre les processus d'ethnicisation et d'exclusion de certains groupes[78].

Dans le premier chapitre, en analysant la genèse des cadres d'action publique depuis la Seconde guerre mondiale, nous montrerons que les autorités publiques nationales ont contribué à l'ethnicisation de certains groupes et à leur infériorisation dans l'accès au logement social, instituant des formes de « citoyennetés paradoxales » différentes dans chaque pays (***Chapitre 1. La genèse des***

[77] Nous retenons ici la notion de cadre issue d'E. Goffman (1991), qui la définit comme ce qui permet aux individus de localiser, percevoir, identifier, classer les événements de leur environnement, de leur vécu et du monde. La notion de cadre permet de déréifier les problèmes publics et les catégories d'action publique en s'intéressant aux processus de cadrage (*framing processes*) à travers lesquels les acteurs sociaux ou les décideurs présentent et défendent une certaine vision des problèmes et de leurs causes (Gusfield, 1981). Elle présente l'intérêt d'être plus souple que celles de référentiel ou de paradigme de politique publique (Faure, Pollet, Warin, 1995), tout en permettant d'articuler la question de la construction sociale des problèmes publics et celle de l'institutionnalisation des catégories d'action publique. Elle est utilisée tant par les spécialistes de l'action publique que par les chercheurs qui travaillent sur les mouvement sociaux.

***cadres d'action publique (1945-80) : l'institutionnalisation de citoyennetés paradoxales***). Dans le second chapitre, nous étudierons les cadrages actuels en insistant sur les contrastes franco-britanniques dans la mise en forme officielle des enjeux et sur les tensions repérables au sein de chacun de ces cadrages (***Chapitre 2. Les cadrages actuels : multiculturalisme britannique et universalisme à la française***).

[78] Dans sa critique du concept de racisme institutionnel, R. Miles (1989) a insisté sur la nécessité de rouvrir la boîte noire des catégories nationales d'action publique afin de comprendre en quoi des représentations ou intentions racistes avaient participé à leur institutionnalisation.

# CHAPITRE 1. LA GENESE DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE (1945-80) : L'INSTITUTIONNALISATION DE CITOYENNETES PARADOXALES

La période de l'après-guerre à la fin des années 1970 constitue un moment essentiel dans l'ethnicisation du logement des « immigrés ». L'arrivée de ceux-ci, dont une partie sont issus des colonies ou des ex-colonies, conduit certains acteurs sociaux à construire leur présence comme problématique. Ces années d'intense développement du logement social, dans le contexte des Trente Glorieuses, sont aussi marquées par une pénurie de logements qui avive la concurrence sur le marché du logement.

Un certain nombre de travaux britanniques ont mis en évidence la participation des politiques nationales à l'ethnicisation de certains groupes « immigrés », à leur mise à l'écart du logement social et leur ségrégation. On peut citer notamment les travaux de S. Smith sur la ségrégation résidentielle (Smith, 1989), de J. Rex sur la mise à l'écart des minorités ethniques du logement social (Rex, Moore, 1967 ; Rex, Tomlinson, 1979) ou sur les effets ségrégatifs de la politique de rénovation urbaine (Rex, 1981). Surtout, de nombreux travaux britanniques ont souligné comment une politique d'immigration racialisée avait permis de réduire l'accès au territoire d'une partie des citoyens (Carter, Harris, Joshi, 1987 ; Miles, 1990), les privant ainsi de l'exercice de leurs droits, par exemple celui d'accéder au logement social. En France, ce type de recherches est nettement moins développé même si des travaux récents témoignent d'un intérêt croissant pour ces questions (de Barros, 2004b ; Bernardot, 1997).

L'hypothèse qui sous-tend ce chapitre est que la genèse des cadres nationaux d'action publique qui se cristallisent des années 1945 à 1980 en Grande-Bretagne et en France conduit à mettre en évidence un processus d'exclusion de certains groupes d'« immigrés » - bénéficiant pourtant de la citoyenneté britannique ou française - à travers l'institutionnalisation de « citoyennetés paradoxales »[79]. Dans les deux pays, certains groupes d'« immigrés » sont ethnicisés et mis à l'écart du logement social ordinaire. Cette mise à l'écart n'est pas seulement le fruit de pratiques locales ou d'un racisme des « petits fonctionnaires » : elle est institutionnalisée par les politiques nationales. Ce

[79] L'expression de citoyenneté paradoxale est empruntée à J. W. Scott dans son étude sur les ambiguïtés du traitement républicain de l'égalité des sexes (Scott, 1996).

processus de construction de citoyennetés paradoxales prend des formes différentes en Grande-Bretagne et en France. En Grande-Bretagne, certains groupes d'« immigrés » font l'objet d'un processus de racialisation. La définition des problèmes de logement en termes de problèmes de « race » et de « relations raciales » conduit à l'élaboration d'une stratégie politique duale consistant d'une part à stopper l'installation de certains « immigrés de couleur », pourtant citoyens britanniques, sur le sol britannique, d'autre part à favoriser l'intégration de ceux qui sont là à travers la mise en place d'une politique visant à lutter contre les discriminations raciales et promouvoir les « bonnes relations raciales ». En France, c'est avant tout le logement des « Français musulmans d'Algérie » (FMA) qui est construit comme problématique. La production de solutions de logement « spécifiques » (foyers, HGLM Logi) pour ces personnes est justifiée par la référence à leur « inadaptation » et à leur « spécificité ». Elle est pourtant largement le fruit d'une volonté d'exclure ces personnes du logement social normal afin de réserver celui-ci aux majoritaires.

## I. EN GRANDE-BRETAGNE

L'examen du cas britannique conduit à distinguer analytiquement deux phases dans la construction de ce problème entre 1945 et 1980. La première, qui commence après la guerre et se clôt en 1962, est marquée par un processus de racialisation de l'immigration de couleur originaire du *New Commonwealth*, processus au sein duquel la crainte que les « immigrés » ne fassent concurrence aux « Britanniques » sur le marché du logement joue un rôle central. Cette racialisation de l'immigration, combinée à la racialisation des problèmes sociaux, conduit au déploiement de discours politiques présentant le contrôle de l'immigration comme la seule solution possible. Après des années de débats politiques, l'adoption de la loi sur l'immigration du *Commonwealth* de 1962 institutionnalise cette solution, qui aboutit à créer une frontière au sein de la communauté des citoyens en empêchant certains citoyens – de fait, principalement les immigrés « de couleur » – de s'installer librement sur le territoire. La seconde phase, qui s'étend de 1962 à 1979, est celle de la construction d'un consensus politique entre travaillistes et conservateurs autour d'une stratégie duale consistant à combiner le contrôle de l'immigration et l'établissement d'une législation sur des « relations raciales » et sur la lutte contre les discriminations. Ce consensus se prolonge après 1979, mais cette date marque une rupture avec l'arrivée au pouvoir de la Nouvelle droite, qui va reproblématiser idéologiquement la présence des minorités ethniques en Grande-Bretagne.

### *A. 1945-1962 : racialisation des immigrés et contrôle de l'immigration*

Dans l'après-guerre, en matière de logement des immigrés, la solution adoptée est celle du laisser faire et non pas de l'intervention publique. La loi sur la nationalité de 1948 donne à tous les membres du *Commonwealth* accès à tous les droits de citoyenneté, dont l'accès au logement social. Pour cette raison peut-être, aucun lien n'est fait entre politique d'immigration et politique du logement, contrairement à d'autres pays européens, comme la France, l'Allemagne et la Suisse (Castles, Kosack, 1985). Ce laisser-faire est controversé, car dans un contexte de pénurie de logement, il ne sanctionne pas les nombreuses autorités locales qui - selon divers prétextes, mais notamment la clause de résidence - refusent l'accès aux « Noirs » : au milieu des années 1960, seulement 6% des immigrés « noirs » sont logés dans le secteur du logement social, contre 28% des immigrés irlandais et un tiers des personnes nées en Grande-Bretagne, malgré les besoins en moyenne supérieurs des « Noirs » (Smith, 1989, p. 52). Alors que ces blocages favorisent la concentration des « noirs » dans l'*inner city*, la vision politique officielle ne change pas : le principe demeure celui de solutions générales, censées bénéficier autant aux « Noirs » qu'aux »Blancs ». Dans le domaine des relations raciales, l'heure est également au laisser-faire (Deakin, 1970) : la première loi sur les relations raciales n'est adoptée qu'au début des années 1950. Pour cette raison, la période qui va de l'après-guerre à la fin des années 1950 est parfois négligée dans les analyses.

Pourtant cette vision des années 1945 à 1960 comme des années de laisser-faire dans le domaine du logement des « immigrés » ou du traitement de l'immigration en général doit être réévaluée. A l'analyse, cette période est celle d'un intense travail idéologique et politique de construction de l'immigration « noire » - et non pas de l'immigration en général - comme un problème. Elle voit se dérouler deux processus étroitement liés : un processus idéologique de racialisation de l'immigration, qui vient justifier un processus matériel de fermeture des frontières de la Grande-Bretagne aux immigrés du Commonwealth. En effet, en 1962 est votée une loi qui vient faire obstacle à l'installation sur le territoire de la Grande-Bretagne, de nombreuses personnes qui ont pourtant depuis la loi sur la nationalité de 1948 la plénitude des droits de citoyenneté britannique. Cette citoyenneté est pour le moins paradoxale, puisque ces citoyens racialisés détiennent tous les droits associés à la citoyenneté, sauf celui de s'installer librement sur le territoire britannique.

C'est alors en effet que se construit un amalgame entre immigration, « race » et problèmes sociaux - à commencer par celui du logement - qui va influencer fortement la construction de l'immigration comme question de « race » et de « relations raciales » ainsi que le traitement public de la question de l'immigration. Les immigrés « noirs » issus du *New Commonwealth*, que la loi sur la nationalité de 1948 autorise à s'installer en Grande-Bretagne, sont rapidement construits comme des étrangers et comme une « race » à part, alors même qu'ils sont *citoyens britanniques* et disposent par

principe des droits sociaux et politiques de tout citoyen britannique. Ces citoyens britanniques racialisés se voient progressivement opposer une double barrière discriminatoire : d'une part, une barrière à l'entrée, du fait de la racialisation progressive de la politique de contrôle des flux migratoires à partir de 1962 ; d'autre part, une barrière au sein de la société d'accueil, ces immigrés « noirs » se voyant dénier de fait leurs droits sociaux dans divers domaines de la vie sociale, dont le logement.

### 1. La racialisation de l'immigration

Rapidement, un premier amalgame lie immigration et « race ». Cet amalgame est remarquable puisque, contrairement à une idée reçue, l'immigration « noire » est minoritaire dans les années d'après-guerre. En effet, dans l'après-guerre, bien que l'image de l'arrivée en 1948 de *l'Empire Windrush* avec à son bord 400 sujets britanniques des Antilles ait marqué les esprits, il n'existe pas alors d'immigration à grande échelle en provenance des colonies et dominions[80]. La plupart des immigrés des années 1940-50 sont originaires de pays européens, et principalement de trois sources (Solomos, 1993a, pp. 53-56). La première est, en continuité avec la période d'avant-guerre (et dès le dix-huitième siècle), l'immigration irlandaise : de 1945 à 1951, entre 70 000 et 100 000 Irlandais s'installent en Grande-Bretagne. De façon surprenante, cette immigration irlandaise génère alors peu de débats publics. La deuxième source migratoire est constituée de soldats polonais et de leurs familles[81], représentant en 1949 128 000 personnes[82]. La troisième source est celle de migrants européens de différentes nationalités, recrutés comme force de travail par l'Etat pour les besoins de certains secteurs de l'économie britannique, selon un dispositif qui anticipait en quelque sorte le système de contrat de travailleur migrant mis en place par plusieurs Etats d'Europe occidentale dans les années 1950 et 1960 (Castles, Kosack, 1985 ; Castles *et al.*, 1984)[83] : environ 85 000 réfugiés ont été recrutés à la fin des années 1940 (en particulier en 1947 et 1948), la plupart originaires d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne et de Yougoslavie (75 000 personnes pour l'ensemble de ces pays), d'Ukraine (8000 prisonniers de guerre traités comme des *European Volunteer Workers*), d'Allemagne et d'Autriche (12 000) et d'Italie (5000).

---

[80] Il peut paraître inadapté de parler d'immigrés au sujet de ces personnes, puisqu'il s'agit de citoyens britanniques se déplaçant au sein de l'empire britannique dont ils sont les sujets. C'est toutefois dans ces termes qu'ils sont construits, ce qui a été une façon de les maintenir symboliquement à l'extérieur de la communauté des « citoyens » britanniques.

[81] En 1940, le gouvernement polonais en exil et les forces armées polonaises (un total de 30 000 personnes) avaient été autorisés à entrer en Grande-Bretagne et, après-guerre, le gouvernement permit à ceux qui ne désiraient pas rentrer en Pologne de s'établir dans le pays.

[82] A ces soldats et leurs familles s'ajoutent 29 000 travailleurs volontaires européens d'origine polonaise.

[83] Ces migrants devaient signer un contrat selon lequel ils acceptaient un emploi sélectionné par le ministère du travail et ne pourraient changer d'emploi qu'avec la permission de ce ministère. Ils devenaient ainsi « travailleurs volontaires européens » (*European Volunteer Workers, EVWs*). Ils étaient initialement admis pour un an, la prolongation du contrat dépendant du respect de leurs engagements et de leur capacité à se conduire « en digne membre de la communauté britannique » (« *as a worthy member of the British community* »).

Le nombre d'immigrés en provenance du *New Commonwealth*, de façon prédominante des personnes de couleur, augmente toutefois progressivement et c'est sur elles que se cristallisent les débats et les résistances, tandis que la présence des principaux groupes d'immigrés « blancs » n'est pas construite comme problématique. La diversité des sources migratoires et la faible importance quantitative de l'immigration « noire » dans l'ensemble révèlent le poids du travail social et politique qui a conduit à la mise en forme de représentations dominantes selon lesquelles l'immigration se résumait à l'immigration « noire » et le problème de l'immigration à celui de la présence de ces immigrés « noirs », qui étaient pourtant les seuls à posséder systématiquement la citoyenneté britannique. On peut faire l'hypothèse que c'est précisément parce qu'ils avaient cette citoyenneté britannique qu'ils ont été, plus que d'autres immigrés, construits comme des étrangers. Ainsi, dès cette période, l'encouragement à la migration donné par le gouvernement à certains groupes d'origine européenne contraste avec les craintes que manifeste le gouvernement au sujet des conséquences sociales et politiques de la migration d'échelle relativement limitée originaire des colonies : « Même lors de cette étape précoce, la migration et l'établissement des « Noirs » étaient politiquement perçus différemment de la migration européenne. Officieusement, le gouvernement recherchait la meilleure méthode pour décourager ou empêcher l'arrivée de citoyens britanniques 'de couleur' des colonies » (Solomos, 1993a, p. 56).

Toutefois, dès les années 1940, le « problème » de l'immigration « noire » n'a pas été construit seulement comme lié à la présence d'un trop grand nombre de « Noirs », mais aussi comme lié à la concentration de ces « Noirs » dans certaines zones urbaines. Lorsque les 400 passagers antillais de l'*Empire Windrush* débarquent, ils sont écartés des « ghettos naissants » des zones portuaires et dispersés à travers l'Ecosse, le pays de Galles, les Midlands et l'Est de l'Angleterre. Dans les années 1940 et 1950, divers rapports gouvernementaux s'inquiètent de cette concentration (Harris, 1987 ; Carter *et al.*, 1987). La façon dont la question de la ségrégation est construite par ces rapports met en évidence trois éléments récurrents (Smith, 1993, p. 132) : la ségrégation est tout d'abord présentée comme un choix des immigrés, et non comme le résultat du racisme ou de la discrimination ; elle est également présumée menacer l'ordre public et les bonnes mœurs (le spectre de la constitution d'un Harlem en Grande-Bretagne hante les discours politiques) ; elle est enfin construite comme une menace à l'intégrité culturelle de la Grande-Bretagne. La racialisation de la ségrégation atteint son apogée dans les années 1960, lorsque les discours ouvertement racistes font leur intrusion dans la vie politique. C'est bien sur un projet ségrégationniste que Peter Griffith remporte l'élection de Smethwick en 1964. La ségrégation est aussi au cœur des discours d'Enoch Powell, comme en témoigne le fameux discours tenu à Birmingham dans lequel il décrit « la transformation de zones entières […] en territoires étrangers » (20 avril 1968, cité par Smith, 1993, p. 134). Construite de la sorte, la ségrégation des personnes « noires » ne se voit proposer qu'une solution : celle du contrôle de

l'immigration. Les discours politiques sur la ségrégation contribuent à la justification de la mise en place des mesures de contrôle de l'immigration : pour empêcher les concentrations d'immigrés, le remède préconisé consiste à empêcher l'immigration elle-même.

### 2. La racialisation des problèmes sociaux

Cet amalgame entre immigration et race est dès l'origine inextricablement lié à un second amalgame entre race et problèmes sociaux. Dans les médias ou les débats publics, les immigrés « noirs » sont perçus comme la source des problèmes sociaux, et notamment des tensions sur le marché de l'emploi et du logement. La problématisation idéologique des immigrés « noirs » comporte deux aspects étroitement liés. D'une part, bien que - ou parce que - citoyens britanniques, donc bénéficiant en principe de la plénitude des droits sociaux associés à cette citoyenneté, ils sont considérés comme une concurrence illégitime sur les marchés de l'emploi ou du logement pour les « vrais » citoyens britanniques. D'autre part, ils sont construits comme des personnes ou communautés très éloignées sur le plan de la culture et des valeurs, dont un certain nombre de comportements sont dénoncés comme illégitimes et répréhensibles. Parallèlement à la construction de l'altérité racialisée des immigrés »noirs », s'élabore une conception non moins racialisée de la *Britishness* ou de *l'Englishness* (Harris, 1988). Les débats et les craintes que soulève l'immigration « noire » sont donc doubles : ils ont trait à la pression qu'est supposée créer la présence de ces immigrés sur les marchés de l'emploi et des biens « sociaux » tels que le logement, la santé ou l'éducation, mais aussi à « l'effet de l'immigration « noire » sur le 'caractère racial du peuple britannique' et sur l'identité nationale » (Solomos, 1993a, p. 59). Ces deux types de représentations des immigrés « noirs » (« usurpateurs » de droits sociaux et « déviants » sur le plan de leurs valeurs et de leurs comportements) donnent des appuis à la construction de la thématique des « ennemis de l'intérieur » (*the enemy within*).

Ainsi, l'attitude relativement libérale à l'égard des travailleurs d'origine européenne contraste fortement avec les craintes exprimées au sujet des problèmes sociaux et raciaux perçus comme liés à l'arrivée de travailleurs coloniaux de couleur, alors même qu'ils étaient citoyens britanniques. Ces débats conduisent à porter au niveau politique la question de contrôle de l'immigration de couleur, et non pas de l'immigration en général : ce n'est pas le flux d'immigrés qui est considéré comme problématique en tant que tel, mais uniquement le flux d'immigrés « noirs ». Tout au long des années 1950, le débat sur l'immigration au Parlement et dans les médias se focalise sur la nécessité de contrôler l'immigration « noire ». Aussi bien les gouvernements *Labour* de 1945-51 que les gouvernements conservateurs des années 1950 réfléchissent aux moyens de stopper ou réduire ce type d'immigration (Joshi, Carter, 1984 ; Carter, Harris, Joshi, 1987). Dans ce contexte, les termes du débat politique et idéologique sur le futur de l'immigration « noire » se focalisent sur deux thématiques (Solomos, 1993a, p. 58). D'abord, un débat s'instaure quant à l'opportunité d'une révision éventuelle

de la loi sur la nationalité de 1948 de façon à limiter le nombre de travailleurs « noirs » autorisés à entrer et à s'établir au Royaume-Uni (et les lignes de clivage sur cette question ne recoupent pas le clivage *Labour-Tories)*. Ensuite, un débat parallèle se développe autour des problèmes causés par le « trop grand nombre d'immigrés de couleur » en termes de logement, d'emploi et de criminalité.

Cette seconde thématique prend de l'ampleur à partir de 1956-58 et encore plus suite aux « émeutes raciales » de 1958[84] à Nottingham et Notting Hill, qui sont communément considérées comme un tournant dans le développement d'une politique d'immigration racialisée en Grande-Bretagne. Fin août et début septembre 1958, des émeutes éclatent dans ces zones, où des centaines de « Blancs » lancent des projectiles sur des Antillais et les attaquent. Certains députés affirmèrent alors que ces émeutes démontraient l'existence d'un « problème racial » (*race problem*) en Grande-Bretagne et que la solution à ce problème était de contrôler l'immigration (Miles, 1984). Selon un député conservateur, Cyril Osborne, la Grande-Bretagne est ainsi en train de « semer les graines d'un autre *'Little Rock'* et c'est tragique. Amener le problème dans ce pays, les yeux grand ouverts, c'est faire le plus grand tort à nos petits-enfants, qui nous maudiront pour notre manque de courage. Je considère l'incident de Nottingham comme un signal d'alarme »[85]. Lord Salisbury soutint quant à lui qu'« il était extrêmement soucieux des conséquences économiques et sociales, pour les Européens et aussi pour les Africains, susceptibles de découler d'une immigration non contrôlée d'hommes et de femmes de race africaine en Grande-Bretagne »[86]. Comme le souligne ironiquement E. Bleich, « la 'solution' à une émeute anti-immigrés était donc considérée résider dans des politiques anti-immigration » (Bleich, 2003a, p.44). En septembre 1958, le *Times* rapporte que dans les zones affectées par les émeutes, « il y a trois principaux facteurs de ressentiment envers les habitants *coloured* du *district*. Ils sont considérés comme ne travaillant pas et vivant de l'assistance publique (*Assistance board*). On dit qu'ils trouvent des logements alors que les résidents « blancs » n'en trouvent pas. Et on les charge de toutes sortes de mauvais comportements, spécialement sexuels »[87]. C'est sur ces arguments que l'extrême-droite concentre sa propagande durant et après les émeutes.

Il apparaît donc clairement que les années 1940-50 ne sont pas des années « vides » sur le plan de la construction des immigrés comme problème public en Grande-Bretagne. La concurrence des immigrés dans l'accès à certaines ressources, notamment la ressource rare qu'est le logement dans les années d'après-guerre, est mal vécue par la population native de Grande-Bretagne, qui y voit une menace à laquelle elle réagit par des discours racialisants qui maintiennent symboliquement ces immigrés hors de la communauté légitime, et par des discriminations et des violences, telles que les

[84] Ces émeutes ont été analysées par R. Miles (1984).
[85] *The Times*, 28 août 1958, cité par E. Bleich (2003a, p. 44).
[86] *The Guardian*, 3 septembre 1958, cité par J. Solomos (1993a, p. 60).
[87] *The Times*, 3 septembre 1958, cité par J. Solomos (1993a, p. 61).

émeutes de 1958. La politisation précoce de la question de l'immigration conduit à la racialisation de l'immigration et aboutit à la mise en avant par les hommes politiques de ce qui est présenté comme la solution imparable : le contrôle de l'immigration.

Ce n'est, il est vrai, qu'en 1961 qu'une loi de contrôle de l'immigration est présentée par le gouvernement. Cela est principalement dû à l'opposition du *Labour* et des Libéraux à une telle loi dans les années 1950[88], opposition qui découlait principalement de trois considérations : la crainte que la mise en pratique d'une telle législation n'ébranle la position de la Grande-Bretagne à la tête du *Commonwealth* et des colonies ; la crainte qu'elle ne divise l'opinion publique ; et un doute sur la légalité des contrôles fondés sur la couleur de peau dans les lois britannique et internationale (Solomos, 1993a, p. 59). Mais pour autant, comme le soulignent des auteurs comme J. Solomos (1993a) ou J. Rex (1988), il paraît peu approprié de voir cette période comme un « temps de l'innocence » et d'indifférence à l'immigration « noire » en Grande-Bretagne (Rose *et al*., 1969) : « la période allant de la fin des années 1940 à la fin des années 1950 n'a pas été une période de laisser-faire eu égard à l'immigration « noire ». Elle a plutôt été une période de débat intense au sein du gouvernement et dans les cercles publics autour de l'impact de l'immigration « noire » sur le logement, l'Etat-Providence, la criminalité et les autres problèmes sociaux » (Solomos, 1993a, p. 59). Tout au long de cette période, un débat progressivement racialisé sur l'immigration s'élabore, qui se focalise sur les supposés « problèmes sociaux » soulevés par la présence de « trop nombreux » immigrés « noirs » et sur la question de savoir comment on pourrait les empêcher d'entrer, étant donné le cadre libéral posé par loi de 1948. L'accent mis sur cette immigration « noire » occulte le fait que la majorité des immigrés continue alors d'arriver d'Irlande, des pays « blancs » du *Commonwealth* et d'autres pays européens (Miles, Phizacklea, 1984). Comme le souligne J. Solomos, « la période qui va de la loi sur la nationalité de 1948 à la loi sur les immigrés du *Commonwealth* de 1962 est souvent caractérisée comme une période où le principe de libre entrée des sujets britanniques au Royaume-Uni n'a été abandonnée qu'avec une très forte réticence et après un débat officiel considérable. Cela n'a pas été le cas. Au contraire, le débat n'a jamais été de principe. Les gouvernements *Labour* et Conservateurs avaient à partir de 1952 institué différentes mesures administratives officieuses, et parfois illégales, pour décourager l'immigration noire » (Solomos, 1993a, p. 57). Entre 1948 et 1962, l'Etat britannique a ainsi été impliqué dans un processus complexe de racialisation de la politique d'immigration (Carter, Harris, Joshi, 1987)[89].

---

[88] Il faut néanmoins souligner que certains députés ou hommes politiques locaux *Labour* étaient favorables au contrôle.

[89] Il n'est pas question ici d'avancer que cette racialisation débute après-guerre : notre focalisation sur cette période ne doit pas masquer des processus antérieurs de racialisation de l'immigration, notamment juive et irlandaise (voir par exemple Solomos, 1993a, pp. 38-51).

### 3. Empêcher l'installation des citoyens : la loi sur les immigrés du *Commonwealth* de 1962

C'est sur le fondement des représentations racialisées des immigrés « noirs » construites dès les années 1950 que s'échaffaude progressivement, à partir des années 1960, une politique d'immigration racialisée, opposant des barrières de plus en plus strictes à cette immigration. De nombreux auteurs n'hésitent pas à parler de politique racialisée, ou raciste, de lois racistes ou de racisme d'Etat (Rex, 1988 ; Smith, 1989 ; Solomos, 1993a). Bien que ces lois se soient défendues d'être raciales ou racistes, elles ont largement été perçues comme telles et les débats parlementaires et sociaux dont elles sont issues révèlent la centralité de la « race » dans la perception des questions qu'elles entendaient traiter. La loi sur les immigrés du Commonwealth de 1962 est la première étape, décisive, de ce processus.

La première étape fondamentale est l'adoption en 1962, par le gouvernement conservateur, de la loi sur les immigrés du *Commonwealth* (*Commonwealth Immigrants Act*). L'un des dilemmes pour le gouvernement conservateur de l'époque consistait à produire une politique visant à contrôler l'immigration « noire » sans paraître faire de la discrimination raciale. Selon William Deedes, alors ministre sans porte-feuille, « le véritable objectif de la loi était de restreindre l'influx d'immigrés de couleur. Nous hésitions à le dire aussi ouvertement. C'est pourquoi les restrictions ont été appliquées aux citoyens « de couleur » et « blancs » de tous les pays du *Commonwealth* – alors que tout le monde reconnaissait que l'immigration du Canada, d'Australie et de Nouvelle-Zélande ne faisait pas partie du problème » (Deedes, 1968, p. 10, cité *in* Solomos, 1993a, p. 61). Ainsi, la loi s'appliquait à l'ensemble des citoyens du *Commonwealth*, « noirs » ou « blancs ». Toutefois, il faut souligner qu'elle se concentrait sur le contrôle de l'immigration d'origine coloniale, laissant significativement hors de son champ d'application des mouvements migratoires pourtant numériquement conséquents, tels que l'immigration irlandaise.

Les contrôles étaient légitimés par des arguments relatifs à la capacité limitée de la société d'accueil à assimiler des immigrés « de couleur ». La loi introduisit une distinction entre les citoyens de la Grande-Bretagne et de ses colonies et les citoyens des Etats indépendants du *Commonwealth*. Tous les porteurs d'un passeport du *Commonwealth* étaient sujets au contrôle migratoire sauf trois catégories de personnes : a) les personnes nées en Grande-Bretagne ; b) les personnes titulaires d'un passeport britannique délivré par le gouvernement britannique ; c) les personnes incluses dans le passeport d'une des deux premières catégories. Les autres citoyens du *Commonwealth* devaient obtenir un permis (*voucher*) du ministère du travail pour entrer en Grande-Bretagne. La loi distinguait trois types de permis selon la catégorie de personnes : tout d'abord les citoyens du *Commonwealth* qui avaient un emploi spécifique pour venir en Grande-Bretagne (catégorie A) ; puis les candidats ayant

une qualification reconnue comme faisant défaut en Grande-Bretagne (catégorie B) ; venaient enfin tous les autres candidats, avec un traitement prioritaire pour ceux qui avaient servi dans les forces britanniques durant la guerre (catégorie C). De surcroît, cette législation a été appliquée de façon de plus en plus restrictive[90].

### *B. 1962-1980 : les hésitations entre une politique de relations raciales et une politique socio-urbaine a-raciale*

La deuxième période est celle des décennies 1960 et 1970, communément présentée comme la période clé concernant la construction de la politique d'immigration et de la politique des relations raciales en Grande-Bretagne. Toutefois, si on regarde plus attentivement les analyses de cette période, on peut repérer deux types de lecture contrastés. Pour certains auteurs, la construction d'une législation sur les relations raciales est l'élément décisif de cette période. Elle manifeste l'intérêt nouveau et précoce de l'Etat pour la question de la lutte contre les discriminations. Sous l'angle de la comparaison franco-britannique, la cristallisation d'une législation anti-discrimination en Grande-Bretagne dès 1965 et la forme que prend cette lutte sont remarquables puisque, d'une part, la première loi française en la matière intervient plus tard (en 1972) et que, d'autre part, la loi britannique retient le principe du droit civil, tandis que la loi française de 1972 optera pour le droit pénal, et que ces choix auront des conséquences importantes sur le traitement effectif des discriminations (Bleich, 2003a, 2003b).

Pour d'autres observateurs, la focalisation sur cette législation relative aux « relations raciales » est problématique car elle empêche de voir que, à côté de cette politique aux effets somme toute limités, la question des relations raciales est ignorée par des pans entiers de l'action publique, à commencer par la politique du logement et les politiques socio-urbaines qui refusent toute prise en compte des difficultés spécifiques rencontrées par les minorités ethniques du fait de l'existence des discriminations. Bref, l'accent mis sur la législation relative aux « relations raciales » risquerait de faire diversion en occultant le fait que des politiques sociales globales n'abordent pas de front la problématique des relations raciales. Ce deuxième point de vue est défendu notamment par J. Rex (1988) et S. Smith (1989). Selon J. Rex, la législation sur les relations raciales est un dispositif marginalisé au sein de l'action gouvernementale et qui a pour effet pervers de déresponsabiliser, du fait même de son existence, l'ensemble du système politique et des politiques publiques à dimension sociale (au sens de réduction des inégalités sociales) telles que le logement, l'éducation, les politiques urbaines, en attribuant la responsabilité de la lutte contre les discriminations à des institutions

[90] Le nombre de permis attribués par le Ministère du travail a ainsi chuté de façon spectaculaire entre 1963 et

spécifiques, sans instituer de coordination entre les politiques générales et ces dispositifs spécifiques. Il considère ces lois comme comme un simple appareil de légitimation des mesures de contrôle de l'immigration adoptées en parallèle, en 1962, puis en 1971 et 1981[91].

Ce second type de lecture nous semble particulièrement intéressant pour comprendre comment s'est construit, de façon ambivalente, le traitement public de la question du logement des minorités ethniques dans les années 1960-70 en Grande-Bretagne. Il a également le mérite de nourrir la réflexion comparative au-delà de la comparaison des dispositifs législatifs de lutte contre les discriminations, en invitant à s'interroger sur la construction du logement des minorités ethniques comme problème public en dehors des dispositifs labellisés comme tels. Dans cette perspective, il est nécessaire d'analyser les développements et les choix politiques opérés dans trois domaines distincts : la politique du logement, les politiques socio-urbaines et la politique des « relations raciales », en s'interrogeant sur la façon dont l'enjeu des « immigrés noirs » et de leur logement a pu être construit dans chacun de ces domaines.

### 1. La politique du logement, entre laisser-faire et interventionnisme

Comme on l'a déjà souligné, le principe retenu par les autorités britanniques après-guerre en matière de logement des immigrés est celui de l'indifférenciation : aucun pont n'est bâti entre politique du logement et politique de l'immigration, la politique du logement étant présumée en elle-même exercer des effets redistributifs dans l'ensemble de la population, « noire » comme « blanche ». Malgré le développement de la ségrégation et des discriminations qui pénalisent les « Noirs » sur le marché du logement, ce principe est constamment réaffirmé durant les années 1960, jusqu'en 1969. Selon le Livre blanc de 1965 sur *L'Immigration du Commonwealth*, « le seul critère de l'action en matière de logement est la qualité et la nature du besoin en logement, sans distinctions fondées sur l'origine de ceux qui ont des besoins »[92]. Lors de la session parlementaire de 1964-65, est réaffirmée l'idée selon laquelle il n'y aurait pas de programme spécifique pour les « immigrés », ceux-ci étant censés bénéficier comme les autres de la politique de rénovation urbaine (*slum clearanc*e)[93]. En accord

1972 (date de la suppression du système de permis), de 30 130 en 1963 à 2290 en 1972.

[91] Après avoir consacré d'importants développements au paradigme a-ethnique des politiques sociales et urbaines qui, selon lui, traduit fondamentalement la façon dont les pouvoirs publics britanniques ont géré (ou plutôt n'ont pas géré) la dimension ethnique des inégalités dans les années 1960 et 70, J. Rex ajoute simplement au sujet de la politique des relations raciales qui se construit parallèlement durant la même période que « naturellement, comme le veut une synthèse de l'action publique aussi schématique que celle-ci, j'ai laissé de côté certains autres développements. Je veux maintenant ajouter qu'il y a eu dans les années 1960 et 1970 d'autres initiatives politiques visant à traiter plus spécifiquement les divisions sociales grandissantes de notre société. Toutefois, je dois aussi soutenir que ces politiques allaient à l'encontre des politiques générales (*were against the mainstream*) et ont été marginalisées et ineffectives jusqu'aux troubles urbains de 1981, qui brisèrent la complaisance des hommes politiques » (Rex, 1988, p. 21).

[92] Cité par S. Smith (1989, p. 53).

[93] *House of Commons*, 1964/5, 712, 35.

avec cette vue, jusqu'en 1969, les gouvernements soutiennent l'idée que la déségrégation résidentielle doit être atteinte à travers le développement normal des programmes de logement.

En 1969, le Rapport Cullingworth (Central Housing Advisory Committee, 1969) marque une rupture avec cette vision en préconisant une intervention publique volontariste en faveur de la dispersion des immigrés « noirs » dans l'espace urbain. On l'a vu, jusqu'alors, la solution préconisée face au développement des concentrations construites comme autant de menaces à l'ordre public et à l'intégrité culturelle de la Grande-Bretagne avait consisté à contrôler l'immigration « noire ». Pour la première fois dans les rapports officiels, le Rapport Cullingworth propose un raisonnement différent, en présentant la stratégie de dispersion et donc d'intervention publique dans le champ du logement comme une solution à la ségrégation ethnique, à condition toutefois que la dispersion corresponde aux souhaits de la population « noire » concernée. Une première expérience est lancée, conduite par l'Etat central : il s'agit d'une stratégie de dispersion initiée suite à l'arrivée de 27 000 personnes originaires de l'Ouganda en 1972. Mal planifiée, cette expérience ne parvient pas à faire obstacle au regroupement de ces personnes dans des zones à forte proportion d'« Asiatiques ». En 1975, tout en continuant à soutenir le principe de la dispersion, le gouvernement central délègue formellement la responsabilité de sa mise en œuvre aux autorités locales[94]. Cette délégation constituait sans doute une façon de se protéger politiquement en renvoyant au niveau local cette question controversée, sur laquelle un positionnement politique pouvait être électoralement risqué.

A la suite du Rapport Cullingworth, des autorités locales entreprennent des politiques de dispersion au sein de leur stock de logement municipal. Toutefois, en l'absence de directive centrale claire, ces politiques locales sont le plus souvent des mesures vagues, dont la mise en oeuvre est hésitante. H. Flett a montré les limites de ces politiques (1979) : à Londres, malgré une tentative de dispersion, en 1976 70% des familles « noires » étaient logées dans seulement quatre *boroughs* londoniens (Tower Hamlets, Southwark, Lambeth et Hackney). Il montre aussi que la réorganisation résidentielle n'était pas accordée aux désirs des locataires. D'autres expériences montrent que les objectifs des politiques de dispersion n'étaient pas toujours la lutte contre les inégalités raciales. En témoigne l'expérience de Birmingham, où une stratégie de dispersion a été menée entre 1969 et 1975. Officiellement, l'objectif était de lutter contre la concentration des « Noirs » dans l'*inner city*. Dans les faits, cette politique a été une réponse aux pressions de neuf ménages locataires « blancs » qui avaient entamé une grève des loyers et signé une pétition en signe de protestation contre l'arrivée d'un deuxième ménage « noir » dans leur voisinage (Smith, 1989, p. 100). La municipalité avait alors mis en place une politique de dispersion consistant à séparer les ménages « noirs » par au moins cinq ménages « blancs ». Non seulement cette politique n'a pas renversé la tendance à la concentration

[94] *Livre blanc sur les relations raciales et le logement*, Cmnd 6232, 1975.

ethnique (Flett, 1979), mais elle a également été considérée comme illégale selon la loi sur les relations raciales de 1976. A partir de la fin des années 1970, la stratégie de dispersion a été abandonnée par les autorités locales, au nom de l'égalité raciale et de la lutte contre les discriminations. Elle a été remplacée par des politiques locales antiracistes.

### 2. Les politiques socio-urbaines : « désavantage » et « *inner city* »

Dans les années 1960 émerge une construction du problème des minorités ethniques comme un simple élément d'un ensemble plus vaste, celui des populations défavorisées ou désavantagées (*disadvantaged*). Les institutions en charge des politiques sociales « n'ont pas reconnu [la discrimination raciale] ni cherché à la combattre. Elles ont plutôt soutenu que le problème n'était pas un problème de racisme de la politique (*politics*) ou de l'électorat britannique, mais renvoyait à l'existence de quelque chose qui était déjà bien compris, à savoir l'inégalité et le désavantage » (Rex, 1988, p. 19). L'incorporation du racisme structurel et des discriminations sous l'étiquette générale du « désavantage » occultait donc la dimension irréductible des inégalités raciales, en opérant ce que F. Reeves a appelé la « déracialisation du discours raciste » (Reeves, 1983).

Cette nouvelle approche apparaît alors que l'on découvre en Grande-Bretagne, dans les années 1960, l'incapacité de l'Etat-Providence à faire face aux difficultés d'une frange de la population, qu'on va appeler les « nouveaux pauvres » (*new poor*). Selon le point de vue dominant, la croisade contre la nouvelle pauvreté incluait la réponse à tous les problèmes sociaux et le racisme structurel disparaîtrait automatiquement, dès lors que le problème du « désavantage » serait effectivement traité. Ce cadrage des problèmes rencontrés par les minorités en termes de « désavantage » a d'abord émergé dans le répertoire d'idées gouvernementales avec la publication des rapports Plowden et Newsom (*Central Advisory Council for Education*, 1967, 1968). La question de l'*inner city*, et en particulier de l'éducation dans ces zones urbaines, y était présentée comme imposant de graves désavantages aux enfants de ces quartiers. Une discrimination positive dans la distribution des ressources était recommandée au profit de certains quartiers, puis des écoles caractérisées par un certain indice de désavantage dans ces quartiers. La présence d'un taux élevé d'enfants « noirs » était construite comme l'un des indices de ce désavantage, mais l'inquiétude des pouvoirs publics se portait sur les effets de celui-ci sur les enfants « blancs » au moins autant que sur les autres.

Ce type d'approche est, plus globalement, celle adoptée par le gouvernement travailliste de 1964. Considérant que le véritable problème des villes où s'observent des tensions raciales tient à l'insuffisance de leurs politiques sociales, ce gouvernement propose que les villes à forte proportion d'immigrés bénéficient d'une aide économique spéciale. La loi sur le gouvernement local de 1966 prévoit ainsi dans sa section 11 une aide additionnelle pour les villes où l'arrivée d'un flux significatif

d'immigrés posait des difficultés. Cette aide est dirigée vers des institutions ou des localités plutôt que directement vers les minorités ethniques. C'est encore la même approche qui est retenue dans la période qui suit le « long été chaud » de 1968 aux Etats-Unis, les événements nord-américains interpellant fortement l'opinion publique et les institutions britanniques, lesquelles craignent que le même type de problème n'émerge en Grande-Bretagne. Le ministère de l'intérieur entre alors en scène en avançant ses propres propositions pour la lutte contre la pauvreté urbaine, à travers un Programme urbain (*Urban programme*).

Plus important encore que tous ces développements, a été l'accent nouveau mis sur ce qu'on a appelé l'*inner city*, à partir des années 1970. Le livre blanc sur la *Politique pour les inner cities* (*White Paper Policy for the inner cities*, DoE (Department of Environment), 1977) déniait explicitement être concerné par les questions d'inégalité raciale et proposait la constitution de nouveaux partenariats urbains réunissant les services centraux et locaux des ministères de l'industrie et du logement qui auraient pour mission de traiter le problème de l'*inner city* comme un problème de pauvreté : « En fait, la politique de l'*inner city* illustre bien la façon pernicieuse selon laquelle les problèmes des minorités ont été éludés à travers leur inclusion sous l'étiquette de 'désavantage' » (Rex, 1988, p.21), alors même que les minorités ethniques de l'*inner city*, contrairement à l'un des postulats de cette politique, n'étaient pas toutes sous-qualifiées (en particulier les populations d'origine indienne) et que leurs problèmes ne pouvaient donc s'expliquer seulement par la sous-qualification. Selon J. Rex, « le livre blanc évacuait simplement le problème de la discrimination raciale » (Rex, 1988, p. 21). Paradoxalement, alors que les discriminations sont négligées par les politiques socio-urbaines et de droit commun, une politique de lutte contre les discriminations – dite de « relations raciales » - prise en charge par des institutions spécifiques est élaborée à partir de 1965.

### 3. Le *« package deal »* : contrôle de l'immigration « noire » et politique des « relations raciales »

Parallèlement à ces développements s'élabore progressivement dans les années 1960-70 une politique dont les objectifs affichés sont la lutte contre les discriminations raciales et la promotion de « bonnes relations raciales », et qui est déclinée dans les lois sur les relations raciales de 1965, 1968 et 1976. Cette politique est inséparable de celle de contrôle de l'immigration, et plus précisément du contrôle de l'immigration « noire », opéré et progressivement durci à travers les lois de 1962, 1971, 1981 et 1988.

### *a) Le consensus sur une stratégie duale*

Ces deux politiques sont en effet le résultat d'un consensusqui s'élabore au milieu des années 1960, au niveau politique central entre travaillistes et conservateurs (Crowley, 1993), consensus selon lequel le contrôle de l'immigration « noire » est indispensable, mais inenvisageable s'il n'est pas accompagné de mesures favorables aux immigrés « noirs ». Selon I. Katznelson, ce consensus politique a permis la dépolitisation de la « race » (Katznelson, 1976, p. 126).

Comme on l'a vu plus haut, l'idée selon laquelle l'arrivée de trop nombreux immigrés « noirs » provoquerait des problèmes dans les domaines du logement, de l'emploi et des services sociaux était déjà largement répandue dans les années 1950 et avait conduit certains acteurs politiques à revendiquer l'établissement d'un contrôle de l'immigration. D'un autre côté, dès la fin des années 1950, le parti *Labour* avait mis en place un groupe de travail sur la lutte contre la discrimination raciale et lui avait demandé d'établir des propositions législatives. Différents groupes et organisations, au niveau national et local, contribuèrent par ailleurs à la mise sur agenda de cette question (Bleich, 2003a, pp. 35-62). En particulier, deux problèmes étaient communément perçus comme devant susciter une attention d'urgence : « Premièrement, la réaction négative de la population blanche majoritaire à la compétition de travailleurs noirs sur les marchés du logement et de l'emploi. Dans certains contextes locaux spécifiques, comme ceux de Londres, Birmingham et sa région, et Wolverhampton, cette compétition était perçue comme créant les conditions d'un conflit futur. Deuxièmement, la frustration des travailleurs noirs, qui se sentaient exclus d'une participation égale à la société britannique par le développement d'un racisme et d'une ségrégation (*colour bar*) sur les marché de l'emploi et du logement, en même temps que par des processus de discriminations reliés » (Solomos, 1993a, p. 82). Ces deux problèmes étaient perçus comme des sources de conflits que le gouvernement devait contrôler à travers une intervention directe.

Dès les années 1960, les débats sur la politique de relations raciales ont été liés à ceux relatifs à la politique d'immigration. Deux visions opposées se sont alors exprimées. L'une a été exprimée par Roy Hattersley, dont l'aphorisme est resté célèbre : « l'intégration sans contrôle est impossible, mais le contrôle sans intégration est indéfendable » (cité par Rose, 1969, p. 229, cité par Bleich, 2003a, p. 47). L'argumentation de cette formule n'a jamais été clairement explicitée mais semblait fondée, d'une part sur l'idée que moins il y aurait d'immigrés (« noirs » en particulier), plus il serait facile de les intégrer dans la société britannique, son mode de vie et ses valeurs sociales et culturelles, et d'autre part, sur l'idée que les différences culturelles entre les immigrés et la population d'accueil étaient une source potentielle de conflit. L'autre vision était celle de *l'Archbishop* Ramsey, qui, prenant la présidence du Comité national pour l'immigration du *Commonwealth* (NCCI), souligna que le contrôle de l'immigration « noire » faisait en lui-même tort aux minorités établies en Grande-

Bretagne, et qu'aussi longtemps que ce contrôle existerait, leur intégration serait impossible. Comme le constate J. Rex, « dans les faits, c'est la vision de Roy Hattersley, ou en tout cas la première partie de cette vision, qui a prévalu » (Rex, 1988, p. 16). Une stratégie duale articulant étroitement contrôle de l'immigration et promotion des bonnes relations raciales est retenue. Elle est désignée par le ministre de l'intérieur Frank Soskice comme le *« package deal »* (Bleich, 2003a, p. 47). En 1965, le Livre blanc du gouvernement *Labour*, *Immigration from the Commonwealth*, est la traduction de cette stratégie duale consistant à contrebalancer le contrôle des flux de prétendants à l'immigration par la promotion de l'intégration des immigrés déjà installés. La contradiction de cette politique qui, d'une main, affiche l'objectif d'intégrer des groupes que, de l'autre, elle stigmatise comme la source de problèmes sociaux, est flagrante (Katznelson, 1976, pp. 150). Pourtant, depuis les années 1960, ces deux facettes de l'intervention de l'Etat sont restées liées.

**Tableau 2 : Les gouvernements britanniques et les politiques de contrôle de l'immigration et des relations raciales depuis 1945**

| Période | Gouvernement | Politique de contrôle de l'immigration | Politique de relations raciales |
|---|---|---|---|
| 1945-51 | *Labour* (Attlee) | | |
| 1951-64 | *Tories*<br>1951 Churchill<br>1955 Eden<br>1957 Macmillan<br>1963 Home | -1962 : Commonwealth Immigrants Act | |
| 1964-70 | *Labour* (Wilson) | -1968 : Commonwealth Immigrants Act | -1965 : Race Relations Act<br>-1966: Local Government Act<br>-1968: Race Relations Act |
| 1970-74 | *Tories* (Heath) | -1971 : Immigration Act | |
| 1974-79 | *Labour*<br>1974 Wilson<br>1976 Callaghan | | -1976 : Race Relations Act |
| 1979-97 | *Tories*<br>1979 Thatcher<br>1990 Major | -1981 : British Nationality Act<br>-1988: Immigration Act | |
| 1997-2005 | *Labour* (Blair) | | -2000: Race Relations (Amendment) Act |

### *b) La racialisation de la politique d'immigration*

La période du gouvernement travailliste de 1964-70 marque une deuxième étape cruciale dans la construction d'une politique d'immigration racialisée. En effet, lorsqu'en 1961 le gouvernement conservateur avait annoncé son intention de légiférer sur l'immigration, le *Labour* et particulièrement son leader, Hugh Gaitskell, ainsi que certains médias, avaient critiqué une législation qu'ils considéraient comme une pure réponse étatique aux pressions racistes de l'opinion publique. Hugh Gaitskell s'était alors engagé à ce que le *Labour*, une fois revenu au pouvoir, supprime une telle législation. Or, lorsque Harold Wilson prit la fonction de Premier ministre en 1964, il annonça que la loi de 1962 serait maintenue. En 1965, le Livre blanc sur *L'Immigration du Commonwealth* appelait à un maintien et même à un renforcement des contrôles migratoires, parallèlement à la mise en place de mesures de promotion de l'intégration des migrants. Ce livre blanc signalait ainsi une convergence des

politiques du *Labour* et des conservateurs en faveur des contrôles migratoires. Les événements politiques liés à la campagne électorale à Smethwick en 1964 n'ont pas été étrangers à la conversion du *Labour* à une approche moins libérale de la politique d'immigration[95].

Cette convergence s'illustra particulièrement par l'adoption par le gouvernement *Labour* d'une seconde loi sur les immigrés du *Commonwealth* en février 1968. Cette loi fut adoptée dans le contexte de l'arrivée d'un nombre substantiel d'immigrés du *Commonwealth* d'origine asiatique résidant dans des pays d'Afrique de l'Est devenus indépendants (Kenya et Ouganda). Elle établissait que tout citoyen de Grande-Bretagne ou des colonies titulaire d'un passeport délivré par le gouvernement britannique serait sujet au contrôle migratoire à moins qu'il fût né en Grande-Bretagne, ou qu'au moins un de ses parents ou grands-parents fût né, adopté, ou naturalisé ou enregistré en Grande-Bretagne comme citoyen de Grande-Bretagne ou des colonies.

Dans la période allant de l'adoption de la loi de 1968 aux élections de 1970, qui se concrétisèrent par le retour d'un gouvernement conservateur, la racialisation de la question de l'immigration et sa politisation se poursuivirent. C'est durant cette période que le gouvernement *Labour* fut mis sur la défensive par le fameux discours d'Enoch Powell sur les « fleuves de sang » (‘*rivers of blood speech*’), tenu à Birmingham en avril 1968. Enoch Powell y avertissait des dangers d'une immigration qui aboutirait selon lui à une « totale transformation qui n'a pas d'équivalent en mille ans d'histoire britannique » : « Quand je regarde devant nous, j'ai de mauvais pressentiments. Comme les Romains, il me semble voir ‘le Tibre écumer de sang’. Le phénomène tragique et intraitable auquel nous assistons avec horreur de l'autre côté de l'Atlantique, mais qui là-bas est entrelacé à l'histoire et à l'existence même des Etats-Unis, vient vers nous de notre propre volonté et du fait de notre propre négligence » (cité par Bleich, 2003a, p. 74). Dans le même discours, Powell évoquait des Britanniques condamnés à être des étrangers dans leur propre pays : « Leurs femmes n'ont pas pu obtenir de lits dans les maternités, leurs enfants n'ont pas pu trouver de place à l'école, leurs logements et leurs quartiers sont devenus méconnaissables, leurs plans et projets pour le futur ont échoué ». Selon lui, le contrôle de l'immigration ne suffisait pas : il fallait rapatrier les immigrés déjà installés.

---

[95] La campagne électorale de Smethwick en 1964 eut un très fort retentissement sur la scène politique nationale. La compétition opposait le candidat *Labour*, Patrick Gordon Walker, perçu comme ayant des idées libérales sur l'immigration, et le candidat conservateur Peter Griffiths qui fit campagne sur la base de la défense des résidents « blancs » de Smethwick face à l'« afflux des immigrés » (‘*influx of immigrants*’), argument reflété dans le slogan « *If you want a nigger for a neighbour vote Labour* ». La victoire de Peter Griffiths engendra un débat au sein du *Labour* comme dans le parti conservateur. Dans la région des *West Midlands* en particulier, les événements de Smethwick contribuèrent à déplacer le débat et les attitudes politiques dans les deux partis vers une position de convergence, fondée sur le soutien à un contrôle strict de l'immigration « noire ».

Dans la continuité de ces débats, la loi de 1971, adoptée par les conservateurs de retour au pouvoir de 1970 à 1974, marque une troisième étape significative dans la construction de barrières à l'entrée des immigrés « noirs » en Grande-Bretagne. Deux ans après le discours le plus célèbre d'Enoch Powell, durant la campagne électorale de 1970, les Conservateurs avaient promis qu'il n'y aurait plus d'immigration permanente à grande échelle. Le gouvernement élu en 1970 introduisit dès 1971 une nouvelle loi sur l'immigration pour tenir cette promesse. Cette loi fut considérée comme raciste car elle autorisait potentiellement des millions de citoyens « blancs » du *Commonwealth* à entrer en Grande-Bretagne, selon la clause de '*patriality*', tandis qu'elle déniait ce droit à quasiment tous les citoyens du *Commonwealth* non « blanc »[96].

Ainsi, entre 1961 et 1971, trois lois essentielles visant principalement à empêcher l'arrivée ou l'établissement d'immigrés « noirs » ont été introduites par les gouvernements successifs, conservateurs aussi bien que travaillistes. Finalement, la loi de 1971 a privé les immigrés « noirs » du *Commonwealth* du droit de s'établir en Grande-Bretagne. Elle a de ce point de vue « représenté une étape importante dans l'institutionnalisation de contrôles migratoires racistes » (Solomos, 1993a, p. 70). Peu à peu, des contrôles migratoires racistes ont été institutionnalisés. Certains observateurs pointent à juste titre que les législations successives n'ont pas visé, contrairement aux intentions affichées, à restreindre l'immigration globale – puisque certaines de ces lois avaient pour effet de rendre possible des flux d'immigration globalement plus importants – mais seulement à restreindre l'immigration « noire ». Ainsi, paradoxalement pour une loi de contrôle de l'immigration, la loi de 1971 augmentait considérablement le nombre de ceux qui avaient le droit de s'établir en Grande-Bretagne. Pour J. Rex, « la Grande-Bretagne n'a jamais développé de politique d'immigration. Elle a autorisé l'immigration d'Irlande, de la CEE et du Vieux *Commonwealth* « blanc » à se poursuivre quasiment sans contrôle, mais elle a créé des moyens d'exclure ceux qui étaient plus foncés de couleur de peau, que leurs qualifications soient ou non d'utilité pour la Grande-Bretagne. Alors même que la politique sociale est devenue plus antiraciste dans les années 1960 et au début des années 1970, la

[96] Cette loi introduisit la notion de « *patrial* », qui fondait une distinction entre les citoyens de Grande-Bretagne et des colonies « *patrials* », auxquels était reconnu le droit de séjour en Grande-Bretagne, et les *non patrials* auxquels ce droit était dénié. Les principales catégories de *patrials* étaient, d'une part les citoyens de Grande-Bretagne et des colonies qui avaient la citoyenneté de naissance, par adoption, naturalisation ou enregistrement en Grande-Bretagne, ou dont l'un des parents ou grands-parents avait la citoyenneté britannique de naissance ; d'autre part, les citoyens de Grande-Bretagne et des colonies qui s'étaient établis en Grande-Bretagne et y avaient été résidents depuis au moins cinq ans. Selon cette loi, tous les étrangers (*aliens*) et les citoyens du *Commonwealth* non *patrials* avaient besoin d'une autorisation pour entrer en Grande-Bretagne. Tandis qu'avant, les citoyens du *Commonwealth* entrant en Grande-Bretagne selon le système des permis du Ministère du travail pouvaient s'établir en Grande-Bretagne, après la loi de 1971, ils ne pouvaient plus entrer que sur le fondement de permis de travail temporaires. Ils devinrent ainsi soumis à un contrôle annuel et à l'éventualité d'un non renouvellement de leur permis de travail. Comme l'ont souligné certains chercheurs, ce changement de statut pouvait s'interpréter comme un déplacement vers le système de travailleurs immigrés en vigueur dans d'autres pays européens, puisque les travailleurs du *Commonwealth* qui n'étaient pas *patrials* (et qui étaient donc, statistiquement, très probablement « noirs ») étaient réduits à un statut de travailleurs titulaires d'un contrat de court terme (Castles, Kosack, 1985).

politique d'immigration devint de plus en plus explicitement raciste. La loi initiale limitant l'immigration du *Commonwealth* s'appliquait, au moins en théorie, à tous les immigrés du *Commonwealth*, « blanc » ou « noir », mais par la suite furent introduits des changements qui progressivement dirigeaient les contrôles contre les immigrés « noirs » et « asiatiques » spécifiquement. Avec la loi de 1971, « la politique d'immigration avait été remplacée par une politique de pure exclusion raciale » (Rex, 1988, p. 16).

En définitive, cette politique de contrôle de l'immigration redessine radicalement les frontières de la citoyenneté, selon un processus très particulier qui consiste, progressivement, à enlever à certaines catégories de citoyens, auxquels étaient accordée depuis la loi de 1948 une citoyenneté en tous points égale à celle des nationaux britanniques, le droit de s'installer en Grande-Bretagne. La racialisation du contrôle de l'immigration prive de façon radicale ces citoyens « de couleur » de l'exercice de leurs droits de citoyenneté sur le sol britannique. La menace de la concurrence que formaient ces citoyens sur le marché de l'emploi et des biens sociaux a ainsi été en partie résolue à la fois par la construction de ces citoyens comme des « immigrés de couleur » et comme une « race à part », et par la production législative d'un décalage croissant et très paradoxal entre le statut de citoyen et le droit de résidence.

### *c) La législation sur les relations raciales*

Dans la logique du *« package deal »*, la conversion du *Labour* au contrôle de l'immigration se traduisit, après l'accession des travaillistes au gouvernement en 1964, par des mesures visant à favoriser l'« intégration » des immigrés « noirs ». Les premières tentatives d'intervention publique en matière de relations raciales prirent deux formes. La première consistait à mettre en place des agences sociales (*welfare agencies*) pour traiter les problèmes rencontrés par les immigrés « noirs » et pour renforcer la tolérance des populations « blanches » à leur égard. La seconde fut législative. Elle émergea avec l'adoption des lois sur les relations raciales de 1965 et 1968, puis 1976. Elle reposait sur le postulat selon lequel l'Etat devait interdire la discrimination fondée sur la « race », la couleur et l'origine ethnique à travers des sanctions légales et des agences régulatrices publiques chargées de promouvoir l'égalité d'opportunité. La première loi sur les relations raciales (1965) proclamait l'interdiction des discriminations contre les immigrés « noirs » et leurs descendants sur le fondement de la « race ». Cette loi peut paraître aujourd'hui limitée et étroite, non seulement dans sa pratique mais dans son contenu même. Elle a pourtant a été débattue dans sa philosophie : l'idée de réguler par l'action publique des comportements fondés sur la préférence personnelle ou l'aversion n'allait pas de soi. C'est une loi dont les implications ont été importantes sur le long terme, en particulier en ce qu'elle retient le choix d'un traitement civil des discriminations. Le choix du droit civil contre le droit pénal pour combattre le racisme (contrairement à la France en 1972) n'était pourtant pas prédéterminé.

E. Bleich (2003a) a montré la pluralité des cadrages mobilisés par les experts et hommes politiques des années 1940 au milieu des années 1960. Finalement, un groupe d'activistes et d'hommes politiques travaillistes sont parvenus à imposer un certain cadrage, selon lequel le problème du racisme britannique était présenté comme assez semblable au problème tel qu'il se manifestait aux Etats-Unis et même en Afrique du Sud. Ce groupe a eu une influence décisive sur la loi de 1965, en parvenant à convaincre le gouvernement d'abandonner la voie de la criminalisation du racisme qu'il proposait en optant pour la solution nord-américaine des procédures de droit civil (Bleich, 2003a, p. 36). Ce choix a permis de donner une certaine efficacité à la lutte contre les discriminations en ne la cantonnant pas à des dispositifs pénaux. Cette action restait toutefois limitée dans son étendue, dans la mesure où elle s'appliquait seulement aux discriminations dans l'espace public. La loi de 1968 étendit son champ d'application aux domaines de l'emploi et du logement.

Pour nombre d'observateurs, ces lois restaient toutefois des dispositifs extrêmement limités dans leurs effets pratiques. Par exemple, J. Rex considère que « ce n'est pas la peine ici d'aller dans le détail des lois sur les relations raciales de 1965 et 1968. La première était défectueuse dans le sens où elle s'appliquait seulement aux espaces publics et laissait de côté la discrimination dans des domaines aussi cruciaux que le logement ou l'emploi. La seconde, tout en couvrant ces domaines, prévoyait des moyens de mise en œuvre insuffisants, et fournissait par ailleurs de nombreux échappatoires et exceptions » (Rex, 1988, p. 21). De façon significative, la responsabilité d'assurer l'intégration des immigrés n'a jamais été assumée directement par les départements centraux des gouvernements successifs. Alors que le contrôle de l'immigration était directement confié au ministère de l'intérieur, la responsabilité de la mise en œuvre des lois sur les relations raciales de 1965 et 1968 fut confiée, d'une part à des agences régulatrices, d'autre part au système judiciaire. La loi de 1965 met en place le *Race Relations Board* (RRB), celle de 1968 renforce les pouvoirs de cette agence et en crée une autre, la *Community Relations Commission* (CRC). Jusqu'en 1975, les gouvernements successifs laissèrent cette responsabilité à ces organismes.

Les lois de 1965 et 1968 durent rapidement faire face aux critiques, qui pointaient les limites tant de leurs intentions que de leurs résultats. Dès les années 1970, des recherches montrèrent la persistance de hauts niveaux de discrimination. Des analyses critiques partirent de ce matériau pour soutenir qu'une législation sur les relations raciales, en particulier lorsqu'elle était liée à des contrôles discriminatoires des flux migratoires, ne pouvait être qu'une action politique symbolique sans impact pratique. Ce débat fut vif au début des années 1970. Les organisations chargées de la lutte contre les discriminations y prirent part. Selon le *Race Relations Board*, la loi de 1968 avait des effets limités, d'une part parce qu'elle se concentrait sur des formes individuelles de discrimination, et d'autre part du fait du manque de ressources pour une mise en œuvre complète de cette loi. Il soutint que la discrimination raciale était moins affaire de discrimination active contre des individus que

reproduction de « situations dans lesquelles l'égalité d'opportunité est déniée, consciemment ou inconsciemment » (*Race Relations Board*, 1973). Par ailleurs, le *Select Committee on Race Relations and Immigration* lança une enquête qui aboutit en 1975 à la parution d'un rapport essentiel, *The Organisation of race relations administration*, selon lequel il était nécessaire d'introduire trois changements : premièrement, dépasser la définition étroite de la discrimination retenue dans les lois de 1965 et 1968 pour inclure les formes de discrimination institutionnalisées ou involontaires ; deuxièmement, renforcer les structures administratives et les pouvoirs légaux du *Race Relations Board* afin de permettre une mise en œuvre plus effective de la législation (en particulier en introduisant des pénalités à l'encontre des auteurs de discrimination) ; troisièmement, aller vers une posture plus engagée des ministères centraux, en particulier le Ministère de l'intérieur, pour appuyer l'action des organisations chargées des relations raciales. Ces rapports ont considérablement influencé le Livre blanc de 1975 sur *La Discrimination raciale* (*Racial Discrimination*), qui reconnaît l'échec relatif des politiques passées, la nécessité de renforcer la législation et de mener une politique cohérente et coordonnée impliquant de nombreux ministères, les autorités locales, les agences en charge des relations raciales et qui accepte aussi la nécessité d'intervenir pour traiter les situations plus complexes de désavantages accumulés et des effets de la discrimination passée.

Tous ces débats aboutissent, en 1976, à l'adoption d'une nouvelle loi sur les relations raciales, qui témoigne de l'influence persistante du modèle américain et comporte quatre innovations importantes. Tout d'abord, l'extension du domaine couvert par la législation anti-discrimination à la discrimination indirecte constitue un changement décisif. La loi de 1976 distingue ainsi la discrimination directe, qui advient « lorsqu'une personne traite une autre personne moins favorablement qu'elle traite ou traiterait quelqu'un d'autre pour des raisons raciales », de la discrimination indirecte, définie comme un traitement apparemment neutre, mais discriminatoire dans son effet. L'introduction de cette notion était partiellement fondée sur l'expérience américaine d'*affirmative action* et visait, tout comme la loi américaine de 1964 sur les droits civils, à résoudre le problème de la preuve et à dépasser la conception individuelle et intentionnelle des discriminations. Ensuite, le *Race Relations Board* et la *Community Relations Commission* sont réorganisés au sein d'une agence unique, la Commission pour l'égalité raciale (CRE), qui reçoit trois missions : la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité d'opportunité et des bonnes relations raciales, et l'évaluation régulière de la mise en oeuvre de la loi. Elle obtient le pouvoir de conduire des enquêtes au sein des institutions, d'aider les victimes en cas de discrimination et de produire des codes de bonne pratique. Troisièmement, la loi de 1976 donne aux individus victimes de discriminations dans le domaine du travail l'accès direct aux tribunaux spécialisés dans les règlement des conflits du travail, de façon à faciliter les procédures. Enfin, la quatrième innovation, essentielle, tient dans l'interpellation des autorités locales, appelées à mettre en oeuvre des politiques d'égalité d'opportunité, ce qu'elle feront à partir du débat des années 1980. Cette loi a eu des implications

importantes dans le domaine du logement. Tout d'abord, la CRE a fortement investi ce sujet dans les années 1970 et 1980, comme en témoigne le nombre de rapports qu'elle a produits sur ce thème et qui, conjointement aux travaux académiques, ont permis d'avoir une vision d'ensemble des processus de discrimination dans l'accès au logement, social ou autre. Ensuite, la problématique du logement des minorités ethniques a été fortement investie par un certain nombre d'autorités locales à partir des années 1980, comme nous le verrons à travers le cas de Birmingham.

Le développement d'une politique de lutte contre les discriminations raciales en Grande-Bretagne apparaît au final indissociable d'une politique de contrôle de l'immigration, ou plutôt de contrôle d'*une certaine* immigration, l'immigration « de couleur ». Ces deux politiques sont étroitement liées, inscrites au sein d'une même stratégie visant à « régler le problème » des immigrés « de couleur ». Cette stratégie est traversée par une contradiction fondamentale entre l'affichage d'une volonté d'intégration et la mise en œuvre d'une politique de contrôle de l'immigration très stricte dont l'effet est de construire certains groupes comme un problème et de favoriser ainsi leur stigmatisation. Elle construit une citoyenneté paradoxale, une citoyenneté racialisée.

**Tableau 3 : Evolutions principales de la politique britannique des relations raciales depuis 1965**

| | 1965 | 1968 | 1976[97] |
|---|---|---|---|
| **Organisme chargé de la lutte contre la discrimination.** | *Race Relations Board*, RRB | RRB | CRE |
| **Organisme de consultation, de conciliation et de dialogue** | *National Council for Commonwealth Immigrants*, NCCI | *Community relations Commission*, CRC | CRE |
| **Domaines où la discrimination est illégale** | Fourniture de biens et prestation de services dans les lieux publics (transports, restaurants…) | Comme en 1965 + emploi et logement | Notamment emploi, logement, éducation, fourniture de biens et services |
| **Reconnaissance de la notion de discrimination indirecte** | Non | Non | Oui |
| **Initiative des procès en matière de discrimination** | Réservée au gouvernement | RRB sur plainte individuelle | CRE avec ou sans plainte individuelle préalable |
| **Sanctions possibles** | Ordre de mettre fin à la discrimination, dommages et intérêts pour la victime | Comme 1965 | Comme 1968 |
| **Pouvoirs quasi-judiciaires spécifiques** | Aucun | Aucun | Procédure d'enquête pouvant déboucher sur un ordre de non-discrimination ayant force de décision de justice |
| **Responsabilité en matière de lutte contre l'incitation à la haine raciale** | Aucune | Aucune | Aucune |
| **Rôle des autorités locales ou autres autorités publiques** | Aucun | Aucun | Interpellées pour mettre en œuvre des politiques d'égalité (section 71) |

Source : à partir de Crowley (1993, p. 118).

## II. EN FRANCE

Dans l'histoire de la politique française d'immigration, l'après-Seconde guerre mondiale est « un tournant fondamental : pour la première fois, cette politique soumise jusqu'alors aux retournements de l'opinion publique et aux variations des intérêts des entreprises se trouve dotée d'une structuration juridique et d'une logique d'action publique apparemment cohérente » (Weil, 1991b, p. 135). Dès 1945, la construction d'une politique de l'immigration cohérente est un objectif prioritaire du Général de Gaulle, qui nomme Gérard Mauco[98] secrétaire général d'un Haut Comité de la population et le charge d'établir un projet d'ordonnance. Le projet proposé par Gérard Mauco opte pour la sélection ethnique des migrants en vue de favoriser l'arrivée d'étrangers considérés comme « assimilables ». Les étrangers sont ainsi hiérarchisés selon un ordre de désirabilité ethnique : le projet

[97] Cette loi a été révisée en 2000. S'appuyant sur les recommandations du Rapport MacPherson (Stephen Lawrence Inquiry, 1999), le *Race Relations (Amendment) Act*, RR(A)A, de 2000 étend le devoir général (*general statutory duty*) de promotion des relations raciales à celles des institutions publiques qui n'étaient pas déjà visées par la loi de 1976, notamment la police et les institutions gérant l'immigration (la loi de 1976 s'étendait déjà, entre autres domaines, au logement).

[98] Georges Mauco est l'auteur d'une thèse, parue en 1932, intitulée *Les Etrangers en France : leur rôle dans l'activité économique* (Mauco, 1932).

prévoit que la nouvelle immigration doit se composer de 50% d'Européens du Nord, 30% de Latins (Espagne, Italie, Portugal) et 20% de Slaves, et que les membres d'autres « ethnies » ne seront admises sur le sol français que dans des cas exceptionnels. Face à ce projet empreint d'une préférence ethnique et culturelle, s'oppose un projet fidèle aux valeurs républicaines et donc hostile à tout principe de sélection ethnique, défendu notamment par les deux principaux ministres en charge de la politique d'immigration, le ministre du travail (le gaulliste Alexandre Parodi) et le ministre de l'intérieur (le socialiste Adrien Tixier).

L'ordonnance du 2 novembre 1945, matrice de la politique d'immigration de l'après-guerre, entérine finalement ce second point de vue, mais les hésitations de 1945 montrent que les valeurs « républicaines » ne vont pas complètement de soi. Ces hésitations ressurgiront au fil des ans et même des décennies dans la politique d'immigration française. Qu'en est-il dans le domaine du logement des immigrés ? Peut-on y déceler ces contradictions et quelles formes y prennent-elles ?

Du point de vue de la construction du logement des « immigrés » comme problème public en France, la période 1945-1980 peut être découpée en trois principales phases : après une période de laisser-faire (1945-56), sont institutionnalisés des dispositifs spécifiques, à l'écart du logement HLM (1956-1975), puis émergent des velléités de réinscription dans le droit commun à partir de 1975.

### *A.. 1945-56 : le laisser-faire*

Lors de la session de la Commission permanente des migrations (émanation de l'OIT) tenue à Genève du 23 février au 3 mars 1946, la délégation française affirma qu'il était impossible de conserver les dispositions de la convention internationale de 1939 prévoyant, en matière de logement, l'égalité absolue avec les nationaux et préconisant la construction de logements pour les travailleurs migrants, du fait de « l'extrême difficulté psychologique qu'une telle priorité pouvait causer » (cité par Viet, 1998, p. 145). Cette prise de position est révélatrice des contradictions qui animent la politique française à l'égard du logement des immigrés, et plus généralement de l'action sociale en direction des migrants, dans l'après-guerre. D'un côté, il s'agit officiellement de permettre la bonne « adaptation » et l'« assimilation » de ces migrants à la société d'accueil ; les aider à accéder à un logement décent est perçu, alors que les bidonvilles et solutions de logement précaires se développent, comme l'un des

éléments clé de ce processus d'assimilation[99]. De l'autre côté, alors que le contexte est à la pénurie de logements[100] et que la crise du logement frappe de nombreux ménages français, la nécessité de faire face aux problèmes de logement des migrants doit intégrer le risque de réactions négatives des « Français » face à une action trop visible en faveur de ceux qui sont perçus, qu'ils aient la nationalité et la citoyenneté française ou non, comme des « étrangers ». Dans ce contexte, la politique du logement est orientée en priorité vers les nationaux sinistrés, la prioritarisation de la construction de logements ou même de baraquements en faveur des étrangers semblant trop risquée : « une telle attitude aurait eu pour effet de placer les Français en concurrence avec les immigrés sur le terrain alors brûlant du logement, avec le risque de susciter des flambées xénophobes » (Viet, 1998, p. 154). Le rapport Hornez sur le fonctionnement de l'office nationale de l'immigration fait état de nombreux incidents, en particulier dans le Nord : Hongrois insultés, réactions des travailleurs français mal logés constatant que l'on édifiait des baraquements pour recevoir des étrangers (*id.*). Aussi le gouvernement se contente-t-il pour l'essentiel de « laisser faire » et d'escompter le bon vouloir des entrepreneurs et exploitants français qui sont tenus, aux termes des contrats d'embauche de plus de vingt travailleurs étrangers, d'assurer à ceux-ci des conditions de logement décentes, sous le contrôle du service départemental de main-d'œuvre. Le traitement du problème du logement des migrants incombe donc essentiellement aux entrepreneurs privés, le concours patronal n'étant que faiblement complété par les services d'assistance préfectoraux, départementaux ou municipaux et les associations caritatives. Une grande part de l'effort est en définitive supportée par les migrants eux-mêmes, logés dans le « parc social de fait » ou dans les taudis.

### *B. 1956-1975 : l'institutionnalisation de solutions spécifiques à l'écart du logement HLM*

Progressivement toutefois, les autorités publiques sont amenées au constat de la nécessité de traiter le problème du logement des immigrés. Les bidonvilles se développent dans les années 1950 : le « Petit Nanterre » apparaît dès 1951 et progressivement la région parisienne, Lyon et Marseille sont touchées par le phénomène. Malgré la construction de foyers par différentes institutions[101], sur les 197

---

[99] « Dans les années soixante, les notions de 'mise à niveau', d''adaptation', de 'progressivité' (le 'logement de l'étranger devant correspondre à son degré d'évolution'), témoignaient certes du souci sincère d'intégrer l'étranger dans la société française au terme d'un lent parcours initiatique ; mais elles procédaient aussi de la volonté d'aligner le mode de vie des immigrés sur celui des nationaux (adapter *a contrario* la forme d'habitat à la culture de l'immigré était alors 'impensable') » (Viet, 1998, p. 329). Cette vision est contestée au début des années soixante-dix par le mouvement tiers-mondiste, qui y voit la négation de l'identité culturelle de l'immigré.

[100] Cette pénurie est liée pour partie aux destructions de la Seconde guerre mondiale et pour partie au blocage des loyers de l'entre-deux-guerres. La France totalisait en 1947 12 750 000 logements, contre 13 350 000 en 1939 et 11 500 000 en 1914. Les besoins en logements sont estimés à 3 millions en 1947.

[101] Il existait en 1959 150 foyers, qui avaient été construits par les services du ministère du travail et de la sécurité sociale, la Caisse nationale de sécurité sociale, les communes, les départements et les employeurs.

000 travailleurs immigrés recensés par les services de main-d'œuvre du ministère du travail en 1957, 70% connaissaient toujours des conditions de mal logement, en hôtel meublé ou garni. Aux yeux des autorités, le problème était double : il s'agissait d'une part de soustraire ces personnes à leurs conditions de logement déplorables et à l'exploitation des logeurs ; mais il s'agissait aussi, d'autre part, d'éviter la propagation des bidonvilles, perçue comme une menace, « car une partie des laissés-pour-compte risquait fort de s'installer dans ces enclaves rebelles à l'assimilation, où se recomposait l'organisation sociale de la société de départ » (Viet, 1998, p. 208). La politique des foyers était par conséquent inséparable de la politique de résorption des bidonvilles. Des institutions spécifiques sont alors créées pour prendre en charge le problème, non pas du logement de *tous* les immigrés, mais du logement des Français musulmans d'Algérie.

### 1. La « citoyenneté paradoxale » des Français musulmans d'Algérie

Si le lien instauré en France depuis la Révolution entre nationalité et citoyenneté est le plus souvent considéré à l'aune de l'opposition entre national et étranger, cette vision dichotomique incite parfois à confondre nationalité et citoyenneté alors que celles-ci ne se recouvrent qu'imparfaitement. En témoigne le cas des femmes, écartées du suffrage universel durant un siècle et demi. Dans les colonies, le couple Français-étranger cède la place au couple citoyen-sujet. Français par nationalité, le sujet colonial est exclu de toute participation à la vie publique au nom de ses mœurs et coutumes incompatibles avec le droit français : « Ainsi s'opère, dans les colonies, un décrochement fondamental entre la nationalité et la citoyenneté qui oblige à repenser non seulement ce que veut dire 'être Français' mais aussi ce que signifie 'être citoyen' » (Merle, 2003).

L'analyse du traitement réservé aux ressortissants des colonies lorsqu'ils migrent en métropole permet de mettre en évidence les contradictions engendrées par la mise à l'épreuve du compromis républicain en situation coloniale et du principe d'égalité entre Français. Juridiquement, jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, les « indigènes » ressortissants des colonies étaient investis de la nationalité française mais se voyaient dénier la qualité de citoyen, même en Algérie pourtant département français depuis 1848 (Blévis, 2001). La constitution de 1946 octroie la qualité de citoyen à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer, mais laisse subsister des régimes de citoyenneté intermédiaires, plus ou moins favorables selon le statut dont sont issus les migrants coloniaux[102].

[102] A partir de la constitution de 1946, il existe en métropole trois catégories de migrants coloniaux : les protégés français qui sont marocains ou tunisiens, les ressortissants d'Etats ou de territoires associés originaires d'Indochine, du Cameroun et du Togo, et enfin les ressortissants des départements (Algérie, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane) et territoires (Madagascar, Comores, Etablissements français de l'Inde, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon, Afrique occidentale française et Afrique équatoriale française) d'outre-mer qui ont la qualité de citoyens français (Spire, 2003b, p. 50). Marocains et Tunisiens ont un statut moins favorable que celui des citoyens de l'Union française, dont le statut est lui-même en-dessous de celui des citoyens des départements et territoires d'outre-mer dont les Français musulmans d'Algérie.

Comme le souligne A. Spire, « dans le cadre d'un projet de socio-histoire de la citoyenneté visant à étudier les conditions d'accès aux droits généralement dévolus à la qualité de Français, le cas algérien paraît exemplaire » (Spire, 2003b, p. 49). En effet, tandis que la frontière entre Français « citoyens » et Français « sujets » a perduré pendant plus d'un siècle, l'ordonnance adoptée le 7 mars 1944 instaure un principe d'égalité des droits et des devoirs entre Français musulmans et non musulmans. Si en Algérie, le régime de citoyenneté à deux vitesses est finalement maintenu par l'ordonnance du 17 août 1945, en revanche en métropole plus rien ne distingue en principe les Français musulmans des autres citoyens français : ils bénéficient de la liberté de circulation et sont inscrits sur les mêmes listes électorales.

Pourtant, sur nombre d'aspects, cette égalité juridique est démentie par des dispositifs dérogatoires qui confèrent à la citoyenneté des Français musulmans un caractère « paradoxal » (Spire, 2003b). Dans divers domaines - l'accès aux emplois publics, l'astreinte aux procédures administratives d'identification, la protection sociale - ils sont restés soumis à des pratiques dérogatoires, en contradiction avec les modifications juridiques acquises après la Seconde guerre mondiale. Dans le domaine des droits sociaux, les sujets coloniaux ont longtemps été exclus des formes de protection sociale prévues pour les travailleurs français, alors même qu'un grand nombre d'étrangers résidant en France a pu en bénéficier grâce à des conventions bilatérales signées par leur gouvernement. Les conventions bilatérales signées dans l'entre-deux-guerres avec les gouvernements polonais, italien et belge ont par exemple prévu pour les ressortissants de ces pays des indemnités de chômage au même titre que les ouvriers français. Les migrants coloniaux venus travailler en métropole sont en revanche difficilement parvenus à bénéficier des mêmes dispositifs de protection sociale. Dans le domaine de la protection sociale, la citoyenneté des Français musulmans d'Algérie paraît particulièrement paradoxale : ils sont par exemple maintenus dans un régime de prestations familiales très défavorable et privés de certains avantages pourtant consentis aux travailleurs italiens en 1947 puis espagnols en 1957 et finalement à tous les étrangers en provenance des pays de la communauté économique européenne.

### 2. Des institutions spécifiques pour un public spécifique : la SONACOTRAL et le FAS

Ce caractère paradoxal de la citoyenneté des Français musulmans d'Algérie se retrouve dans le domaine du logement où, alors que leur qualité de citoyen à part entière les autorise en principe à accéder au logement social, ils sont peu à peu pris en charge, à partir des années 1950, en pleine guerre d'Algérie, par des institutions spécifiques, le système de logement social en pleine expansion étant « réservé » aux Français de métropole.

En 1956, le ministère de l'intérieur crée la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens en métropole (SONACOTRAL)[103]. Cette « originalité française sans véritable équivalent étranger » (Bernardot, 1999, p. 40) est une société d'économie mixte dont l'objet officiel est « le financement, la construction, l'aménagement de locaux d'habitation destinés aux Français musulmans originaires d'Algérie venus travailler en métropole et à leurs familles ». Son président est Eugène Claudius-Petit, ancien ministre de la reconstruction. Elle se voit confier par le gouvernement la tâche de construire 10 000 lits par an pendant cinq ans. A partir de sa création, l'aide apportée par les grandes administrations ou par l'initiative privée décline très nettement et l'action repose principalement sur ses épaules. Deux ans plus tard, l'ordonnance du 29 décembre 1958 transforme le FASS en Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles (FAS), établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il s'agit d'un fonds qui agit sur la base d'un principe de complémentarité, c'est-à-dire qu'il apporte des financements complémentaires à des acteurs divers (associations, etc.) afin de leur permettre de développer des actions sociales en direction des FMA.

Ces deux institutions vont être le noyau dur du système institutionnel chargé de la résorption des bidonvilles, ceux-ci étant perçus comme le principal problème à résoudre. Le 6 mars 1959, le gouvernement donne l'ordre de résoudre le problème des bidonvilles avant la fin de l'année 1961 ; un plan général de liquidation, associant différents ministères et les collectivités locales, est arrêté deux mois plus tard[104]. Ce programme se fixe pour objectif « d'effacer une discrimination sans en créer une autre » : « celle à faire disparaître 'ne tenait ni à la volonté des pouvoirs publics ni à celle des Français métropolitains, mais à une série de handicaps' dont souffrait la migration algérienne ; celle à éviter était envisagée sous l'angle des initiatives qui auraient 'pour effet de privilégier les migrants par rapport aux travailleurs métropolitains' et, par là même, de 'créer des tensions funestes pour l'insertion des migrants dans la vie métropolitaine' » (Viet, 1998, p. 204).

Le choix d'institutions spécifiques pour le logement des Français musulmans d'Algérie aboutit donc à la formation d'un régime de citoyenneté dual dans le domaine du logement social : d'un côté, le système général, banal, de logements HLM, alors en pleine croissance, est « réservé » aux Français de métropole ; de l'autre, le système spécifique, SONACOTRAL-FAS, vise un public qui dispose en droit de la pleine nationalité et citoyenneté, mais qui reçoit un traitement différent, que vient légitimer

---

[103] Loi du 4 août 1956. Sur l'histoire de la SONACOTRAL, devenue par la suite SONACOTRA, voir la thèse de M. Bernardot (1997) (ainsi que Bernardot, 1999).

[104] Les autorités estiment à 14 000 travailleurs « célibataires » et 1800 familles de souche algérienne la population des bidonvilles de Lyon, Marseille et de la région parisienne. A cela s'ajoutent plus de 130 000 personnes considérées comme mal logées, dont deux tiers de célibataires et un tiers de familles (Viet, 1998, p. 204). Le 17 juin 1959, le conseil d'administration du FAS approuve l'*Esquisse d'un programme d'action sociale en métropole*, selon lequel la priorité la plus urgente est d'« arracher la main-d'œuvre d'origine algérienne à la misère des bidonvilles ».

le discours sur l'« inadaptation » de ceux que l'on persiste à voir moins comme des citoyens que comme des « étrangers » ou des « colonisés ». Ce public se voit proposer des solutions de logements spécifiques, à l'écart (sous un angle institutionnel, mais aussi dans l'espace social et géographique) du système normal du logement social. Une frontière institutionnelle se constitue, épousant et solidifiant les lignes d'une frontière ethnique, en proposant deux actions publiques différentes et deux types d'accès au logement différents aux citoyens nationaux selon qu'ils sont « Français de métropole » ou « Français musulmans d'Algérie », afin de protéger les premiers d'une possible « concurrence » des seconds sur le marché du logement.

Peu à peu, ce système spécifique est étendu au-delà du seul public des Français musulmans d'Algérie. Après la proclamation de l'indépendance de l'Algérie en 1962, la SONACOTRAL est rebaptisée SONACOTRA (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs), tandis que son objet est étendu au « logement de travailleurs français et étrangers en général, de leurs familles et éventuellement d'étudiants ». Cette extension est justifiée par un credo assimilateur, fondé sur un double idéal de brassage social, entre étrangers d'une part, et entre Français et étrangers d'autre part (Viet, 1998, p. 222). Elle entérine le déplacement des interventions de la SONACOTRA des seuls travailleurs maghrébins célibataires vers les familles, étrangères comme françaises. La création des filiales HLM de la SONACOTRA (les « Logi ») confirme ce développement et donne une dimension généraliste à une entreprise créée pour répondre à un problème spécifique, au risque de voir se brouiller ses responsabilités spécifiques[105]. L'entreprise est critiquée de détournement de sa mission initiale. Le représentant du FAS au Conseil d'administration critique ainsi le système des avances financières aux filiales HLM, alors même que celles-ci n'accueillent que 15% de familles étrangères ; il conteste également l'engagement de la société dans le domaine de la rénovation urbaine, qu'il considère comme éloigné de son objet social (Bernardot, 1999, p. 42).

L'année suivante, le décret du 24 avril 1964 étend la compétence du FAS, rebaptisé Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers. Deux ans plus tard, le FAS voit de nouveau s'élargir ses compétences aux « étrangers venant occuper un emploi en France à titre temporaire » et « groupes sociaux posant des problèmes d'adaptation comparables à ceux des travailleurs étrangers quel que soit leur statut du point de vue de la nationalité »[106], désignation qui montre l'articulation étroite qu'opèrent les pouvoirs publics entre immigration et « inadaptation ». En 1966 naît au sein du

[105] Le Conseil d'Etat note ainsi dans une délibération du 6 juin 1979 que, « faute de pouvoir se référer à une politique d'immigration clairement définie, la société n'a été en mesure ni d'élaborer un programme ni de préciser d'éventuelles priorités d'action. Son évolution n'a pas manqué de se ressentir de cette absence de perspective » (Johannet, 1979, p. 120, cité par Bernardot, 1999, p. 42).

[106] Cette disposition vise principalement les nomades et les anciens supplétifs musulmans repliés d'Algérie depuis les accords d'Evian (décret du 14 septembre 1966 relatif à l'organisation de l'action sociale en faveur des travailleurs migrants et modifiant le décret du 24 avril 1964).

ministère des affaires sociales une Direction de la population et des migrations (DPM), chargée des affaires concernant « les migrations à l'intérieur du territoire français, l'immigration, les actions en faveur des immigrés, les naturalisations ». Ainsi se trouvent regroupées au sein d'un grand ministère les structures administratives chargées d'introduire, d'accueillir, de mettre au travail, de loger, d'aider et d'intégrer les étrangers dans la société française.

C'est à partir de 1965, première année complète d'exercice de ses compétences au profit de tous les travailleurs étrangers, que le FAS engage d'importants crédits. Jusqu'en 1963, le volume annuel des concours financiers attribués est inférieur à 20 millions de francs (ce volume ne représente que le tiers des crédits gérés par l'établissement, les deux autres tiers étant affectés à des réalisations sociales sur le territoire algérien). De 1964 à 1967, le volume quadruple pour atteindre les 100 millions. Bien que les textes statutaires n'aient pas fixé de hiérarchie entre les différents secteurs d'intervention, les autorités de tutelle et le C.A. du FAS décident, surtout à partir de 1964, de consacrer la majorité des crédits au logement et les opérations de construction accaparent l'essentiel des investissements (près de 80% des crédits engagés entre 1959 et 1971).

**Tableau 4 : pourcentage des crédits consacrés au logement par rapport au montant global des crédits utilisés par le FAS**

| Année | Logement des familles | Logement des travailleurs isolés (a) | Logement total des immigrés | Total en millions de francs |
|---|---|---|---|---|
| 1959 | 27,6 | 31,5 | 59,1 | 11,0 |
| 1960 | 54,1 | 26,8 | 80,9 | 19,0 |
| 1961 | 58,0 | 14,9 | 72,9 | 17,9 |
| 1962 | 48,3 | 15,7 | 64,0 | 18,2 |
| 1963 | 40,5 | 29,3 | 69,8 | 11,8 |
| 1964 | 16,3 | 63,4 | 79,7 | 23,7 |
| 1965 | 34,2 | 50,5 | 84,7 | 63,1 |
| 1966 | 20,0 | 59,8 | 79,8 | 98,0 |
| 1967 | 22,3 | 59,4 | 81,7 | 100,5 |
| 1968 | 21,7 | 57,4 | 79,1 | 97,8 |
| 1969 | 22,6 | 54,1 | 76,7 | 93,2 |
| 1970 | 16,7 | 64,6 | 81,3 | 139,6 |
| 1971 | 20,6 | 56,0 | 76,6 | 130,0 |
| 1972 | 16,6 | 55,6 | 72,2 | 150,0 |
| 1973 | 16,4 | 52,9 | 69,3 | 170,0 |
| 1974 | 17,3 | 48,3 | 65,6 | 207, 0 |
| 1975 | 9,7 | 40,6 | 50,3 | 369,0 |

(a) Y compris foyers de jeunes travailleurs.

Source : Révol (1972), cité *in* Viet (1998, p. 335).

### 3. Des logements spécifiques : foyers, cités de transit et HLM Logi

Les nouvelles institutions construisent des logements spécifiques pour les « immigrés » : foyers pour les « isolés », cités de transit et HLM Logi pour les familles.

### *a) Les foyers*

La ventilation des crédits engagés par le FAS, dont la SONACOTRA était la première bénéficiaire, à partir de 1963, révèle un très net avantage donné au logement des isolés par rapport à celui des familles. Le logement des isolés absorbe 58% de l'effort financier du FAS entre 1964 et 1972. La contribution du mouvement HLM à la construction de foyers demeure en comparaison relativement modeste, jusqu'en 1970, « en raison de la difficulté de dégager des crédits HLM sur les contingents normaux déjà très sollicités pour loger les différentes catégories de la population française » (Révol, 1972, p. 59, cité par Viet, 1998, p. 338). Pourquoi cet arbitrage en faveur des isolés, et pourquoi le choix de cette solution particulière, hors norme, qu'est le foyer ? Quels en sont les enjeux et conséquences ? Trois dimensions de ce choix offrent un terrain propice pour analyser la façon dont est construite et gérée la question du logement des « immigrés » : le choix même de la forme du foyer, leur construction et enfin leur mode de gestion.

Pourquoi le choix des foyers[107] ? Clairement, cette solution présentait un avantage : elle délestait les HLM d'une population « indésirable ». Ainsi, selon Jean-Noël Chapulut, qui fut le premier président de la CNLI (Commission nationale pour le logement des immigrés) en 1976, « la création de foyers de travailleurs migrants (FTM) n'était pas une nécessité. Si l'on rapporte le nombre de lits en foyers au nombre d'HLM construites dans les zones où le nombre de migrants est important, l'on s'aperçoit qu'il aurait été fort possible de loger les migrants dans des studios ou des chambres loués dans des immeubles HLM. Ce n'est pas pour des raisons économiques que cette solution n'a pas été retenue. Le refus des organismes d'accueillir ce type de clientèle et la réglementation technique et financière de la construction, réglementation qui n'incitait pas à la construction de très petits logements [ni de grands logements pour familles très nombreuses], se sont conjugués pour obliger à fournir un hébergement collectif aux travailleurs migrants isolés »[108]. Dans le même sens, Paul Dijoud écrivait en 1976 que « si cette solution [loger les migrants en HLM] n'a pas été mise en œuvre, ce n'est pas de la responsabilité des migrants, mais de la collectivité nationale : les organismes HLM ont craint les réactions de racisme de leurs locataires »[109]. V. Viet relève quant à lui trois principaux avantages - du point de vue des autorités publiques - du choix des foyers : tout d'abord, les faibles coûts de construction et la modicité des loyers ; ensuite, en faisant du foyer la forme normale de l'hébergement des travailleurs étrangers, on contribuait à leur fermer la perspective d'être à terme relogés dans des habitats familiaux ; enfin, « la construction des foyers sous l'égide de la SONACOTRA […] préservait la capacité des organismes d'HLM à se consacrer au logement des

[107] Eugène Claudius-Petit lui-même a évoqué « cette comédie incroyable qui consiste à faire vivre en célibataires des hommes qui ont un foyer ». AN, débats parlementaires, 10/6/1970, p. 2453, cité par de Barros (2002, p. 5).
[108] Note à l'attention du secrétaire d'Etat chargé des travailleurs immigrés, 24 octobre 1975, cité par Viet (1998, p. 341).
[109] Paul Dijoud à Jean-Pierre Fourcade, 28 juillet 1976, CAC 870 056, art. 1, cité par Viet (1998, p. 341).

familles françaises, sans avoir à prendre en charge le logement des étrangers célibataires » (Viet, 1998, p. 340).

Les conditions dans lesquelles ont été construits les foyers corroborent très nettement l'hypothèse selon laquelle cette solution logement était construite pour des « indésirables » et destinée à les mettre à l'écart. Lorsqu'elle a tenté de construire des foyers, la SONACOTRA s'est heurtée aux résistances des municipalités ou de leurs habitants à l'arrivée de populations désignées comme « nord-africaines » : « il est nécessaire d'acquérir des terrains à coûts modérés alors que le mauvais accueil réservé aux centres destinés aux Nord-Africains a comme principale conséquence une majoration par les propriétaires, comme par les municipalités, du prix du terrain » (Bernardot, 1999, p. 45). A la fin des années cinquante, des contacts sont pris avec des maires à Nanterre, Gennevilliers, aux Mureaux, Aulnay-sous-Bois et Gagny. Ce sont essentiellement des municipalités communistes connaissant de graves problèmes de bidonvillisation qui acceptent les projets de foyers. Mais globalement « peu de municipalités consentent à la construction de foyers de travailleurs sur leur territoire, et cela par rejet de la présence de Nord-Africains » (Bernardot, 1999, p. 45). Des notes font état des « immenses difficultés »[110] de la SONACOTRAL à acquérir des terrains pour édifier de immeubles destinés aux travailleurs algériens.

Les blocages ne sont pas dus aux seules municipalités, mais aussi aux organismes HLM, réticents à accueillir des locataires « immigrés ». La résorption des bidonvilles s'est ainsi heurtée au problème crucial du manque de solution de relogement. Selon les arguments typiquement avancés, le placement des familles des bidonvilles dans les cités d'urgence, les centres de relogement ou les HLM « était rendu impossible par la crise du logement et le manque d'évolution sociale des intéressés »[111]. La mise à l'écart de ces ménages était ainsi justifiée par leur supposée « inadaptation » sociale. Les organismes HLM multipliaient les obstacles à l'accès des migrants au logement, et se souciaient peu du principe de non discrimination. Une note dédiée aux pratiques discriminatoires à l'égard des Français musulmans d'Algérie travaillant en métropole rapporte que « de nombreux offices d'HLM, lesquels ont à examiner des candidatures à l'accession dans leurs logements, 'truquent' le pointage des candidatures de façon à éliminer les familles musulmanes »[112]. Les immigrés d'origine européenne bénéficient en revanche de traitement de faveur. Par exemple, les immigrés d'origine italienne bénéficient à titre préférentiel des mesures de résorption des bidonvilles : « La majeure partie des familles italiennes habitant les bidonvilles parisiens a été relogée dans les HLM en priorité sur les

[110] CAC 760133, art. 15, Michel Massenet, Note citée par Viet (1998, p. 209) (la date de la note n'est pas indiquée).
[111] CAC 770391, art. 7 : Le préfet de la Seine, M. Benedetti, au ministère de l'intérieur, 20 février 1959 ; cité par Viet (1998, p. 209).
[112] CAC 760133, art. 15, Michel Massenet, Note citée par Viet (1998, p. 209) (la date de la note n'est pas indiquée).

candidats de toute nationalité »[113]. A la fin de la guerre d'Algérie, lorsque le rapatriement des Français (et des supplétifs) d'Algérie rend dramatique la crise, déjà grave, du logement, les Harkis se heurtent à une très forte discrimination de la part des organismes HLM. Alors que les rapatriés ont pu d'emblée avoir accès au parc HLM, les familles de Harkis (20 000 familles), pourtant également françaises, sont assimilées aux familles immigrées inadaptées, et placées en cité de transit ou dans des hameaux de forestage (Viet, 1998, pp. 338-339).

Pour contourner ces obstacles, la SONACOTRA entreprend des projets plus généraux de construction et d'aménagement. Cette modification de l'objet social vise à construire aussi et principalement pour des familles de métropole, et par là à lier la résorption du bidonville au relogement de ces familles perçues comme étant des objectifs légitimes de telles opérations. En effet, pour faciliter l'obtention des terrains de la part des municipalités, la SONACOTRA leur propose de résorber les sites bidonvillisés accueillant familles et isolés identifiés comme étrangers (principalement les Français musulmans d'Algérie). Et à l'intérieur de ces opérations, le logement des familles venues d'Algérie n'est qu'un élément du programme au lieu d'en être la composante unique, la phase de résorption permettant de réaliser une sélection de la population entre les familles « métropolitaines » et les familles « étrangères », en fait de sélectionner les familles qui pourront rester dans l'agglomération (Bernardot, 1999, p. 47). M. Bernardot décrit ce processus de sélection des candidats au logement à Nanterre, et l'exclusion du logement HLM normal des familles « atypiques », systématiquement inscrites sur le fichier préfectoral des mal-logés et dirigées vers les cités de transit. Les foyers n'ont pas été l'instrument du relogement des habitants des bidonvilles qu'ils étaient officiellement destinés à être : au milieu des années 1970, moins de 5% des résidents des foyers disent avoir connu le bidonville comme antécédent résidentiel (Bernardot, 1999, p. 55).

Quant au mode de gestion des foyers, il illustre parfaitement le processus de « continuation des structures coloniales dans la gestion de l'immigration » (Spire, 2005b ; 2003a, pp. 198-214). La gestion est confiée à d'anciens cadres de l'armée coloniale, censés connaître les travailleurs étrangers. Ces gérants doivent être mariés, la présence d'un couple devant donner une image rassurante aux immigrés célibataires. La gestion des foyers est fortement teintée de paternalisme, voire de néo-colonialisme. Le contrôle social exercé sur les « résidents » est puissant : les visites sont étroitement réglementées ; toute activité à caractère politique ou syndicale est proscrite ; les repas sont interdits dans les chambres, où l'administration se réserve la possibilité de pénétrer en permanence, de jour

[113] CAC 760135, art. 1 : l'ambassadeur d'Italie à Michel Massenet, 13 mars 1967, cité par Viet (1998, p. 267).

comme de nuit. Le foyer constitue en ce sens un univers totalitaire au sens de Goffman (1968)[114]. Cela n'est pas sans conséquence sur les relations entre résidents et gestionnaires de foyers. Dans les années 1970, au moment de la crise des foyers, un certain nombre d'incidents dans ces relations, parfois violents, rendront manifestes les tensions générées par ce mode de gestion[115]. L'étude de Peter Jones (1991) sur les foyers de Lyon confirme la dimension néocolonialiste de la gestion des foyers, variable toutefois selon la personnalité et le parcours des gérants[116]. L'aménagement des foyers (en général des « unités de vie » de 10 personnes organisées autour d'une cuisine et de sanitaires communs, chaque personne ayant une chambre individuelle de très petite taille, environ 4,5 $m^2$) est quant à lui présenté comme favorisant un mode de vie « familial » correspondant aux représentations des concepteurs du mode de vie des Maghrébins. Le foyer est en même temps lieu de travail social, d'un intense travail pour la « bonne adaptation » de l'immigré, au logement et à toute la vie sociale (Sayad, 1991b, p. 101).

Pour toutes ces raisons, le foyer cristallise la façon dont les pouvoirs publics construisent dans les années 1950 la figure de l'immigré et la gestion de l'immigration. Dans son étude sur « le foyer des sans-famille » (1991b), A. Sayad écrit que « ce qui fait sans doute la spécificité du logement des travailleurs immigrés, c'est qu'il trahit la représentation qu'on se fait de la condition d'immigré. A la manière d'un test projectif, le logement de l'immigré, véritable projection des catégories par lesquelles on définit l'immigré et par lesquelles on délimite son espace social, révèle l'idée que l'on se fait de l'immigré et qui contribue à faire l'immigré. Le logement de l'immigré ne peut être que ce qu'est l'immigré : un logement exceptionnel comme est 'exceptionnelle' la présence de l'immigré ; un logement d'urgence pour situation d'urgence ; un logement provisoire […] pour un résident provisoire, car c'est ainsi qu'on imagine toujours l'immigré ; […] un logement économique, sobre (pour ne pas dire sommaire) pour un occupant qui ne dispose pas de grands revenus et qui, de plus, s'astreint de lui-même à des économies ; un logement pauvre et un logement de pauvre pour un occupant réputé pauvre ; un logement 'éducatif' pour un occupant étranger qui, compte tenu de ses origines (l'immigré est toujours originaire d'un pays pauvre, 'sous-développé', sauvage, pays du Tiers-Monde, etc. et de ses caractéristiques sociales (l'immigré est souvent un homme de la campagne, un ancien paysan, un homme d'une économie et d'une société qu'on dit traditionnelles ; il est

[114] Le témoignage livré à A. Sayad par un résident du foyer SONACOTRA de Romainville montre à quel point le logement en foyer, présenté par les autorités comme la forme la plus adaptée à ce public si « spécifique » que seraient les immigrés, est aliénant pour ceux qui le supportent : « Je dis 'ma chambre', mais non ! Ce n'est pas ma chambre ; ils sont chez eux, ils peuvent entrer autant qu'ils voudront et quand ils voudront. Je paie mais je suis chez eux, le foyer est à eux […] Ce qu'il y a ici : tu n'es pas chez toi, ni dans le foyer, ni dans ta chambre. Il n'y a rien, même la chose la plus insignifiante, il n'y a rien que tu dises ou que tu fasses sans que le gérant le sache » (Sayad, 1991b, pp. 107-108).

[115] Paul Dijoud le reconnaît lui-même (1976a, p. 92).

[116] L'un des gérants interviewés par P. Jones affirme au sujet des résidents de son foyer que « quelques-uns ne sont pas plus intelligents qu'un chien ou un chat » et qu'« ils sont menteurs, ils sont voleurs – pas tous, mais un grand nombre » (Jones, 1991, p. 64).

généralement analphabète, etc., est justiciable d'une action 'éducative'. Toutes ces caractéristiques, liées entre elles, ont fini, en s'accumulant, par déterminer la spécificité du 'logement pour immigrés' » (1991b, p. 82). Le foyer est un logement spécifique n'entrant dans aucune catégorie habituelle, ni hôtel, ni appartement, ni chambre ; c'est un logement d'exception pour des « citoyens-immigrés » à part.

### *b) Le logement des familles*

Dès le début des années 1960, la SONACOTRAL construit et gère par l'intermédiaire de ses filiales deux types de logements destinés à des familles : les cités (cités de transit et cités de rapatriés) et les HLM. Les solutions spécifiques hors cadre HLM font en effet rapidement voir leurs limites, notamment financières, pour répondre à la demande de résorption de bidonvilles comme ceux de Nanterre. C'est ce constat qui conduit les dirigeants de la SONACOTRAL à créer des filiales HLM par prise de participation ou création. Les premières démarches en ce sens sont faites en 1959 avec le rachat d'une société du Kremlin-Bicêtre, les HLM « Logements populaires et hygiéniques ». A Marseille, c'est en 1960 que voit le jour un projet de création d'une filiale, en accord avec le ministère de la construction. Sont présents dans le capital de cette société l'Office public des HLM des Bouches-du-Rhône, l'office public des HLM de la ville de Marseille, la société des HLM de Marseille. La future société est censée avoir une compétence régionale (Bernardot, 1999, p. 49). Les dirigeants des filiales Logi sont issus de l'encadrement de la SONACOTRAL.

Globalement, le phénomène de « substitution » de populations constaté au niveau des foyers se retrouve au niveau des filiales destinées aux familles. Ces filiales gèrent 5000 logements fin 1966, 20 000 en 1970, et 46 000 en 1976 (Bernardot, 1999, p. 56). L'ensemble représente un total de 200 000 locataires environ, ce qui fait du groupe SONACOTRA l'un des tous premiers opérateurs de logements sociaux après la Société centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC), filiale de la caisse des dépôts et consignations (CDC). En 1976, le parc est toujours conçu comme ayant deux aspects distincts : d'une part les logements dits « familiaux », d'autre part les logements « HLM ». Les logements familiaux sont composés de 2100 logements en cités de rapatriés, 1150 logements en cités de transit et 500 en cités traditionnelles. Selon une plaquette présentée en C.A. en 1976, plus de la moitié des familles sont « françaises » (58%) dont 26% « musulmanes », 15% sont « maghrébines » et 18,5% sont « portugaises », le reste étant composé de familles de diverses

origines nationales, notamment de Yougoslaves (Bernardot, 1999, p. 56). Globalement, les filiales Logi n'accueillent que 15 à 20% de populations étrangères[117].

Cette faible proportion d'étrangers est critiquée par certains observateurs qui, comme on l'a vu, reprochent à la SONACOTRA de renier son objet social spécifique, le logement des immigrés. La faible part des immigrés dans son parc est alors justifiée par la SONACOTRA par un idéal républicain de brassage et à travers l'évocation d'un « seuil de tolérance » au-delà duquel des tensions trop fortes se noueraient entre Français et étrangers ou personnes d'origine étrangère. La SONACOTRA sélectionne doublement les populations qu'elle loge, non seulement selon un critère de solvabilité (elle loge de préférence les salariés solvables), mais en outre selon un critère de « nationalité », refusant d'accueillir « trop » de familles étrangères au nom d'arguments anti-ségrégatifs. Si ces arguments sont mis en œuvre par les filiales HLM, en revanche les cités de transit sont peuplées quasi exclusivement de familles étrangères parmi les plus pauvres (Bernardot, 1999, p. 47), ce qui révèle la forte contingence des arguments anti-ghettos de la SONACOTRA.

Quant aux cités de transit, le FAS a financé quasi intégralement - dérogeant là au principe de complémentarité - ces cités dotées d'un encadrement administratif, éducatif et social[118]. Officiellement justifiées par l'« inadaptation » des familles des bidonvilles, ces cités permettaient aussi de soulager les tensions sur le marché national du logement social. L'approche graduelle de l'assimilation que traduisent ces cités sera contestée au début des années 1970, face au constat selon lequel les familles s'installent durablement dans ces logements « transitoires », sans poursuivre un parcours de promotion sociale dans le logement : « les cités de transit sont utilisées comme le moyen le plus expédient d'évacuer les bidonvilles sans donner aux familles de logement définitif »[119]. Effectivement, si les populations logées en cité de transit étaient censées intégrer le parc des logements HLM ou PSR (Programme Social de Relogement) au terme d'un séjour moyen de deux années, en réalité la rotation des familles fut beaucoup plus lente. L'accès au logement HLM n'était garanti que si le FAS avait procédé à des réservations[120] sous forme de conventions avec les organismes d'HLM, en apportant son concours financier, sous forme de prêts sans intérêt, à concurrence de 25% du prix de revient du logement. Les réservations concédées au FAS étaient limitées au niveau d'un ensemble à un maximum

---

[117] La Logirep (en région parisienne), qui est la plus importante des filiales de la SONACOTRA avec un stock de 15 000 logements, loge seulement 16% de familles étrangères sur le site même des bidonvilles résorbés. Vient ensuite la Logirem (en région méditerranée, essentiellement Marseille), avec plus de 12 000 logements et 24% de familles étrangères, puis Logirel avec 9000 logements et 15,6% de familles étrangères, Logi-Est avec 6000 logements et 18,5% de familles étrangères, et Logi-Ouest, la dernière créée, avec 1000 logements.

[118] De 1959 à 1966 (date de mise en œuvre du plan gouvernemental de résorption des bidonvilles), le FAS a financé 2282 logements de transit. En 1968, 1700 logements en service abritaient 62% de familles algériennes.

[119] GISTI, dossier sur les cités de transit, 1972, cité par V. Viet (1998, p. 341).

[120] Les propositions de candidature étaient établies, selon la localité, soit par le préfet, soit sur proposition ou après consultation des associations et, éventuellement, des services sociaux locaux, soit par les organismes constructeurs en liaison avec les associations spécialisées.

de 15%, considéré comme un « seuil » au-delà duquel l'organisme HLM risquait de voir sa population « française » fuir (Viet, 1998, p. 343). Cela fait à nouveau apparaître la crispation précoce du mouvement HLM face à la question du logement des « immigrés ».

### 4. Genèse du « seuil de tolérance »

L'émergence de la notion de « seuil de tolérance », aujourd'hui encore centrale dans le discours des organismes HLM, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, est liée à celle de la question des bidonvilles dans les années 1960. Quelle est l'origine de cette notion et quel est son contenu ? Comment et pourquoi apparaît-elle ? Comment expliquer que divers acteurs sociaux la mobilisent alors ? Les débats des années 1950-60 offrent un terrain propice à la déconstruction de cette notion car ils constituent un moment d'explicitation intense de ces enjeux.

#### *a) L'invention locale du « seuil de tolérance »*

L'invention du « seuil de tolérance » est attribuée à une étude de 1964 qui visait à trouver une solution aux relations interethniques problématiques dans une cité SONACOTRA (de Barros, 2004b, p. 68). Cette société exporte ensuite la notion sur l'ensemble de son patrimoine à l'échelle nationale. Mais l'idée qu'il y aurait une proportion maximale d'habitants des bidonvilles à reloger au sein de la municipalité apparaît dans certaines localités dès les années 1950. Le cas des municipalités communistes de la région parisienne dans lesquelles se développent d'importants bidonvilles est particulièrement intéressant car leurs maires vont par la suite, à partir des années 1960, jouer un rôle non négligeable dans l'émergence de la question des « bidonvilles » et, à travers elle, de leurs habitants, à l'agenda national.

L'exemple de Nanterre est révélateur de la façon dont les communes construisent progressivement la question des « bidonvilles » et, à travers eux, de leurs habitants « étrangers » (de Barros, 2002). On peut distinguer deux étapes dans la formulation du bidonville comme problème au plan local. Dans un premier temps, le bidonville est perçu comme un problème pour la municipalité car il l'empêche de développer, sur les terrains occupés par les cabanes, des projets d'urbanisme, notamment des logements sociaux. En 1955, dans une lettre au préfet de la Seine, le maire de Nanterre informe le préfet qu'il va faire emmurer le bidonville avant que « les cabanes qui continuent d'être construites chaque jour ne débordent sur les terrains prévus pour le logement public municipal de Nanterre »[121] ; le bidonville « pourrait nuire à des projets sociaux tels que la construction de logement public, qui fait durement défaut à la population de ma ville », insiste-t-il. La publicisation des

[121] Archives municipales de Nanterre, « Immigrés-bidonvilles » 1955-61, lettre de Raymond Barbet au préfet de département de la Seine du 7 décembre 1955, cité par de F. de Barros (2004b, p. 78).

bidonvilles et l'interpellation du préfet sur cet enjeu est en même temps pour certains maires communistes une occasion d'imputer à l'Etat, et au gouvernement gaulliste, la responsabilité de l'insuffisante construction de logements sociaux. Toutefois, la question du bidonville va rapidement être reformulée dans de nouveaux termes, ceux du « seuil de tolérance ». Très vite en effet, dans des municipalités telles que Nanterre ou Champigny, les résidents riverains du bidonville se plaignent du voisinage des taudis et, indissociablement, de leurs habitants. Ils se mobilisent à travers des pétitions et la création d'associations, pour être entendus par les pouvoirs publics (municipalité ou Etat). A Nanterre, dans un premier temps, le maire se montre peu attentif aux pétitions. Dans les années 1950, il s'érige en défenseur des « Algériens ». En pleine guerre d'Algérie, il s'agit pour cet élu communiste de dénoncer la guerre et l'exploitation des colonies. En 1956, le maire accorde ainsi peu d'importance à une pétition des riverains contre les bidonvilles (de Barros, 2004b, p. 67). En 1960, en réponse à une autre pétition, il envoie à chaque signataire une lettre de six pages dans laquelle il tente de présenter les « Nord Africains » comme des victimes plus que des coupables[122]. Sa posture évolue radicalement au cours des mois suivants. A partir de 1960, alors que les réactions des riverains se développent, et que se termine la guerre d'Algérie, les relations entre les riverains et les habitants du bidonville sont perçues par la municipalité comme une menace électorale. Par la suite, « le maire n'essa[ie] plus de changer les idées des électeurs, mais plutôt d'éviter les relations interethniques » (de Barros, 2004b, p. 68), ce qui se traduit en particulier par le fait que l'office HLM municipal n'accepte plus les candidatures de « Nord Africains » (Charras, Hervo, 1971). Alors que le bidonville doit laisser la place à des logements municipaux, le relogement de ses habitants sur place n'est envisagé à aucun moment dans ces immeubles ; implicitement il est posé d'emblée que leur relogement doit être spécifique, même s'il peut être envisagé sur la commune. Dès 1955, la municipalité refuse de reloger plus de 15% des habitants du bidonville. En 1957, après les premières destructions et les premiers projets de relogement, le maire déclare qu'il faut « éviter la concentration et l'isolement de ces travailleurs » (cité par de Barros, 2002, p. 14). De la même façon, à Champigny, la municipalité revendique que tous les Portugais ne soient pas relogés sur la commune. La réceptivité des maires à l'égard des plaintes des résidents « autochtones » conduit à un déplacement du problème des bidonvilles : d'abord lié à l'enjeu de la construction de logements municipaux, il est reformulé, alors que le bidonville commence à être résorbé et que se trouve posée la question du relogement de ses habitants, comme un problème de répartition des habitants du bidonville de façon équitable dans les villes de la région parisienne. Dans les deux cas de Nanterre et Champigny, F. de Barros montre comment « les acteurs privés ont joué un rôle majeur dans la définition du problème réel posé par la question des bidonvilles » (de Barros, 2004b, p. 69) : pour les élus locaux, il s'agit de répartir les « Nord Africains » pour les rendre moins

[122] Archives municipales de Nanterre, « Immigrés-bidonvilles » 1955-61, lettre de Raymond barbet, 31 mai 1960, cité par F. de Barros (2004b, p. 68).

visibles et réduire les plaintes des électeurs, en obtenant le partage du « coût » (financier et électoral) de l'immigration[123] entre municipalités et donc entre partis.

### *b) La cristallisation nationale du « seuil de tolérance »*

Si les années 1960 voient émerger le « seuil de tolérance » au plan local et plus particulièrement dans les municipalités communistes de la ceinture rouge où se développent les bidonvilles, elles témoignent également de l'émergence de cette préoccupation à l'agenda politique national, plus précisément parlementaire. Trois lois consacrées à la résorption des bidonvilles (loi Debré de décembre 1964, loi Nungesser de juillet 1966 et loi Vivien de 1970) contribuent à la cristallisation nationale de la question des bidonvilles. Or les débats parlementaires sur ces lois reproduisent exactement dans les mêmes termes la construction des enjeux (de Barros, 2002). Et pour cause : les maires des municipalités communistes de la région parisienne, par ailleurs députés, ont un rôle important dans ces débats, caractérisés toutefois par un élargissement progressif mais sensible des types d'élus (et de communes) engagés dans ces débats. La forte circulation entre les arènes locales et parlementaires[124] favorise la nationalisation du problème tel que défini localement. Les élus locaux sont sur-représentés lors des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, où ils font explicitement référence à leur expérience du bidonville en tant que maires, soulignant à quel point le problème des bidonvilles est « leur problème ». En soulevant la question de la maîtrise par les municipalités de cette forme d'urbanisation de leur territoire que constitue la résorption des bidonvilles, ces lois mettent directement en jeu les intérêts municipaux[125].

Les débats parlementaires sont l'occasion pour ces élus d'articuler deux types de solutions à la question des bidonvilles telle qu'ils l'ont définie. Tout d'abord, les élus revendiquent la mise en place d'une politique de logements réservés aux immigrés : il s'agit de créer pour eux des solutions spécifiques, à l'écart du logement des « Français ». En 1966, dans une intervention, Raymond Barbet demande au gouvernement de lui « faire connaître les dispositions qu'envisage de prendre le gouvernement pour […] procurer, sans pour autant que cela porte un préjudice quelconque aux familles françaises à la recherche d'un logement, des habitations convenables aux travailleurs immigrés contraints par la force des choses à s'expatrier »[126]. En 1970, lors des débats de la loi Vivien,

---

[123] Pour une analyse du thème du « coût » de l'immigration, voir A. Sayad (1999, pp. 118-124).

[124] Nous reprenons ici la définition de l'arène proposée par E. Neveu, inspirée de S. Hilgartner et C. Bosk (1988), comme « un système organisé d'institutions, de procédures et d'acteurs dans lequel des forces sociales peuvent se faire entendre, utiliser leurs ressources pour obtenir des réponses – décisions, budgets, lois – aux problèmes qu'elles soulèvent » (Neveu, 1996, p. 17). Cette notion permet d'articuler l'analyse de la construction des problèmes publics et de l'action publique.

[125] Les deux seuls parlementaires à participer à tous les débats de ces trois lois sont ainsi Raymond Barbet, maire de Nanterre de 1945 à 1973, et Louis Talamoni, maire de Champigny de 1950 à 1983, tous deux communistes (de Barros, 2002, p. 10).

[126] AN, débats parlementaires, 14/6/1966, p. 2008, cité par F. de Barros (2002, p. 6).

le député Delachenal met directement en rapport le fait que « certains locataires » supportent mal que des ouvriers étrangers s'installent près de chez eux et le fait qu'il faut construire « des logements sociaux destinés à cette partie bien précise de la population » tandis que Claudius-Petit souligne l'existence de pratiques remettant en cause l'effectivité de la législation sur la résorption de l'habitat insalubre, comme celle des organismes HLM qui « ne veulent pas mettre à la disposition des intéressés » des logements : « on n'est pas raciste, mais on ne veut pas avoir à sa porte une famille algérienne. On n'est pas raciste, mais on ne veut pas que, dans la montée d'escalier, ses gosses rencontrent des gosses d'Algériens »[127]. Devant les sénateurs, le ministre même, Robert-André Vivien, évoque les plaintes de directeurs d'HLM rencontrés face à la difficulté de faire accepter par les locataires « des gens qui n'ont pas la même couleur de peau » : « C'est peut-être le fond du problème »[128] conclut-il. En 1964, Michel Debré évoquait déjà comme un obstacle le fait que « toutes les catégories sociales de la population […] ont une certaine hésitation à vivre dans des habitations où viendraient vivre également des familles provenant de ces bidonvilles »[129]. Deuxièmement, les débats parlementaires offrent à certains de ces maires l'occasion de formuler la demande que les étrangers soient répartis dans la région parisienne.

La publicisation de la cause se développe également hors de l'arène parlementaire. En 1969, les maires PCF de la région parisienne protestent publiquement contre la concentration des étrangers (déclaration publique signée par tous les maires, renouvelée en 1972 et 1974) (de Barros, 2004b, p. 75). La même année, un rapport du Conseil économique et social présente le « seuil de tolérance » comme scientifiquement établi : selon lui, ce seuil varie suivant l'origine ethnique, de 20% pour les nationalités européennes à 15% pour les « autres nationalités » ; l'année suivante, selon le direction de la DPM, « les seuils à partir desquels une population se ferme à la population étrangère […] ont pu faire l'objet de mesures empiriques » (de Rudder, 1991, p. 154). Quelques textes prônent les quotas explicitement : la circulaire n° 72-60 datée du 5 octobre 1973 de la direction de la construction du ministère de l'équipement et du logement, conseille d'« éviter, autant que possible » une proportion supérieure à 15% de familles étrangères dans les HLM.

Tous ces faits montrent que si aucune orientation claire n'est fixée au niveau gouvernemental de ce point de vue, la notion de « seuil de tolérance » est relativement partagée, et n'est pas, même dans les années 1960, l'apanage de quelques maires communistes. Cette notion joue un rôle essentiel dans la construction de la question du logement des « immigrés » et dans le maintien, symbolique et matériel, de ceux-ci hors du corps social et hors des quartiers des « Français ». Si évidemment la corrélation n'a jamais été empiriquement établie entre un pourcentage d'immigrés et le rejet des

[127] AN, débats parlementaires 10/6/1970, p. 2453, cité par F. de Barros (2002, pp. 6-7).
[128] Sénat, débats parlementaires, juin 1970, p. 943, cité par F. de Barros (2002, p. 8).
[129] AN, débats parlementaires, 26/6/1964, p. 2256, cité par F. de Barros (2002, p. 8).

autochtones, la notion de « seuil de tolérance » doit sûrement son succès au fait qu'elle permet une extériorisation des immigrés à travers une analyse naturaliste, essentialiste, des faits sociaux. Le seuil de tolérance, qui se revendique de l'instrument scientifique, présente le « rejet » comme un phénomène naturel. Le racisme est donc dans l'ordre des choses, et les acteurs sociaux qui « rejettent » sont exemptés de toute responsabilité[130] : « C'est donc l'intolérance qui est normale, puisque sa victime en est la cause » (de Rudder, 1991, p. 161). La tolérance est une faveur que le dominant accorde et qu'il peut à tout moment retirer.

La période de l'après-guerre au milieu des années 1970 apparaît donc comme une période décisive dans la construction du logement des « immigrés » comme problème et dans leur mise à l'écart du logement social ordinaire. La genèse de l'institutionnalisation de solutions spécifiques pour un public labellisé comme « spécifique » montre que ces solutions découlent clairement, dans les faits, de la volonté de réserver le « privilège » de l'accès au logement social aux majoritaires. Quant au « seuil de tolérance », s'il n'est pas consacré par la loi, il apparaît dans divers textes ministériels qui témoignent de son institutionnalisation dans les discours d'Etat. Les institutions nationales ont intégré le racisme - euphémisé en simple « intolérance », comme le révèle l'expression même de « seuil de tolérance » - comme une contrainte de la politique du logement. En conséquence, elles ont elles-mêmes contribué à ethniciser et à exclure du logement social certains groupes sociaux.

### *C. 1975-1981 : « crise » du logement des immigrés, « nouvelle politique de l'immigration » et tentatives de retour au droit commun*

#### 1. La « crise » du début des années 1970 et l'émergence d'une « nouvelle politique de l'immigration »

Jusqu'à la fin des années 1960, le logement des « immigrés » avait fait avant tout l'objet d'une mise en forme administrative, ainsi que parlementaire via la question des bidonvilles. Il était géré par le FAS, la SONACOTRA et autres associations, à l'ombre de l'opinion publique et des forces politiques. Au début des années 1970, se renforce la politisation de cette question et, à travers elle, celle de l'immigration tout entière. Des conflits éclatent dans les foyers dès 1965 et encore plus à partir de 1969, marquant « une véritable 'crise sociale' du logement immigré, précédant et débordant la mise en œuvre, dès 1974-1975, d'une 'nouvelle politique de l'immigration' » (Viet, 1998, p. 347).

[130] Le préfet du Val-de-Marne déclare en 1972 : « Je réfute la charge de racisme contre les travailleurs français. En fait, ils ne sont pas racistes, mais lorsqu'un seuil particulier est dépassé cela provoque un rejet, comme quand

Alors que la construction massive de foyers à partir de 1967 a abouti à faire de ces foyers le caractère le plus visible de la condition d'immigré, l'image de l'immigré dans l'opinion publique à la fin des années 1960 tend à se superposer à celle du travailleur isolé hébergé en foyer. Pour l'opinion publique de gauche, très mobilisée en cette période post-soixante-huitarde, les foyers sont l'expression concentrationnaire d'un système répressif fondé sur le contrôle social des immigrés. De surcroît, les foyers les plus anciens souffrent déjà de vétusté et de surpeuplement. Un mouvement contestataire s'ébauche alors, en partie spontané mais immédiatement soutenu par les organisations d'extrême gauche ou de défense des immigrés. Limité d'abord à des foyers vétustes de la région parisienne, le mouvement s'étend à des foyers plus récents de Paris ou de province, et s'exprime parfois violemment : des agressions sont commises sur des directeurs de foyers, souvent anciens militaires, et leurs familles. L'apogée du mouvement est 1978, avec 133 foyers touchés (82% dans la région parisienne), près de 28 000 grévistes et 44% des foyers en situation de blocage total ou partiel de leurs redevances (Viet, 1998, p. 350 ; voir aussi Hmed, 2005).

Cette crise durable (1969-1980) met à l'agenda politique la question de la politique française envers les immigrés : « significativement, l'action sociale hors logement ne fut pas remise en cause au début des années 70 ; c'est bien plutôt le logement des immigrés, objet depuis 1964 d'une priorité absolue, qui, soudainement, fut mis sur la sellette » (Viet, 1998, p. 336). Cette mise à l'agenda se produit sans que l'on constate un durcissement « objectif » des conditions de logement des immigrés. Les pouvoirs publics commencent à s'interroger sur une « nouvelle politique de l'immigration » (Dijoud, 1976a). Dans le contexte, le logement apparaît comme une dimension primordiale de cette politique. Alors que le mouvement de grève des loyers est en pleine expansion, c'est ainsi à André Postel-Vinay, inspecteur général des finances et président d'une des principales associations gestionnaires de FTM, l'AFTAM[131], que le Premier ministre Pierre Messmer confie le poste de directeur général de la population et des migrations. Au-delà de cette fonction, Postel-Vinay est chargé d'assurer une mission de coordination interministérielle portant sur l'ensemble des problèmes de l'immigration, qu'il s'agisse d'aide sociale, de logement, de formation, de réglementation, de l'entrée des travailleurs étrangers. C'est là l'amorce d'une coordination interministérielle qui permet le désenclavement de la DPM. Lorsqu'en 1974 Valéry Giscard d'Estaing est élu président de la République, dans le gouvernement dirigé par Jacques Chirac est instituée une nouveauté : la création, auprès du ministre du travail, Michel Durafour, d'un secrétariat d'Etat chargé des immigrés. Avec l'institution de ce secrétariat d'Etat, la politique de l'immigration fait irruption dans le champ des priorités gouvernementales. Cette fonction est attribuée de nouveau à André Postel-Vinay.

---

certaines substances sont présentes dans le corps humain en trop grande quantité » (cité par Freeman, 1979, pp. 160-1, cité par Macmaster, 1991, p. 15).

[131] Association de formation des travailleurs africains et malgaches, gestionnaire de foyers touchés par la grève des loyers.

Dans un climat de récession, la suspension provisoire de l'immigration économique et familiale est décidée en conseil des ministres, dès le 3 juillet 1974[132]. Considérant que cette suspension ne rend que plus indispensable l'amélioration des conditions de vie des immigrés déjà installés, en particulier leurs conditions de logement, André Postel-Vinay propose d'ajouter au programme du ministère de l'équipement (125 000 logements sociaux locatifs) 15 000 logements sociaux locatifs en faveur des immigrés, financés dans le cadre de la procédure HLM par des crédits supplémentaires alloués au ministère de l'Equipement. Jacques Chirac refuse toute augmentation budgétaire et décline les propositions du secrétaire d'Etat, le poussant à la démission[133]. André Postel-Vinay est alors remplacé par Paul Dijoud, étoile montante des Républicains indépendants, appuyé par l'Elysée et acquis à l'idée d'une ambitieuse politique de l'immigration. En deux mois, il définit une « nouvelle politique de l'immigration » présentée au Conseil des ministres du 9 octobre 1974. Selon lui, la France doit assumer pleinement les responsabilités nées de l'immigration, mais elle doit aussi constater le danger que peut représenter cette immigration si elle n'est pas maîtrisée, notamment les phénomènes de rejet engendrés par sa concentration : « L'équilibre de notre collectivité est en jeu. Lorsque la proportion d'étrangers atteint 20% dans certains départements, 40% dans certaines villes, 60% dans certains quartiers, le dépassement des seuils de tolérance risque de déclencher de part et d'autre des phénomènes de rejet, compromettant la paix sociale » (Dijoud, 1976b, cité par Viet, 1998, p. 365). Le « seuil de tolérance » fait désormais partie des discours tenus au sommet de l'Etat.

Le constat des limites des solutions spécifiques appliquées au logement des immigrés depuis les années 1950 conduit à celui de la nécessité d'aménagements structurels et d'efforts de retour au droit commun. Ces efforts se lisent sur plusieurs plans. Il se lisent en fait dès le début des années 1970, lorsqu'émerge la problématique de la résorption de l'habitat insalubre, qui dépasse celle, plus spécifiquement associée au traitement social de l'immigration, de la résorption des bidonvilles. Ils se cristallisent ensuite en 1975, avec l'instauration du dispositif du 0,2% qui inscrit - ou du moins tente d'inscrire - le logement des immigrés dans le système banal du logement social. Avec l'application de l'APL aux isolés des foyers, après 1977, une nouvelle étape est franchie dans la déspécification du logement des « immigrés », même si ces étapes et leurs effets paraissent au total bien limités.

---

[132] L'immigration familiale est rétablie le 21 mai 1975.

[133] « Vous avez dit, au 'comité restreint' du 12 juillet, que la question du logement social n'avait aucune importance à vos yeux. Vous avez dit aussi que 'vous ne donneriez pas un sou de plus pour le GIP', c'est-à-dire pour la lutte contre l'habitat insalubre. Je sais bien que vous vouliez affirmer ainsi que le redressement de notre situation monétaire vous paraît tellement capital qu'il prime, selon vous, toute autre préoccupation. Ce que vous avez dit n'en reste pas moins grave. C'est grave, parce que cela montre une tendance vraiment étonnante à sous-estimer les problèmes sociaux et humains de notre pays ». Lettre d'André Postel-Vinay à Jacques Chirac datée du 22 juillet 1974, reproduite par P. Weil (2004, pp. 525-528).

### 2. La résorption de l'habitat insalubre

Parallèlement au débat sur le 1% (voir point suivant), des changements interviennent dès le début des années 1970 dans le dispositif de lutte contre les bidonvilles et les taudis, à l'initiative du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas. La loi Vivien du 10 juillet 1970 organise la résorption de l'habitat insalubre en renforçant les dispositions du code de la santé publique et en étendant la procédure rapide d'expropriation prévue pour les terrains bidonvillisés à l'ensemble des formes d'habitat insalubre. Dans le sillage de cette loi, un décret du 23 octobre 1970 institue un Groupe interministériel permanent (GIP) pour la résorption de l'habitat insalubre. C'est une étape importante dans le processus de déspécification de la question du logement des immigrés : « dans la mesure où les bénéficiaires de ce programme n'étaient plus uniquement des migrants, les acteurs du mouvement HLM furent invités à participer plus activement au double effort de construction des foyers (en complément de la SONACOTRA) et de relogement des familles. Ce fut bien la première fois que la répartition des rôles entre les principaux acteurs publics ou parapublics du logement social fut bousculée : la résorption de l'habitat insalubre prit ainsi le relais de la lutte contre les bidonvilles, confiée jusque là aux instances spécialisées dans les problèmes de l'immigration, et se trouva désormais liée à la politique de l'immigration » (Viet, 1998, p. 346). Parallèlement, la part de l'aide au logement dans le budget du FAS diminua relativement par rapport à d'autres domaines d'interventions, le FAS ne conservant un rôle important dans la construction des foyers ou cités de transit que dans les cas où il n'était pas fait appel aux procédures ou aux crédits HLM. La synergie des moyens fut encore amplifiée par une convention de 1973 entre l'Etat et l'UNIL[134], qui érige le logement des travailleurs immigrés en objectif prioritaire (200 millions de francs sont dégagés pour cet objectif en 1973).

### 3. Le 0,2% et ses limites

En 1975, le premier aménagement qui tire la conséquence de l'arbitrage défavorable de J. Chirac aux propositions d'A. Postel-Vinay consiste à dissocier le logement de l'action sociale à laquelle il était lié depuis la guerre d'Algérie. La loi du 21 décembre 1975 dispose qu'un cinquième du 1%, soit 0,2%, sera affecté en priorité au logement des immigrés et de leurs familles. Pour coordonner l'action, une Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) est instituée par arrêté du 11 mai 1976 et confiée à Jean-Noël Chapulut. Dans chaque département est créée une Commission départementale pour le logement des immigrés (CDLI), chargée d'évaluer les besoins et d'élaborer un programme pluriannuel. La DPM est alors dessaisie de ses attributions en matière de logement, le SG-CNLI devenant le seul service du secrétariat d'Etat chargé des immigrés à être habilité à collaborer avec les services du ministère de l'Equipement. Le FAS, libéré du logement, demeure compétent pour

le financement des aides aux organismes gestionnaires de foyers et des dépenses d'animation et d'action socio-éducative. La création du 0,2% marque l'aboutissement d'un long processus[135].

Ce dispositif permet de récolter des fonds autrement plus abondants qu'ils ne l'avaient été jusqu'alors : 600 millions de francs en 1976, alors que les financements antérieurs du FAS étaient légèrement supérieurs à 100 millions (auxquels il faut ajouter 200 millions de l'UNIL depuis 1973). Ce fonctionnement se révèle toutefois rapidement problématique, pour plusieurs raisons (Weil, 1991b). Premièrement, les organismes collecteurs, en particulier l'UNIL, s'arrogent un véritable pouvoir de contrôle sur le 0,2%, ce qui nuit à l'effectivité de la maîtrise de ces fonds par les autorités publiques. Deuxièmement, les conventions de réservation de logements HLM au profit des immigrés contre l'attribution de crédits 0,2% ne sont pas soumises à un contrôle rigoureux. La CNLI n'a pas pu obtenir de bilan précis des entrées et du maintien des immigrés dans le parc HLM. Troisièmement, les organismes HLM, peu désireux d'accueillir des immigrés dans leur parc, se mettent rapidement à utiliser ces fonds pour réhabiliter plus que pour construire, ce qui les dispense d'accueillir de nouveaux locataires immigrés. Ainsi, de 1977 à 1982, le nombre de logements construits annuellement avec le concours du 0,2 ou du 0,1% passe de 4300 à 635 unités, tandis que le nombre de logements réhabilités passe de 9400 à 15 300 unités. Quatrièmement, les fonds du 0,2% sont attribués de façon prédominante aux isolés : alors que la population étrangère comptait seulement 20% d'isolés, 47% des fonds 0,2 ou 0,1% allèrent, de 1977 à 1982, aux foyers. Cette répartition à l'avantage des foyers s'explique en partie par le conflit des foyers, mais nul doute que les réticences des organismes HLM à accueillir des familles étrangères ont contribué à l'expliquer. Cinquièmement, les immigrés se voient attribuer prioritairement les logements vacants, dans les quartiers ou ensembles les moins attractifs. Cette discrimination, non seulement conduit au maintien des inégalités de conditions de logement entre Français et immigrés, mais en outre génère des concentrations spatiales d'immigrés. Cela montre les difficultés pour les « immigrés » d'accéder au logement social banalisé : même lorsque les dispositifs institutionnels se banalisent et leur ouvrent en principe les portes du logement HLM, les

---

[134] Union interprofessionnelle du logement, qui regroupait la quasi-totalité des organismes collecteurs du 1%.

[135] Dès les années 1960, le constat avait été fait par certains responsables que les effets combinés de la dualisation et la rigidification du système du logement social d'une part, et de l'impossibilité du FAS d'accéder aux circuits classiques de financement de la construction, obéraient gravement les efforts publics dans le domaine du logement des immigrés. Pour remédier à ce problème, le ministre des affaires sociales, Jean-Marcel Jeanneney, avait réclamé à deux reprises l'affectation obligatoire au bénéfice du FAS d'une fraction du 1%. Selon lui, cela se serait justifié par la disparité existant entre les sommes effectivement consacrées par les employeurs au logement des migrants et celles que représente le pourcentage de 1% des salaires versés à ces mêmes travailleurs. Le FAS n'obtint pas gain de cause mais fut habilité en 1968 à collecter les sommes versées par les employeurs de main-d'œuvre étrangère au titre du 1%. Cette mesure se révéla inopérante : elle ne rapporta que 50 000 francs au FAS en 1969. Joseph Fontanet (METP) et Michel Massenet (DPM) proposèrent de nouveau l'affectation obligatoire ou l'institution d'un prélèvement spécifique de 1%, dont l'assiette serait constituée par les salaires versés aux travailleurs étrangers dans les entreprises de plus de 10 salariés. Matignon écarta ces deux propositions et se contenta de confirmer, en 1972, l'habilitation du FAS à collecter, au même titre que les chambres de commerce, les CAF et les S.A. de crédit immobilier, les sommes prélevées au titre du 1%.

pratiques administratives continuent de les discriminer et de les ségréger, cette fois au sein même du parc HLM.

### 4. L'APL dans les foyers

La crise des foyers a plongé les autorités publiques dans le désarroi. Ce n'est qu'après la création de l'APL en 1977 que la situation commence à se clarifier. Le secrétariat d'Etat chargé des immigrés utilise alors l'APL pour désarmer le conflit. En attendant l'APL, le FAS décide la mise en place d'une aide transitoire au logement (ATL), dont bénéficient tous les résidents, français ou étrangers, célibataires ou chargés de familles, ayant un revenu net inférieur à 2150 francs par mois, ne recevant pas l'allocation logement (jeunes travailleurs) et à jour dans le paiement des redevances. Lionel Stoléru peut alors établir un plan de règlement du conflit : le taux de la redevance est augmenté de 6,5% au 1er juillet 1978, des actions pénales sont exercées contre les résidents refusant de payer leurs loyers, et l'ATL est systématiquement mise en œuvre. Le remplacement de l'ATL par l'APL et par l'ALS (allocation logement à caractère social) a été très lent. En 1994, le FAS continuait de financer l'ATL à hauteur de 60 millions de francs, même si celle-ci était en très nette régression. On peut tout de même avancer que l'APL constitue « une avancée décisive dans le lent processus d'intégration des étrangers dans le droit commun » (Viet, 1998, p. 356).

En cette fin de septennat, le logement n'est toutefois plus la priorité de la politique envers les immigrés. A côté du traitement social de l'immigration et de la promotion culturelle des étrangers, le contrôle des flux migratoires s'impose comme l'axe principal de la politique de l'immigration sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Successeur de P. Dijoud au secrétariat d'Etat chargé des immigrés à partir d'avril 1977, Lionel Stoléru met en place le dispositif d'aide au retour qui avait fait l'objet d'une réflexion sous son prédécesseur, et établit un projet de retour forcé de 500 000 Algériens en cinq ans. Cette politique est très contestée et le projet de retour forcé est finalement abandonné, mais l'épisode témoigne du fait qu'en France, le contrôle de l'immigration a également été envisagé comme un instrument susceptible de résoudre le « problème de l'immigration », au nom d'un « seuil de tolérance ».

## *Conclusion*

Aussi bien en France qu'en Grande-Bretagne, les politiques nationales développées après la Seconde guerre mondiale ont participé à la production de frontières ethniques et à la construction de citoyennetés paradoxales dans le domaine du logement. Elles ont intentionnellement exclu certains groupes d'« immigrés », pourtant citoyens à part entière, de l'accès au logement social. C'est avant

tout la présence d'« immigrés » d'origine post-coloniale - « immigrés de couleur » du *New Commonwealth*, « Français musulmans d'Algérie » - qui a cristallisé l'attention publique et donné lieu à des politiques d'exclusion. Dans les deux pays, les politiques ont officieusement visé à limiter la menace que constituait les « immigrés » pour les majoritaires, en termes de concurrence pour l'accès à une ressource valorisée en logement social et en termes de dégradation du statut de leur voisinage et donc de leur groupe de statut. Elles ont eu pour objectif d'institutionnaliser une frontière ethnique au sein même de la communauté des citoyens.

L'institutionnalisation de ces frontières ethniques de la citoyenneté prend des formes différentes au sein des deux pays. En Grande-Bretagne, elle passe principalement par le contrôle de l'immigration des citoyens du *New Commonwealth*. L'originalité et la radicalité de cette solution est tout à fait remarquable : elle consiste somme toute à réduire de façon drastique l'accès au territoire britannique d'individus bénéficiant pourtant de la citoyenneté plénière. En France, la solution retenue consiste à institutionnaliser un système de logement « à part » - sur un plan à la fois institutionnel et géographique - pour les « immigrés ». Là aussi, on peut souligner le caractère étonnant d'une politique qui s'affiche comme une politique « en faveur » des immigrés et qui organise leur mise à l'écart.

Au sein de chaque pays, l'institutionnalisation de logiques d'exclusion de l'accès au logement social est légitimée par la racialisation ou l'ethnicisation des groupes mis à l'écart. En Grande-Bretagne, c'est le registre de la « race » qui domine. La présence des « immigrés de couleur » est construite comme un problème de « relations raciales » et la racialisation de ces « immigrés » conduit à justifier une politique de contrôle de l'immigration qui vise moins à limiter le flux d'immigration global que le flux des « immigrés de couleur ». En France, c'est le registre de l'« inadaptation » et de la « spécificité » des « immigrés » qui est mobilisé pour justifier leur inaptitude à habiter normalement et leur orientation vers des solutions spécifiques. Présentées comme transitoires, ces solutions tendent à se pérenniser et à maintenir les « immigrés » dans l'isolement, au contraire de leur objectif affiché d'« intégration ».

On peut donc identifier un racisme institutionnel au niveau des politique nationales, dans le sens où ces politiques contribuent à défavoriser certains groupes ethniques minoritaires dans l'accès à la ressource en logement social et corollairement à certains espaces urbains. Bien sûr, ces politiques ne sont pas affichées comme des politiques visant à défavoriser les minorités ethniques ou à privilégier la majorité ethnique. Pourtant, leur genèse révèle que les décideurs ont intégré l'hostilité des majoritaires à certains groupes d'« immigrés » comme une contrainte d'action. Cette hostilité de l'opinion publique majoritaire, qui percevait les « immigrés » à la fois comme une concurrence sur le marché du logement et comme un risque de dégradation du statut de leur espace résidentiel, a été prise en compte par les décideurs, plus ou moins à contrecœur. Le cas du revirement du maire de Nanterre, tentant

d’abord de défendre les « immigrés » face aux résidents « blancs » de sa commune, puis décidant finalement de répondre aux attentes des majoritaires, est un excellent exemple de cette intégration du racisme comme contrainte d’action par les décideurs. Le contenu des discours et débats (notamment parlementaires) autour de ces politiques montre bien comment les décideurs prennent en compte les attentes des majoritaires dans les arènes décisionnelles nationales. On peut identifier une volonté de protéger les intérêts des majoritaires, ou de se plier à l’opinion publique majoritaire, qui conduit à mettre à l’écart les minoritaires.

# CHAPITRE 2. LES CADRAGES ACTUELS : MULTICULTURALISME BRITANNIQUE ET UNIVERSALISME A LA FRANÇAISE

A partir de la fin des années 1970, le contexte dans lequel se pose la question du logement des minorités ethniques se transforme considérablement. Les flux d'immigration massifs ont été stoppés au milieu des années 1970. La population « d'origine immigrée » se sédentarise en même temps que sa structure démographique se transforme, notamment avec l'apparition des « deuxième et troisième générations », nées et acculturées en Grande-Bretagne et en France. Le contexte du logement social a également profondément changé. La pénurie de logements a été résorbée. Les classes moyennes se tournent vers l'accession à la propriété. L'image du logement social se dégrade progressivement. Dans le même temps, le parc social s'ouvre de façon croissante aux minorités ethniques et plus largement aux ménages défavorisés, alors que la précarité et le chômage se développent. A cela s'ajoutent des changements politiques et idéologiques importants, notamment avec l'arrivée au gouvernement de la Nouvelle droite en 1979 en Grande-Bretagne et des socialistes en 1981 en France. Dans ce nouveau contexte, les cadrages du logement des minorités ethniques - et plus largement des relations interethniques - évoluent tout en maintenant des éléments de continuité avec la période précédente. En Grande-Bretagne, se stabilise un cadrage multiculturaliste qui construit le logement des minorités ethniques à la fois, et non sans ambiguïté, comme un problème d'« égalité raciale » et de « différence culturelle ». En France, cet enjeu est construit, de façon très différente mais tout aussi contradictoire, dans les termes universalistes du « droit au logement » et de la « mixité sociale » ; il est par ailleurs marqué par la « découverte », à la fin des années 1990, des discriminations ethniques, découverte tardive qui tranche avec l'accent mis sur cette question par la politique britannique dès le milieu des années 1960. Avant d'analyser ces deux cadrages, nous soulignerons les transformations considérables qu'ont connues les politiques du logement social dans les deux pays, depuis les années 1970, dans le sens d'une libéralisation.

## I. LES POLITIQUES NATIONALES DU LOGEMENT SOCIAL, ENTRE MODELES NATIONAUX ET LIBERALISATION

D'un point de vue européen, au-delà des différences nationales dans les politiques du logement social, on observe une tendance généralisée, depuis la fin des années 1970, à la

remarchandisation du logement social, dans un contexte plus général de transformation des Etats-Providence et de recomposition des rapports entre Etat et marché. Les Trente Glorieuses apparaissent *a posteriori* comme l'« âge d'or » du logement social dans toute l'Europe. L'intervention de l'Etat dans le champ du logement faisait alors l'objet d'un large consensus, dans le contexte de crise du logement de l'après-guerre, et au nom d'un projet de modernisation et de transformation sociale plus ou moins affirmé selon les pays. Depuis les années 1970 et l'entrée dans la crise des Etats-Providence, l'identité du logement social, et plus largement la responsabilité et la légitimité de l'intervention de l'Etat sur le marché du logement ont été profondément remises en question et en partie redéfinies. Au sein de la politique du logement, le secteur locatif social est délaissé par des pouvoirs publics plus enclins à favoriser au moyen d'incitations diverses l'essor du secteur d'accession à la propriété, et à soutenir (dans une moindre mesure) le secteur locatif privé[136], notamment à travers des mesures de dérégulation des loyers. La politique du logement social est travaillée par ces mutations qui touchent les autres composantes de la politique du logement, mais aussi par des réformes internes au secteur : transformation des systèmes de financement conduisant à un recours accru au financement sur le marché, remplacement des aides à la pierre par les aides à la personne, ciblage croissant des ressortissants, restructuration des bailleurs sociaux en vue de les autonomiser par rapport au secteur (et aux financements) public(s), jusqu'aux réformes les plus spectaculaires comme la vente des logements sociaux à leurs locataires en Grande-Bretagne.

Différents termes ont été suggérés pour évoquer le processus de marginalisation du logement social à la fois comme composante de la politique du logement et comme pilier de l'Etat-Providence. Il est ainsi question, dans les débats scientifiques, de la « résidualisation » du logement social (Harloe, 1995), de sa « remarchandisation » ou « recommodification », ou encore de la « polarisation », ce dernier concept référant aux effets sociaux des évolutions en cours plus qu'à ces évolutions mêmes. Certains observateurs n'hésitent pas à évoquer un « effondrement » de la politique du logement, *policy collapse* (Kleinman, 1996), une « abolition » du logement social (Priemus, 1995, à propos de la politique néerlandaise) ou encore la « fin » pure et simple des politiques du logement social (Bramley, 1997 et Malpass, 1999, sur l'exemple britannique).

En Grande-Bretagne, la politique du logement social britannique s'est caractérisée jusqu'aux années 1970 par un haut degré d'interventionnisme et une fonction redistributive considérable. Elle fait figure d'exception européenne par sa précocité et par l'ancrage du logement social au sein même du secteur public, plus précisément municipal, avec dès les années 1920 une forte implication des

[136] Le secteur locatif privé est très restreint en Grande-Bretagne, où il a fondu depuis le début du siècle. Il représentait au milieu des années 1990 21% du parc de logement en France contre 10% en Grande-Bretagne (Balchin, 1996, p. 11). Les conséquences sont importantes pour le logement social car cela signifie qu'en

autorités locales comme propriétaires et gestionnaires directes de l'essentiel du parc de logement social (*council housing*) alors que dans la plupart des pays européens les bailleurs sociaux sont des organisations liées aux pouvoirs publics mais indépendantes (telles que les organismes HLM en France). Comme le note A. Murie, « le logement en Grande-Bretagne a traditionnellement été considéré comme un élément de l'Etat-Providence » (Murie, 1997, p. 440), ce qui le conduit à critiquer l'analyse de G. Esping-Andersen, qui « ne reconnaît pas l'importance du logement dans la démarchandisation en Grande-Bretagne et surestime le degré auquel l'Etat-Providence britannique était 'minimaliste' » (p. 442), et qui, en conséquence, sous-estime le degré auquel le changement de la politique du logement social réoriente l'Etat-Providence britannique vers le modèle résiduel.

Ainsi, en 1980, 31% du parc total soit près d'un logement sur trois était un logement municipal ; c'est plus du double de la proportion observée en France à la même époque (15%). Cette proportion a chuté vertigineusement, pour se situer à 21% en 2000, chiffre qui suffit à révéler l'ampleur du processus de démantèlement du logement social britannique depuis les années 1980 (CECODHAS, 2002, p. 35). Elle reste cependant supérieure à la moyenne des quinze Etats membres de l'UE avant l'élargissement à l'Est, qui est de 17%, et à la proportion française (16% en 2000) (Balchin, 1996, p. 11). En termes de patrimoine bâti, la tradition britannique du logement social s'est également démarquée d'autres pays européens par la forte résistance à la construction d'appartements et la préférence pour la création de communautés planifiées, avec des rangées de maisons à deux étages avec jardins et espaces publics pour les enfants. Cela a sans doute contribué à la bonne image du logement social jusqu'aux années 1970. La forte proportion de logements sociaux, leur bonne image, l'absence de plafonds de ressources et la grande liberté accordée aux autorités locales en termes d'attribution des logements ont contribué à faire du logement social le logement non seulement des ménages très modestes mais aussi des classes moyennes.

Les réformes menées à partir de l'accession au gouvernement de Margaret Thatcher, *via* une production législative intense et continue[137], ont sapé la conception traditionnelle du logement social. Certes, le consensus n'était pas total dans les années précédentes. Dès les années 1960, certaines municipalités dirigées par les Conservateurs avaient utilisé leur pouvoir de vendre les logements municipaux (Murie, 1976 ; Murie, 1997, p. 444) et les réductions de dépense publique sont à l'ordre du jour dès 1975. 1979 marque néanmoins une réelle rupture politique et idéologique. Il s'agit pour la Nouvelle Droite de construire un nation de propriétaires, *a nation of home-owners* (Saunders, 1990), et ainsi de démanteler tout un pan de l'Etat-Providence britannique, de s'assurer un électorat de propriétaires acquis à la conduite d'une politique conservatrice (la *property-owning democracy*,

---

Grande-Bretagne, le locatif privé joue moins (quantitativement) le rôle d'alternative au parc social pour les personnes dont les ressources sont trop modestes pour accéder à la propriété.

[137] Pour une analyse détaillée, voir P .Malpass, A. Murie (1999).

détachée de son lien d'allégeance à l'Etat-Providence), et de limiter le champ d'influence des autorités locales, dominées par les travaillistes. Il faut toutefois ajouter d'emblée que depuis 1997, le *New Labour* a largement poursuivi sur la voie tracée par les Conservateurs vers la remarchandisation du logement social.

Le logement social a été d'autant plus mis sous pression à partir de 1979 qu'il était justement au cœur du secteur public (et du secteur public municipal) jusqu'alors. C'est parce qu'il était très développé et fortement encastré dans l'Etat-Providence britannique qu'il a été atteint de plein fouet, d'une part par le désengagement public et l'objectif de réduction des dépenses publiques, d'autre part par la remise en cause de l'autonomie des municipalités et notamment du *local welfare state* (liée elle-même au présupposé de l'inefficacité et au gaspillage du secteur public). Ainsi, selon A. Murie, la localisation du logement social dans le secteur public (les autorités locales) a eu des conséquences politiques importantes car « elle a accru la potentialité des politiques du logement à être l'arène de la compétition locale et nationale entre partis et intérêts » : « En Grande-Bretagne le secteur locatif social a été une source d'opportunité fiscale et électorale et une cible pour des politiques radicales visant à le déplacer hors du secteur public, du calcul des dépenses publiques et de la sphère du contrôle municipal » (Murie, 1997, p. 443)[138].

Le démantèlement du logement social s'est ainsi accompagné d'un très fort mouvement de recentralisation, qui contraste avec la tendance générale à la décentralisation des politiques du logement social en Europe (Sala Pala, 2000). Ce mouvement s'est traduit par l'encouragement (proche de la contrainte) adressé aux autorités locales de vendre leur stock ou de le transférer à des organisations privées (nous y reviendrons plus loin) et la suppression de leur droit de construire de nouveaux logements. En l'absence, en Grande-Bretagne, de toute protection constitutionnelle des compétences des autorités locales, le rôle des municipalités a pu être profondément altéré par simple voie législative, ce qui a abouti à la centralisation et à la valorisation d'acteurs privés, les associations de logement (*Housing associations*, HAs), appelées aujourd'hui *Registered social landlords* (RSLs), dans l'objectif de construire des « quasi-marchés » du logement social (Le Grand, Bartlett, dir., 1993).

Ce démantèlement a été le produit de nombreuses réformes. Tout d'abord, la politique gouvernementale s'est réorientée vers la promotion de la propriété du logement, aux dépens de la politique du logement social. Le gouvernement a aussi tenté de raviver le secteur locatif privé, qui a fondu depuis l'après-guerre, mais sans grand succès (Murie, 1997, p. 455). L'une des réformes les plus spectaculaires lancées par Margaret Thatcher a été l'encouragement aux locataires du *council housing* d'acheter leur logement. Cette politique a été nommée de façon emblématique *« Right to buy* » (RTB),

droit d'acheter son logement. De nombreux logements ont été littéralement soldés. Le RTB a conduit silencieusement au plus vaste programme de privatisation des années 1980 en Grande-Bretagne, représentant 40% des recettes totales de privatisation de 1978/79 à 1988/89 (Murie, 1997, p. 445). En 1987, 1,5 million de logements sociaux avaient été vendus et le secteur locatif social ne logeait déjà plus que 25% des ménages. Le gouvernement a empêché les municipalités de réinjecter les recettes du RTB dans le logement à une hauteur supérieure à 25%. Le RTB a conduit à un écrémage des logements sociaux et des locataires du parc social, puisque ce sont les meilleurs logements qui ont été vendus et les locataires les plus aisés qui ont eu les moyens d'acheter leur logement[139].

Ces ventes n'ont pas été compensées par la construction neuve, celle-ci s'étant réduite sous l'effet des changements du système de financement du logement social. Comme dans la plupart des pays européens, le financement a été fortement réorienté des aides à la pierre vers les aides à la personne. Après 60 ans d'un système de subvention (*Exchequer subsidy*), la loi sur le logement de 1980 a profondément changé le cadre des aides, l'objectif de fond étant de pousser les loyers vers le niveau du marché et de réduire le niveau des subventions. En contrepartie a été établi un système révisé d'aides à la personne (*housing benefit*). Dans un contexte marqué par un certain nombre de changements économiques et sociaux importants, notamment la montée du chômage, de la précarité sociale et du sans-abrisme, la hausse des loyers et le rééquilibrage des aides au profit des aides à la personne ont conduit à un accroissement du poids relatif des aides à la personne dans les dépenses publiques en matière de logement. Alors que ces aides représentaient en 1979-80 10% des dépenses totales du gouvernement en matière de logement, elles s'élevaient en 1994-95 à 49% de ce total (elles représentaient en Angleterre 8,5 milliards de livres). Au milieu des années 1990, environ un tiers des locataires du privé et deux tiers des locataires du locatif social bénéficiaient des aides au logement.

Les financements se sont parallèlement réorientés du secteur municipal vers le secteur privé, celui des associations de logement. Ces organisations, charitables ou non, avaient jusque dans les années 1980 un rôle mineur comme constructeurs et gestionnaires de logement social. Depuis les années 1980 et la suppression du droit de construire des autorités locales, c'est sur elles que repose la construction neuve. Si le secteur municipal du logement social reste de loin dominant à ce jour, celui des associations de logement ne cesse de gagner du terrain. La dépense publique a été fortement réorientée vers ces associations, en partie parce que, appartenant au secteur privé, elles sont présumées

---

[138] R. Duclaud-Williams (1978) souligne lui aussi que le débat politique sur la politique du logement a toujours été plus frontal et compétitif en Grande-Bretagne qu'en France.

[139] En Grande-Bretagne, comme du reste en France (Dupuy, 1988), historiquement, les ménages aux plus hauts revenus ont eu tendance à obtenir les meilleurs logements. Cela est sans doute en partie le résultat de politiques ou pratiques de « mise en adéquation » des bons logements avec les « méritants » (Henderson, Karn, 1987), mais surtout de la capacité supérieure à attendre et du pouvoir de négociation plus important de ces ménages (Murie, 1997, p. 444).

plus efficaces, en partie parce que leur régime financier leur permet de faire appel à de financements privés pour compléter les dépenses publiques, ce qui est censé décupler l'effet de celles-ci. De fait, les associations de logement ont construit activement depuis la fin des années 1980 mais certains observateurs ont souligné qu'il s'agit dans l'ensemble de logements plus petits, de moins bonne qualité et à loyers beaucoup plus élevés que les logements municipaux[140] (Murie, 1997, p. 452). Les loyers des associations de logement ont augmenté depuis l'établissement de leur nouveau régime financier, qui les contraint à emprunter davantage sur le marché privé[141]. On observe donc un processus de différenciation au sein du secteur social entre autorités locales et associations de logement. Le démantèlement du secteur municipal au profit de bailleurs sociaux privés a par ailleurs été favorisé par la politique d'« incitation » au transfert du parc municipal vers des organisations privées. Cette politique, qui se revendique du « choix » des « clients », censé être favorisé par la mise en concurrence des bailleurs sociaux sur des quasi-marchés du logement social, repose sur l'implicite que les autorités locales ne sont pas capables de gérer correctement leur parc[142]. Enfin, la « privatisation » de la gestion du logement social a été internalisée au niveau de la gestion même du secteur municipal, où le poids des logiques managériales de performance et d'efficacité (*value for money*) a été renforcé par tout un ensemble de dispositifs quasi-disciplinaires élaborés par le centre, qui tendent à dépolitiser la question du logement social en la réduisant à une question de réduction des dépenses publiques sous couvert d'« efficacité » (Le Galès, 2004).

Au total, le parc de logement social et sa part dans le stock global ont décliné depuis 1980. Le nombre de ventes a été supérieur à celui des constructions neuves. Le volume de construction de logements sociaux a baissé dès la fin des années 1970 et la part du logement social dans le stock global de logement a diminué à partir du début des années 1980. Ce déclin s'est combiné à une concentration plus forte des ménages à bas revenus dans le parc social, et à une forte stigmatisation de celui-ci[143]. La proportion des personnes classées sans-abri ou au chômage tend à augmenter parmi les candidats obtenant un logement social[144].

---

[140] Cela conduit à remettre en cause la préférence du gouvernement pour les associations de logement. Les recherches ne corroborent pas l'idée que les associations sont de meilleures gestionnaires (ni le contraire). Comme le souligne A. Murie, « leurs loyer sont plus élevés et leur *public accountability* moins transparente » (1997, p. 453).

[141] La loi sur le logement de 1988 a substantiellement réduit le niveau de la prime publique à l'investissement (*Housing association grant*, HAG) et conduit les associations de logement à renforcer la recherche de financements privés.

[142] Tout transfert est subordonné à un vote des locataires en sa faveur. Récemment, dans de grandes municipalités, les locataires se sont fortement opposés à un tel transfert. C'est le cas de Birmingham en 2001.

[143] Si le logement social tend à devenir un logement « pour les pauvres », le secteur de la propriété d'occupation demeure différencié et ne peut pas être associé à un logement « pour les riches », ce qui conduit à être prudent quant à l'idée d'une « *socio-tenurial polarisation* » (Hamnett, 1984, 1994).

Le *New Labour* a allègrement poursuivi sur la voie engagée par les Conservateurs, notamment en incitant fortement les autorités locales à se débarrasser de leurs logements sociaux d'ici 2010, selon une forme de « privatisation dans les coulisses » (*back-door privatisation*)[145]. L'objectif du gouvernement est que l'ensemble des logements municipaux soient transférés d'ici 10 à 15 ans (ce qui signifie 200 000 logements municipaux transférés par an, soit le double de ce que le gouvernement conservateur avait proposé en 1997). L'objectif affiché de cette politique est la réhabilitation du stock municipal, très dégradé après deux décennies de sous-investissement. Dans ce contexte le gouvernement a instauré *« the 2010 decent homes target »* : tous les logements municipaux doivent être réhabilités d'ici 2010. Dans cette optique, le gouvernement a dégagé trois options : le transfert « traditionnel » à des associations de logement ; la mise en place d'*arm's length management organisations* (ALMOs), chargées de gérer le parc municipal, celui-ci restant propriété de la municipalité ce qui permet aux locataires de conserver les droits associés au statut de *council tenant*[146] ; la *Private finance initiative* (PFI), selon laquelle les logements sont améliorés par un consortium du secteur privé pendant 30 ans. Le déblocage de financements centraux pour la réhabilitation est tributaire du recours à l'une de ces trois options[147]. Il n'est en revanche pas question pour le gouvernement de financer directement les autorités locales, ce qui révèle que le *New Labour* a les mêmes présupposés que les *Tories* quant à l'inefficacité de la gestion municipale. Des votes défavorables notamment à Birmingham (en 2001, contre le transfert de stock) et à Camden à Londres (en janvier 2004, contre la mise en place d'une ALMO) révèlent toutefois des résistances des locataires à la privatisation[148]. Cette politique a généré une fronde au sein même du *Labour*, où des députés ont plaidé pour l'ouverture d'une « quatrième option » consistant à financer directement les autorités locales pour qu'elles réhabilitent leur stock et souligné les contradictions d'une politique qui prétend favoriser le « choix des locataires » (*tenants' choice*) tout en ne leur laissant le choix qu'entre

---

[144] En 2001, il y avait plus d'un million de demandes en attente pour la seule Angleterre, dont 200 000 ménages sur la liste d'attente à Londres. Sur ce million, 800 000 étaient enregistrés *in need*, dont 130 000 en *special needs* (*Guardian*, 21 mars 2001).

[145] Cf. *Guardian*, 24 janvier 2000, *« Prescott plans to abolish council housing »*.

[146] Cette option a été imaginée après le non des locataires de la municipalité de Birmingham.

[147] Les autorités locales ont jusqu'à juillet 2005 pour choisir entre ces trois options.

[148] Suite au vote « non » à Birmingham, le gouvernement a mis en place de nouvelles incitations afin d'encourager les autorités locales à transférer leur stock : effacement des dettes de logement des autorités locales en cas de transfert partiel (alors que jusque là l'annulation de dette ne valait que dans le cas d'un transfert global du stock, elle est désormais proportionnelle au nombre de logements transférés) ; abaissement des critères de performance permettant aux autorités locales de mettre en place des ALMOs (alors que la performance de l'autorité locale devait antérieurement être évaluée à au moins trois étoiles, les critères sont assouplis). Cf. le *Guardian* du 17 juin 2002.

différentes formes de privatisation[149], alors même que l'attachement des locataires municipaux à leur bailleur semble relativement fort[150].

Le détour par la Grande-Bretagne permet de dégager de nombreuses tendances similaires avec les évolutions françaises, vers la privatisation et la résidualisation du logement social et son association plus forte à des publics très modestes, mais aussi des contrastes, à commencer par la décentralisation mise en œuvre en France depuis le début des années 1980. Le rééquilibrage public/privé et central/local, s'il est profond, n'est toutefois pas aussi spectaculaire en France, sans doute parce que, pour les raisons qu'on a vues, la politique du logement n'y est pas autant qu'en Grande-Bretagne une arène décisive du conflit politique et un élément « interne » du *local welfare state*.

En France, les Trente Glorieuses ont été une période de très fort développement du logement social, mené par l'Etat central, et dont les opérateurs principaux étaient les organismes HLM, offices publics et sociétés anonymes. La politique du logement social semblait alors relever en tout point du modèle français de politiques publiques analysé par P. Muller et B. Jobert (1987), à savoir une politique sectorielle inscrite dans le référentiel de la modernisation nationale, sous l'égide de l'Etat central et de ses élites techniques. « La politique du logement était typique de ces politiques sectorielles à la française, cogérées par l'Etat central (ministère des Finances, ministères sectoriels) et la profession (ici BTP, HLM, puis progressivement promoteurs, bailleurs) centrées sur l'accroissement de la production et la création de ses conditions de possibilité » (Coing, Topalov, 1995, p. 281). Le point nodal de production du référentiel modernisateur, le Commissariat général au Plan, inscrit le logement au rang des priorités nationales, à une période où « il a fallu construire à toute vitesse une France urbaine. Pour cela, on a fait comme d'habitude depuis Louvois, depuis Colbert […]. On a monté un appareil d'Etat qui s'en est occupé et on a fourni du logement comme on a installé le téléphone » (Lipietz, 1995). La politique du logement social est alors très concentrée et centralisée, organisée autour de l'Etat central et des professions, avec un système intégré de mobilisation des ressources, de financement, de planification, de programmation, d'exécution, et fondées sur des normes, procédures et financements uniformes sur l'ensemble du territoire national. Le niveau local n'intervient que pour relayer la politique nationale, ou l'adapter selon le jeu de la « régulation croisée ». Ce système s'illustre dans le couple ZUP-HLM, ou Caisse des dépôts-Société d'Aménagement-office d'HLM. En termes de publics cibles, il se fonde, non plus sur la figure de

[149] Après le vote négatif à Camden, le ministre du logement a ainsi déclaré qu'il faudrait organiser de nouvelles élections.

[150] Selon un sondage paru en 2000, plus de 3 locataires municipaux sur 4 préfèrent garder leur autorité locale comme bailleur social et plus d'un quart des locataires des associations de logement préfèrerait être locataire de l'autorité locale. Ce sondage est le *British social attitudes (BSA) annual survey*, publié le 28 novembre 2000. Cf. *Guardian* du 29 novembre 2000 : « Fair renting. Tenants back councils as landlords ».

l'ouvrier, mais sur celle du ménage stable, en ascension sociale, tirant ses revenus du salariat. De fait, le logement social a jusque dans les années 1970 été un logement non seulement pour les plus modestes mais aussi, et dans les faits surtout, pour les classes moyennes. La construction de logements a été conduite à un rythme soutenu durant cette période.

Ce modèle s'est progressivement effrité sous l'effet de réformes successives à partir des années 1960, dans le sens d'une remise en cause du poids de l'intervention publique sur le marché du logement, et d'évolutions socio-économiques plus vastes. Si 1979 est en général présentée comme le grand tournant en Grande-Bretagne, l'année 1977 est souvent présentée en France comme celle de la rupture (Bourdieu, Christin, 1990)[151]. C'est la date de la réforme du financement du logement social, dite « réforme Barre » Cette réforme repose sur l'idée de trajectoire résidentielle ascensionnelle, qui doit finir par l'accession à la propriété, sur la confiance dans le marché et sur l'objectif de déréglementation. La volonté de favoriser l'accession se traduit par la mise en place du Prêt d'accession à la propriété, PAP (remplacé par le Prêt à taux zéro, PTZ, en 1995). Le système de financement du logement social est fortement réorienté vers les aides à la personne aux dépens des aides à la pierre. La réforme crée des aides à la pierre, le Prêt locatif aidé, PLA (devenu Prêt locatif à usage social, PLUS, en 2000), pour les constructions neuves et la Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale, PALULOS (Prime à L'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale) [152], pour les logements existants. Elle crée aussi une nouvelle aide à la personne, l'Aide personnalisée au logement (APL).

La réforme de 1977 constitue le point de départ du désengagement financier de l'Etat en termes de soutien à la construction de logements sociaux. Le taux de subvention publique pour la construction neuve passe de 20% à 12%. Le montant des aides à la pierre chute de 43 milliards de francs en 1978 à 28 milliards en 1993 (Mouillart, 1995, cité par Maury, 2001, p. 69). Cette baisse se traduit par une chute de la construction de logements sociaux : 60 000 PLA sont mis en chantier en 1980, 50 000 en 1984 et 39 000 en 1999 (Maury, 2001, p. 71). Elle se traduit aussi par les loyers plus élevés des nouveaux logements. Dans ce contexte, et alors que la situation économique et sociale des ménages se dégrade, le poids du montant des aides à la personne dans l'ensemble des aides publiques au logement explose, de 20 milliards de francs en 1978 à 37 milliards en 1983, 60 milliards en 1993 (Mouillart, 1995, cité par Maury, 2001, p. 69), pour atteindre en 1999 80 milliards (12,2 milliards d'euros) sur un total de 140 milliards d'aides au logement (21,3 milliards d'euros) (Ségaud *et al.*, 2002, p. 20). La part du logement social dans le stock global demeure toutefois à peu près stable. Si la

[151] Toutefois, ici comme en Grande-Bretagne, de nombreux éléments de continuité sont à souligner et la politique du logement social (système de financement, forme architecturale, vocation plus ou moins sociale) fait l'objet de débats et de remises en cause dès les années 1960 et surtout à partir du début des années 1970. Les éléments de continuité sont soulignés notamment par H. Coing et C. Topalov (1995) et P. Zittoun (2000).

vente de certains logements sociaux est une politique suivie par certains organismes HLM, son ampleur est à mille lieues de celle de la politique du RTB en Grande-Bretagne et on n'observe pas une déperdition massive de logements sociaux.

Dans leur « histoire structurale des réformes de 1975 » (1990, p. 84), P. Bourdieu et R. Christin ont montré tout ce que cette réforme devait à la montée en puissance des valeurs néo-libérales et à la modification des rapports de force, dans le champ du logement, au profit des défenseurs de cette vision : « la 'politique du logement' qui visait à favoriser l'accès à la propriété par des mesures tendant à ajuster les aides et les crédits à la 'personne' (entendue au sens de la banque), était conçue comme une arme contre le 'collectif', le 'social' et, par conséquent, contre le 'collectivisme' et le 'socialisme'. A la façon du jardin ouvrier en d'autres temps, le 'pavillon' individuel, et le crédit à long terme qui en ouvrait l'accès, devaient attacher durablement les 'bénéficiaires' à un ordre économique et social qui était lui-même la garantie de toutes les garanties que les propriétaies durablement endettés pouvaient donner à la banque » (1990, p. 85). B. Jobert a pu écrire au sujet de cette réforme qu'elle « incarne à mes yeux le tournant néo-libéral dans l'action publique. La justice sociale n'est plus recherchée à travers la production publique d'un bien mais par une prestation financière. A une vision universaliste fondée sur l'accession de couches variées de la population à un même service public, succède ainsi une vision libérale assistantielle visant à faciliter l'insertion marchande des plus en difficulté. En pratique, on passe ainsi d'une conception sociale visant à incorporer le salarié normal par le service public à une aide beaucoup plus ciblée et centrée sur les plus pauvres » (Jobert, 1997).

Sur un plan institutionnel, le rôle des organismes HLM, publics ou privés, comme constructeurs et gestionnaires de logements sociaux n'a pas été contesté en France comme a pu l'être celui des municipalités en Grande-Bretagne. En revanche, la conception de ce que doit être leur mission et leur fonctionnement a été l'objet de profondes remises en cause. Depuis les années 1980, le milieu HLM s'est profondément transformé, intégrant les valeurs de bonne gestion, d'efficacité et de performance. Les organismes HLM sont aujourd'hui de véritables « entreprises sociales » (Maury, 2001 ; Zittoun, 2001). Le congrès annuel de l'Union HLM (devenu UESL, union d'économie sociale pour le logement) est un bon « thermomètre » des glissements d'objectifs et de valeurs du monde HLM, qui se réoriente de façon très nette vers les valeurs du marché. Ce glissement se traduit, au niveau institutionnel, par le développement, au sein du monde HLM, d'organisations dont le statut emprunte de façon croissante au monde de la gestion privée : les sociétés d'économie mixte (SEM) se multiplient tandis que les traditionnels offices publics sont nombreux à se transformer en offices publics d'aménagement et de construction dont la gestion est plus souple. La récente réforme de la « gouvernance des SA HLM » qui a renforcé le pouvoir du patronat dans les instances décisionnelles

[152] Depuis 1988 le sigle signifie « prêt pour l'amélioration des logements locatifs sociaux ».

témoigne elle aussi de cette évolution. Au-delà des différences de statut, et par-delà les spécificités de chaque organisme, la « gestion du risque » tend à devenir l'horizon de l'ensemble des institutions HLM.

Au-delà de cet *aggiornamento* du monde HLM, le champ de la politique du logement social s'est profondément recomposé sous l'effet de la réforme de la décentralisation engagée en 1982-83, qui a très nettement renforcé le rôle des collectivités locales, et en particulier des municipalités, dans la politique du logement social, laquelle prend de plus en plus les traits d'une politique sociale du logement[153]. Si l'Etat reste le principal financeur du logement social, les collectivités locales jouent un rôle croissant dans la définition des enjeux locaux et des politiques locales. Les transferts de compétence au profit des collectivités locales et la légitimité renforcée des collectivités à s'investir sur les « problèmes locaux » s'est traduite par l'émergence de politiques locales de l'habitat mais aussi de politiques locales de lutte contre l'exclusion. Le mouvement de décentralisation s'est accompagné d'une dose de déconcentration mais, globalement, au-delà de son rôle dans le financement du logement social, l'intervention effective de l'Etat local (préfecture, direction départementale de l'équipement, DDE) dans la politique du logement social demeure secondaire, en tout cas au niveau des grandes agglomérations urbaines. Ces recompositions institutionnelles se traduisent aujourd'hui par l'enchevêtrement des compétences et la complexité voire le brouillage des responsabilités en matière de logement social, notamment en matière d'attributions, pour lesquelles ce brouillage favorise l'autonomie des organismes HLM.

La comparaison franco-britannique fait donc ressortir des différences sensibles dans les objectifs, politiques et dispositifs du logement social au sein de chaque pays, mais aussi, au-delà, une commune et très nette tendance à la remarchandisation du logement social, qui renvoie elle-même à des recompositions économiques et idéologiques plus vastes. Les valeurs et les contraintes du marché sont aujourd'hui au cœur de la politique du logement social. Il nous faudra donc être attentifs, dans cette recherche, à la façon dont elles s'articulent à d'autres valeurs telles que l'égalité et la justice sociale, voire dont elles conduisent à une redéfinition des principes d'égalité et de justice sociale.

[153] Ou plutôt, cette action publique se dualise entre, d'un côté, la politique traditionnelle du logement social, construite autour des organismes HLM, et de l'autre un volet « très social » pris en charge de façon croissante par des dispositifs spécifiques axés sur l'action sociale et reposant fortement sur le tissu associatif (Ballain, Benguigui, dir., 1995).

## II. LE CADRAGE MULTICULTURALISTE BRITANNIQUE : « EGALITE RACIALE » ET « DIFFERENCE CULTURELLE »

En Grande-Bretagne, le contexte général des relations interethniques se transforme radicalement à partir de la fin des années 1970. Avec l'arrivée de la Nouvelle Droite en 1979, il est marqué par une inflexion de la problématisation idéologique des relations interethniques dans des termes néo-racistes (Barker, 1981). Les minorités ethniques sont problématisées comme des groupes essentiellement différents sur un plan culturel, susceptible de menacer une *Britishness* construite comme « éternelle », immuable, comme une « race » britannique[154]. La présence des minorités ethniques est alors fondamentalement construite comme un problème d'ordre (indissociablement public, culturel, moral et national) (CCCS, 1982), et notamment de relations entre la police et les minorités ethniques et, toujours, de contrôle de l'immigration[155]. Le racisme s'associe étroitement à une forme de nationalisme (Gilroy, 1987 ; Husbands, 1994). Dans le même temps se développe un discours qui, fondé sur la même essentialisation du culturel, exalte ces différences : c'est le discours multiculturel, qui invite chaque groupe à être « fier » de sa culture et à se prendre en charge, à être acteur de son « destin ».

Dans les années 1980, le cadrage des enjeux fait intervenir deux principales dimensions. D'un côté, cette question reste construite, dans le fil des années 1960-70, comme une question d'égalité raciale. De l'autre côté, émerge une nouvelle représentation du problème, qui fait référence à la nécessité de « donner le pouvoir » aux minorités ethniques : c'est le thème de l'*empowerment*. Ce thème est développé par la Corporation du logement, qui élabore au milieu des années 1980 une stratégie de soutien à la constitution d'associations de logement contrôlées par les minorités ethniques elles-mêmes. Cette politique subit ensuite différentes inflexions. Nous examinerons successivement ces deux orientations puis nous analyserons les raisons pour lesquelles la question de la ségrégation ethnico-spatiale, enjeu de tout premier plan en France comme le révèlent les débats sur la « mixité sociale », n'a pas été construite comme un problème en Grande-Bretagne.

---

[154] Les célèbres paroles de Margaret Thatcher à la télévision en février 1978 illustrent parfaitement ce type de discours idéologique. Au sujet de l'immigration, elle affirmait : « C'est un problème crucial, et j'ai la conviction que les citoyens de ce pays craignent d'être submergés par des gens de culture différente. L'esprit britannique a tant œuvré pour la démocratie, la loi, et ce de par le monde entier, que s'ils s'estiment menacés, les citoyens de ce pays vont manifester une certaine hostilité aux nouveaux arrivants » (citée par Solomos, 1991b, p. 73).
[155] Cf. les lois de 1981 puis 1988.

### *A. Les extensions de la politique d'égalité raciale*

A partir des années 1980, la politique d'égalité raciale connaît une double évolution. D'une part, tandis qu'auparavant elle était largement cantonnée à l'action de lutte contre les discriminations encadrée par la législation de 1965, puis 1968 et 1976, elle se déplace vers le niveau local. De nombreuses autorités locales, qui sont aussi les bailleurs sociaux les plus importants, développent des actions désignées comme des politiques d'égalité raciale, dans de vastes domaines et notamment celui du logement social. D'autre part, les années 1990 voient émerger un débat social et politique autour du « racisme institutionnel », qui aboutit en 2000 à une révision de la législation sur les relations raciales

#### 1. Le développement et les limites des politiques locales d'égalité raciale

Plusieurs facteurs se combinent pour favoriser le développement, dans les années 1980, de politiques municipales d'égalité raciale. Tout d'abord, la loi sur les relations raciales de 1976 a fortement encouragé l'implication des autorités locales sur cet enjeu. Ensuite interviennent les émeutes urbaines de 1981, fréquemment présentées comme un tournant radical dans la politique des relations raciales en Grande-Bretagne, qui conduisent à la publication du rapport Scarman (HMSO, 1981)[156]. Elles conduisent tout d'abord les pouvoirs publics à mettre l'accent sur les relations entre la police et les communautés ethniques. Elles sont lues comme un signe de l'échec des politiques socio-urbaines conduites dans les *inner cities* dans les années 1970. Elles transforment dans le même temps les représentations qu'ont les autorités locales de leurs résidents d'origine ethnique minoritaire, les incitant à développer des politiques d'égalité raciale : « Conscientes qu'elles faisaient face à un électorat minoritaire qui était capable de voter aussi bien que de faire des émeutes, les autorités locales qui avaient traîné les pieds pour la mise en œuvre de la section 71 de la loi sur les relations raciales commencèrent alors à instituer des politiques d'égalité d'opportunité » (Rex,1988, p. 23), très différentes de celles qui se fondaient jusqu'alors sur le concept de désavantage généralisé, puisqu'elles se focalisent explicitement sur le traitement des inégalités raciales. Enfin, le contexte politique du tournant des années 1970-80, celui de l'émergence de la nouvelle gauche, très présente dans la gestion des autorités locales, contribue aussi fortement à expliquer l'émergence de ces politiques d'égalité raciale (Garbaye, 2001).

Un certain nombre d'autorités locale créent donc des services spécifiquement voués à l'égalité raciale (*race equality units*) au sein des administrations municipales. Au-delà de ce « slogan vide » qu'est l'égalité d'opportunité (Rex, 1988, p. 23), ces politiques renvoient à une diversité de mesures, en particulier : le *monitoring* ethnique du personnel municipal (c'est-à-dire l'évaluation statistique de

[156] Pour une analyse critique de ce rapport et de son orientation culturalisante, cf. Gilroy (1987, pp. 104 et s.).

sa composition ethnique) ; la création de services spécifiques chargés des relations raciales ou de l'égalité d'opportunité ; la sensibilisation des agents aux questions raciales et ethniques (*racial and ethnic awareness*) ; l'égalité des habitants eu égard à la fourniture des services dans les domaines d'intervention des autorités locales, tels que le logement, l'éducation ou les services sociaux. Le développement des politiques d'égalité raciale dans le secteur du logement public par de nombreuses autorités locales a été l'objet de nombreux débats au cours des années 1980, non seulement parmi les chercheurs, mais aussi dans les institutions et les médias, au niveau local et national. Depuis les années 1960, le logement a été l'un des points centraux des débats sur la racialisation du *politics* et des *policies* britanniques et dans les années 1980, « c'est autour de la question du logement que nombre de débats politiques locaux sur les enjeux raciaux se sont concentrés » (Solomos, 1991a, p. 147).

Très schématiquement, ces politiques visent globalement trois principaux objectifs (Solomos, 1991a, p. 149). Le premier est l'établissement des conditions d'un accès égal au logement public. La question ici est « qui obtient quoi ? » Les minorités ethniques ont-elles autant de chance que les majoritaires de se voir attribuer un logement public, et un logement de bonne qualité, dans un bon quartier ? Pour évaluer les inégalités potentielles, les autorités locales ont mis en place un *monitoring* ethnique, c'est-à-dire des systèmes d'évaluation fondés sur la production de statistiques ethniques, permettant de mesurer les inégalités ethniques à différents niveaux (présence sur la liste d'attente, durée d'attente, qualité et localisation du logement attribué, sans-abrisme, mobilité sur le marché du logement, etc.). Sur le fondement de ces évaluations, des mesures diverses ont été prises afin de parvenir à une égalité de traitement ou de résultat. Par exemple, les règles d'attribution ont généralement été revues afin d'éliminer les sources de discrimination indirecte. En particulier, les procédures ont été revues de façon à réduire les marges laissées au pouvoir discrétionnaire des agents chargés des attributions. Des objectifs de résultats (*targeting*) ont été établis pour corriger ces inégalités. Ces objectifs ont été très débattus, dans un contexte globalement hostile aux mesures de discrimination positive. Le deuxième objectif est le recrutement d'employés issus des groupes ethniques minoritaires dans les services municipaux du logement, afin de parvenir à une représentation proportionnelle de ces groupes dans les services. Le postulat est que les discriminations ethniques dans le logement ne sont pas seulement la conséquence des procédures organisationnelles, mais aussi de la sous-représentation des minorités ethniques dans les services municipaux du logement. Des objectifs cibles ont donc également été fixés sur ce plan. Le troisième objectif consiste à améliorer la communication avec les minorités ethniques et de sensibiliser le personnel à leurs problèmes spécifiques, de promouvoir leur participation (par exemple, leur représentation dans les instances de consultation des habitants) et, plus généralement, leur connaissance du secteur public du logement (le problème de l'égalité raciale étant attribué en partie à des problèmes de contact, de communication). Cet objectif a donné lieu à des mesures telles que la traduction des brochures ou documents

administratifs produits par les services du logement dans des langues ethniques minoritaires (*punjabi*, *hindu*, chinois, etc.), des stages de sensibilisation aux questions raciales pour les employés, etc.

L'impact effectif de ces politiques sur les représentations et pratiques locales est incertain (Solomos, 1991a). Les procédures d'attribution ont été revues mais les évaluations statistiques montrent la persistance d'inégalités ethniques et, même après révision des procédures, le processus d'attribution des logements laisse de l'espace à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Les politiques relatives à l'emploi de minorités ethniques ont permis de diversifier le recrutement, mais avec des variations importantes selon le type et le niveau de l'emploi, et la sous-représentation des minorités reste nette au niveau des postes d'encadrement et de direction. Les effets des initiatives promotionnelles telles que la traduction de documents ou les cours de sensibilisation aux questions de racisme sont encore plus délicats à évaluer.

Cinq facteurs principaux peuvent expliquer les décalages entre les objectifs formulés et l'impact effectif des mesures[157]. Le premier facteur est d'ordre politique. D'une part, on peut s'interroger sur la profondeur et la constance de l'engagement politique des autorités locales en faveur de l'égalité raciale. Si les politiques d'égalité raciale ont été impulsées par la gauche urbaine, reste que cette gauche n'est pas monolithique et que ces politiques ont été, dans nombre de localités, mises en œuvre par des alliances politiques dont toutes les composantes n'avaient pas forcément la même volonté de s'engager sur ce terrain. Au sein de la gauche, certains groupes demeurent favorables à une approche des inégalités sociales qui met l'accent sur les inégalités de classe plutôt que sur les inégalités raciales, considérées avec réticence. Les compromis nécessaires et les changements de gouvernements locaux au cours des années 1980-90 peuvent expliquer partiellement que l'égalité raciale n'ait pas de façon constante été considérée comme une priorité au plan local. D'autre part, on peut s'interroger plus spécifiquement sur le rôle des conseillers municipaux et des activistes « noirs ». La perte de vitesse des politiques d'égalité raciale pourrait, selon certains observateurs, être liée à une perte de radicalité de leur revendication, ou à leur perte de confiance en la capacité de ces politiques à produire les effets souhaités. Le deuxième facteur est d'ordre organisationnel. L'inertie organisationnelle, la résistance au changement, peut être un élément explicatif des difficultés de mise en œuvre de ces politiques ; par ailleurs, la difficulté considérable qu'il y a à rationaliser complètement les procédures d'attribution, à évacuer tout espace pour l'action discrétionnaire, est sans doute un autre facteur explicatif. Le troisième facteur est la contrainte de ressources. Ces politiques ont souffert des limitations budgétaires que le gouvernement central a imposées aux autorités locales dans les années 1980-90. Un quatrième facteur renvoie aux changements introduits dans la politique du logement au niveau national : la résidualisation du logement social et la réduction du rôle des autorités locales dans

ce secteur ont limité l'impact des politiques locales d'égalité raciale. Enfin, le cinquième facteur renvoie aux contradictions intrinsèques de l'antiracisme, telles qu'elles ont été analysées en particulier par P. Gilroy (1991), selon lequel « en dépit de sa profonde aversion pour le racisme de la Nouvelle Droite, l'idéologie de base de l'antiracisme a également dérivé vers une croyance en la nature absolue des catégories ethniques et une perception aiguë des divisions insurmontables en termes de culture et d'expérience qui, croit-on, sont une des caractéristiques de la différence raciale » (1991, p. 168). Il attribue cet échec idéologique à une conception culturaliste de la « race » et de l'identité ethnique : « Ces deux approches ont créé une situation où des groupes pourtant opposés sur le plan politique partagent une conception commune de la race limitée au point de vue culturel et identitaire plutôt que politique et historique » (*id.*).

### 2. L'institutionnalisation de la lutte contre le racisme institutionnel

Après 1976, la question de l'impact de la législation sur les relations raciales et des décalages entre ses objectifs et ses effets concrets a été débattue, en particulier à la suite des émeutes urbaines de 1981. Trois failles de la législation de 1976 ont été pointées : premièrement, le système mis en place pour la mise en œuvre de la loi n'a pas bien fonctionné (que ce soit le système d'enquêtes formelles ou le système de plainte individuelle) ; deuxièmement, les politiques n'ont pas produit les résultats attendus et n'ont pas répondu aux attentes des communautés « noires » *;* troisièmement, les gouvernements nationaux successifs n'ont pas manifesté une claire volonté de s'attaquer aux programmes d'égalité raciale, ou de leur attribuer les ressources adéquates. Ainsi, « les diverses mesures législatives adoptées par les gouvernements successifs depuis 1965 sont considérées comme largement symboliques ou inadéquates. Deux bonnes décennies après l'adoption de la première loi sur les relations raciales de 1965, il semble y avoir peu de signes d'avancées significatives contre les formes masquées d'inégalités raciales » (Solomos, 1993a, p. 81).

Pour ces raisons, dans les années 1980 et 1990, un certain nombre d'organisations, dont la CRE, ont fait pression pour une réorganisation administrative globale des politiques de relations raciales. Ces appels sont longtemps restés ignorés. Tout au long des années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, les gouvernements conservateurs ont réaffirmé le lien supposé entre contrôles stricts de l'immigration et bonnes relations raciales[158], refusant simultanément de renforcer la loi sur les relations raciales de 1976 ou d'adopter une approche plus positive contre la discrimination et le

---

[157] Nous nous appuyons ici en partie sur l'analyse de J. Solomos (1991a, pp. 154-155) et celle de P. Gilroy (1991).

racisme. La nécessité de contrôler l'immigration a été justifiée par les « tensions que l'admission d'un nombre d'immigrés substantiels peut produire sur les ressources et services existants » (Leon Brittan, 1985, cité par Solomos, 1993a, p. 72).

Depuis 1997, le gouvernement *New Labour* a initié de nouveaux développements concernant la politique des relations raciales. Le racisme institutionnel a été intensément débattu sur la scène publique britannique dans les années 1990, suite au Rapport Macpherson (Stephen Lawrence Report, 1999) dédié aux circonstances du meurtre de Stephen Lawrence et qui se penche sur le racisme dans la police britannique. Selon ce rapport, « un racisme non intentionnel (*unwitting*) peut être le produit du manque de compréhension, de l'ignorance ou de fausses croyances. Il aussi provenir de mots ou d'actions bien intentionnés mais condescendants (*patronising*). Il également résulter du manque de familiarité avec le comportement ou les traditions culturelles de personnes ou de familles issues des communautés ethniques minoritaires. Il peut être le produit de la stéréotypification raciste des personnes « noires » comme criminels ou fauteurs de trouble potentiels » (Stephen Lawrence Inquiry, 1999, para 2.15). Le rapport Macpherson retient provisoirement la définition suivante du racisme institutionnalisé : « L'échec collectif d'une organisation à fournir un service approprié et professionnel à des personnes à cause de leur couleur, culture, ou origine ethnique. Il peut être constaté ou détecté dans des processus, attitudes et comportements qui aboutissent à la discrimination à travers des préjugés non intentionnels (*unwitting prejudice*), l'ignorance, le manque d'égard et la production de stéréotypes racistes qui désavantagent les personnes des groupes ethniques minoritaires » (*id*., para 6.34). Le rapport souligne que ce racisme institutionnalisé concerne, au-delà de la police, d'autres secteurs publics, et notamment le logement[159]. Suite à ce rapport, a été adopté le *Race Relations (Amendment) Act* de 2000, qui vise à éradiquer les discriminations du secteur public.

La reconnaissance du racisme institutionnel en Grande-Bretagne n'est pas allée de soi. Elle a fait l'objet de luttes sociales, tout comme sa définition même (Abdallah, 1999). Plusieurs hommes politiques conservateurs ont critiqué l'institutionnalisation de cette notion[160], à l'instar de William Hague selon lequel la lutte contre le racisme institutionnel risquait d'exacerber les problèmes en renforçant encore le racisme de certains policiers. Le *Home secretary*, David Blunkett (*Labour*), a

---

[158] De manière similaire, un rapport de l'OCDE soulignait encore en 1986 que « le Royaume-Uni est l'un des pays les plus densément peuplés d'Europe. En termes de logement, d'éducation, de services sociaux, et bien sûr, d'emploi, le pays ne pourrait pas supporter tous ceux qui veulent venir ici. Le contrôle ferme de l'immigration est donc essentiel, afin de fournir les conditions nécessaires au développement et au maintien de bonnes relations raciales » (OCDE, 1986, p. 1).

[159] « Le racisme, institutionnel ou autre, n'est pas l'apanage du service de police. Il est clair que d'autres institutions (*agencies*) dont par exemple celles qui ont trait au logement et à l'éducation souffrent aussi de ce problème. Si on veut éradiquer le racisme, il doit y avoir une action spécifique et coordonnée à la fois au sein des institutions elles-mêmes et dans la société en général, particulièrement à travers le système éducatif, à partir de l'école maternelle et au-delà. » (Stephen Lawrence Inquiry, 1999, para 6.54).

[160] Cf. *Guardian*, 19 avril 2003, *« Two words that launched the race debate »*.

exprimé la crainte que cette reconnaissance n'incite les institutions à se dérober à leur responsabilité en matière de lutte contre la discrimination, en leur donnant un argument pour blâmer le « système » ou les « processus ». Paradoxalement, ces critiques ont été rejointes par celles de certains acteurs ou institutions antiracistes, à commencer par la CRE[161]. Le Président de la CRE, Trevor Phillips, s'est inquiété publiquement de l'effet contre-productif de l'expression « racisme institutionnel », les organisations ne reconnaissant l'existence du racisme institutionnel que pour mieux se laver les mains des inégalités ethniques : « C'est la faute au système ». Cette intervention du président de la CRE a été très critiquée par certains anti-racistes, qui ont fait valoir que la mission de la CRE était précisément de contraindre ces organisations à intervenir pour supprimer ce racisme institutionnel, d'évaluer ces interventions, et éventuellement de prendre des sanctions contre les organisations en cas de mauvais résultats. Selon ces antiracistes, le commentaire de Trevor Phillips ne remet pas en cause l'intérêt d'une reconnaissance du racisme institutionnel, mais est plutôt symptomatique de l'inefficacité de la CRE.

### *B. « Donner le pouvoir » aux minorités ethniques : la « politique pour le logement des minorités ethniques » de la Corporation du logement*

Depuis les années 1980, les associations de logement sont les acteurs ascendants du logement social et elles sont désormais les seules organisations habilitées à produire du logement social. C'est dans ce contexte que l'agence régulatrice des associations de logement, la Corporation du logement, a manifesté un intérêt nouveau pour la question du logement des minorités ethniques et initié une politique spécifiquement destinée à ce public. Rompant avec la tradition de laisser-faire et d'indifférenciation ethnique - au niveau officiel - de la politique du logement social, cette politique a été affichée au milieu des années 1980 comme une politique *pour* les minorités ethniques mais aussi *par* les minorités ethniques (*Housing Corporation*, 1986, 1992, 1996, 1998 ; Harrison, 1992, 1995, 2002). Selon le directeur de la Corporation du logement, Christopher Benson, cette stratégie est « le plus vaste programme social existant impliquant directement les communautés ethniques minoritaires… [et n'a] d'équivalent nulle part dans la politique sociale britannique ou même en Europe »[162]. Cette politique s'appuie sur la section 71 de la loi sur les relations raciales de 1976, selon laquelle la Corporation a le devoir de mener ses missions dans un souci d'éliminer les discriminations raciales illégales et de promouvoir l'égalité d'opportunité et les bonnes relations entre personnes des différents groupes raciaux. Il s'agit pour nous ici d'examiner les conditions qui ont favorisé l'émergence d'un tel cadrage et de tenter d'en préciser le contenu.

---

[161] Cf. *Guardian*, 1er septembre 2003, *« Institutional racism used as an excuse for doing nothing, says CRE chief »*.
[162] Cité in *Black housing* (1998) n° 100, avril-juin, p. 12.

### 1. La reconnaissance des associations de logement « noires » et la logique de l'*empowerment*

Dans un premier temps, l'objectif clé de cette politique a consisté à organiser le soutien public -*via* la Corporation du logement- d'associations issues de l'initiative de personnes de groupes ethniques minoritaires. Ce qui est appelé en Grande-Bretagne le *black housing movement* (« antillais » en particulier) a émergé dans les années 1960 avec pour objectif d'aider les ménages d'origine ethnique minoritaire subissant des discriminations aussi bien à l'accès au logement public que sur le marché privé. A la fin des années 1960 et au début des années 1970, c'est avant tout le problème du sans-abrisme chez les jeunes d'origine antillaise qui émerge à l'agenda, parallèlement à la croissance de la « deuxième génération » [163]. Ces activistes créent alors des structures d'hébergement (*hostels*) et apportent à leur public une aide plus générale (cours pour adultes, formations, crèches, etc.)[164].

Initialement, ces organisations dépendaient fortement des financements d'organisations caritatives et des autorités locales. Cela change à partir des années 1970, lorsque la question est portée à l'agenda gouvernemental par un rapport de la CRC de 1974, intitulé *Unemployment and homelessness*, qui reconnaît les « niveaux alarmants » du sans-abrisme chez les jeunes « Noirs ». Dans la foulée de ce rapport, le ministère de l'intérieur assure à la CRC un financement spécifique de 250 000 £ par an pour soutenir le développement de telles initiatives, dites d'auto-assistance (*self-help initiatives*), orientées vers le public des jeunes d'origine antillaise sans logement ou sans emploi. Durant cinq ans, ce fonds permet la création de plusieurs hôtels dirigés par des « Noirs » ainsi que le soutien de dispositifs existants[165]. Dans un rapport intitulé *The Fire next time*, la CRE note que « le cadre de soutien ethnique des projets d'auto-assistance a été un facteur majeur de la restauration d'un sens de l'identité et de la confiance en soi (*self-confidence*) chez les jeunes « Noirs » désavantagés (*disadvantaged*). Le développement du mouvement d'auto-assistance a aussi impliqué et mobilisé les communautés locales d'une façon qui n'aurait pas pu être attendue d'une fourniture de logement officielle (*from statutory provision*). Cela est semblable aux initiatives d'auto-assistance de la communauté juive au début du siècle, qui ont permis un progrès vers l'intégration dans la société » (cité *in Black Housing*, 1998, p. 11). Ainsi, progressivement, les autorités publiques soutiennent ces initiatives communautaires nées de la société civile, et contribuent à les institutionnaliser.

---

[163] On peut citer par exemple le projet « *Melting Pot* », fondé par Ashton Gibson à Brixton en vue de fournir un logement temporaire à des jeunes d'origine antillaise sans abri et sans emploi, ou encore l'hôtel Harambee fondé par Brother Herman dans le nord-est de Londres.

[164] L'association Harambee de Birmingham regroupait ainsi, en plus d'un hôtel, des cours du samedi, une librairie, un centre de conseil, une crèche, dans une seule structure, jusqu'à la fin des années 1970. Par la suite, après avoir été enregistrée auprès de la Corporation du logement, elle fut contrainte d'abandonner toutes ses activités non liées au logement pour recevoir des financements (cf. *infra*, chapitre 5).

Parallèlement, ces mobilisations communautaires s'auto-institutionnalisent en s'organisant au plan national. En 1982 est créée la Fédération des hôtels « noirs » (*Federation of black hostels*) afin de « promouvoir une compréhension des adolescents antillais sans abri ». Cette fédération centrée spécifiquement sur la question du sans-abrisme chez les jeunes d'origine antillaise est remplacée en 1983 par la Fédération des organisations de logement « noirs » (*Federation of Black housing organisations*), dont l'objet est étendu au logement de l'ensemble des groupes ethniques minoritaires, non seulement antillais mais aussi asiatiques, africains et autres, et quel que soit leur âge. Pour mettre en avant cette extension, la FBHO (Federation of Black Housing Organisations) met l'accent sur les besoins en logement des femmes asiatiques victimes de violence domestique et des personnes âgées d'origine asiatique. Peu après sa création, elle définit deux objectifs : premièrement, l'enregistrement de 100 associations de logement « noires »[166] ; deuxièmement, l'augmentation du nombre d'employés issus des groupes ethniques minoritaires dans les associations de logement « blanches ».

C'est dans ce contexte qu'en 1986, la *Housing Corporation* lance un « programme quinquennal pour les associations de logement noires et ethniques minoritaires[167] » (*Five Year Programme for BME housing associations*) pour la période 1986-91. Plusieurs conditions sociales rendent possible une telle stratégie : l'institutionnalisation d'un soutien public aux initiatives d'auto-assistance depuis le milieu des années 1970, les émeutes de 1981 et 1985, qui ont contribué à changer les représentations au sein des institutions de logement social et sont perçues comme signalant la nécessité d'élaborer de nouvelles recettes d'action publique, les pressions de la nouvelle FBHO, dans un contexte idéologique qui favorise la perception des minorités ethniques comme actrices de l'action publique et l'idée qu'elles sont les mieux placées pour répondre à leurs besoins spécifiques. Cette stratégie se fixe pour principal objectif d'enregistrer cinq nouvelles associations « noires » chaque année pendant cinq ans. Parallèlement est défini un objectif de construction de 30 nouveaux logements par an et par association. Alors qu'au moment du lancement du programme en 1986, seules 19 associations étaient enregistrées, à la fin du programme, 44 de plus l'avaient été et l'ensemble de ces associations possédait ou gérait 7600 logements au total. Les financements attribués à ces associations se sont élevés à 12 millions de £ en 1986-87 à 97 millions de £ en 1991-92. Le second objectif de la FBHO, augmenter le nombre d'employés « noirs » dans le domaine du logement, a donné lieu à un dispositif spécifique, le *Positive action training in housing* (PATH). Jusqu'en 1996, les divers dispositifs PATH locaux ont permis de former environ un millier de cadres, dont plus de 750 ont trouvé un emploi dans le logement (de directeur d'association à assistant).

---

[165] Par exemple, Ujamaa House à Liverpool, Harambee à Leeds et Huddersfield, Karibu Trust à Nottingham, ou encore Ujima dans l'ouest londonien.

[166] En 1983, sur un total de 200 associations de logement enregistrées par la Corporation du logement, seules 6 étaient des associations « noires ».

[167] Une association de logement « noire » est définie par la *Housing Corporation* comme une association de logement dont le conseil d'administration compte au moins 80% de membres de minorités ethniques.

### 2. *Empowerment versus* libéralisme ? Des développements contradictoires

Cette politique est réorientée en 1992. La deuxième stratégie de la Corporation du logement pour le logement des minorités ethniques, intitulée de façon significative « Un avenir indépendant » *(« An independent future »*), est lancée en 1992. L'objectif se déplace de l'augmentation du nombre d'associations de logement « noires » à la consolidation des associations existantes, afin de leur permettre de devenir indépendantes - c'est-à-dire indépendantes du soutien public - et viables, dans un contexte de compétition accentuée. En cinq ans, des financements à hauteur de 471 millions de £ leur sont délivrés, 10 000 logements produits, et près de 3000 logements transférés d'associations à vocation générale aux associations « noires ». Le contexte général de cette politique est celui de la loi sur le logement de 1988, qui introduit les financements privés dans le champ du logement social et favorise une forte compétition entre associations de logement. Cette loi a fortement affecté les associations de logement « noires ». La subvention de la Corporation du logement a baissé de plus de 50%. La plupart des associations « noires », étant jeunes, ne bénéficient pas d'une assise financière aussi solide que les associations de logement à vocation générale, et souffrent de leur concurrence. Certaines sont contraintes à fusionner avec des associations à vocation générale, d'autres tentent de survivre, mais leur développement a été fortement obéré par la privatisation du logement social.

En 1996, suite à une évaluation de ses stratégies passées, la Corporation du logement réoriente à nouveau fortement son action. Le document « Les besoins en logements BME : un cadre facilitateur » *(« BME housing needs : en enabling framework », 1996*) signale un déplacement des priorités : alors que les stratégies précédentes se concentraient sur le soutien et le développement des associations de logement « noires », la question centrale est désormais le soutien aux besoins en logement des minorités ethniques, ce qui est sensiblement différent. Ce déplacement est à relier à deux documents gouvernementaux, le Livre blanc *Nos logements futurs* et le document de consultation *Plus de choix dans le secteur locatif social*. Ces documents redéfinissent le rôle du logement social en général et en particulier de la Corporation du logement, qui n'est plus responsable de la promotion d'associations individuelles, y compris « noires ». Celles-ci doivent désormais être en concurrence avec toutes les autres associations pour obtenir des subventions. C'est sur cette base qu'est lancée en juin 1998 la troisième stratégie, intitulée « politique du logement BME » (« *BME housing policy* »). Contrairement aux stratégies précédentes, elle s'applique à tous les bailleurs sociaux enregistrés, et non plus seulement aux associations de logement « noires ». Elle contient 22 engagements qui doivent être mis en œuvre au niveau local, les bureaux régionaux de la Corporation ayant la responsabilité de développer des stratégies locales relatives à la diversité ethnique avec ses partenaires. Le principal objectif de cette stratégie est de développer au sein de l'ensemble des associations de logement (noires et autres) une culture d'*empowerment* des minorités ethniques.

Au final, les bilans de cette politique sont diversement appréciés. Pour certains il s'agit d'une véritable réussite, l'illustration de *l'empowerment* communautaire : les associations de logement « noires » « forment aujourd'hui l'un des plus vastes secteurs de l'entreprenariat noir en Europe » (FBHO, 2000-2001, p. 35)[168]. Selon M. Harrison, « le développement des associations de logement BME en Angleterre a été l'une des *success stories* de la politique du logement des années 1980-90 » (Harrison, 2002, p. 114). Selon d'autres points de vue, le bilan est plus ambigu : récupération et instrumentalisation d'un mouvement par la société civile, professionnalisation des associations et coupure progressive d'avec les communautés *grassroots*, contradiction entre les objectifs *d'empowerment* et les contraintes imposées par le contexte de libéralisation du logement social. Ainsi, pour le rédacteur en chef de la revue de la FBHO *Black Housing*, Louis Julienne, « les organisations de logement « noires » ne sont pas ce qu'elles étaient. Elles semblent ne plus être les instruments orientés vers la communauté, radicaux, de l'*empowerment* « noir » et de la réforme municipale. La plupart des organisations de logement « noires » ont évolué pour devenir des bailleurs sociaux enregistrés (RSLs) – des entreprises à des millions de £ avec des réseaux sophistiqués et chers, des déclarations de mission, qui jugent les autres organisations à leur taux d'endettement et ont des directeurs titulaires d'un MBA qui ne prennent JAMAIS [*sic*] les transports en commun. […] Le professionnalisme est le nouveau *credo*. Le professionnalisme compétitif » (*Black housing*, 1998, p. 13). Nous reviendrons sur ces questions dans le chapitre 5.

### *C. La ségrégation ethnique : un non problème public ?*

En Grande-Bretagne, la ségrégation ethnique existe objectivement mais n'est pas construite comme un problème en tant que tel : « En dépit de son existence, la ségrégation n'a pas été reconnue comme un problème par les hommes politiques britanniques. […] En conséquence, il n'y a pas de politique nationale visant explicitement à traiter la ségrégation résidentielle » (de Winter, Musterd, 1998, p. 39). Comment expliquer la construction de ce non problème public ?

Un élément d'explication tient dans les développements des années 1970 que nous avons analysés plus haut. Toute politique visant à intervenir sur le peuplement des quartiers ou des villes est considérée comme un obstacle à la liberté des individus de construire leur stratégie résidentielle, et à ce titre considérée comme constitutive de discrimination raciale. La mixité sociale n'est donc pas - et est même considérée comme ne devant pas être - définie comme un objectif de la politique du logement social. Les propositions récentes du Livre vert sur le logement, qui promeut l'introduction de systèmes d'attribution des logements sociaux fondés sur le choix des ménages (*choice based letting*

[168] Il existe en 2000 63 associations de logement « noires » enregistrées, possédant ou gérant plus de 21 000 logements, logeant plus de 40 000 personnes, et employant environ un millier de personnes.

*system*), renforcent une telle orientation, puisque ce type de systèmes réduirait encore la marge de manœuvre des agents chargés des attributions dans la mise en adéquation de l'offre et de la demande de logements sociaux[169].

Si elle n'est pas directement construite comme un problème, la ségrégation est toutefois indirectement construite comme problématique, à double titre. Premièrement, elle est considérée comme un facteur d'inégalités ethniques parce que les zones de concentrations ethniques sont le plus souvent des zones dégradées de l'*inner city*, où les conditions de logement sont mauvaises et les services publics défaillants. La ségrégation, si elle n'est pas elle-même perçue comme problématique – selon l'argument qu'elle est aussi voulue par les minorités ethniques elles-mêmes – génère ainsi des inégalités d'accès au logement, à l'éducation, à l'emploi, aux services urbains, etc., qui sont elles considérées comme problématiques. L'accent mis, dans la construction socio-politique du problème, sur le résultat (les inégalités sociales) et non sur le processus (au moins partiellement lié à des discriminations raciales en tout état de cause) a de fortes implications politiques, puisqu'il suppose de traiter non pas les processus conduisant aux regroupements, mais ces regroupements eux-mêmes, à travers des politiques de régénération. Il conduit à traiter les symptômes, et non les causes profondes de la situation[170].

Deuxièmement, la séparation spatiale des communautés ethniques est perçue comme un obstacle au développement des contacts, de la compréhension mutuelle et de la confiance entre les communautés. Celle ignorance mutuelle est supposée produire des effets négatifs sur le sentiment d'appartenance à la communauté nationale britannique. Cette idée est par exemple développée dans le Rapport Cantle, *Community cohesion*, publié suite aux émeutes urbaines qui se sont déroulées dans plusieurs villes du nord de l'Angleterre durant l'été 2001 (*Home Office*, 2001). Ce rapport illustre bien la conception britannique selon laquelle les concentrations ethniques dans l'espace urbain ne constituent pas un problème. Il avance que ségrégation et intégration ne sont pas forcément incompatibles : les divisions des communautés en zones résidentielles distinctes « ne sont pas susceptibles d'être problématiques en elles-mêmes et reflètent dans certains cas les préférences individuelles » (p. 28). Il évoque plus loin « les choix légitimes d'être séparés » (p. 29). Il reconnaît toutefois que ces choix peuvent conduire à des problèmes car « cela semble encourager l'ignorance

[169] Ces systèmes d'attribution fonctionnent sommairement selon le principe du « premier arrivé, premier servi » : les logements sociaux libres font l'objet d'annonces dans la presse locale, et c'est ensuite aux intéressés de se manifester.

mutuelle des communautés à se transformer en peur » (p. 28). C'est pourquoi il préconise que, dans le cadre de la stratégie de cohésion communautaire (*Community cohesion strategy*), des programmes soient mis en place pour promouvoir le contact et la compréhension entre, et au sein, des communautés « blanches » et « noires ». Il s'agit de créer du « capital social », défini comme « des connections entre individus, réseaux sociaux et les normes de réciprocité et de loyauté qui en résultent » (Home Office, 2001, p. 72 ; Putnam, 2000). Seul un point très bref du rapport est consacré au logement (p. 42).

On peut enfin noter que, récemment, la notion de *housing mix* a fait son entrée sur l'agenda politique du gouvernement *New Labour* de Tony Blair. Ces dernières années, la mixité du logement est devenue un nouveau mot d'ordre des politiques de régénération. Ces stratégies de mixité du logement visent à stabiliser des zones urbaines sur le déclin, dominées par le logement public, en y introduisant plus de logements en accession à la propriété afin d'attirer des ménages à revenus supérieurs. Toutefois, il faut souligner que les politiques de diversification du logement visent à répondre à des objectifs économiques (régénérer des territoires urbains) plus qu'à des objectifs sociaux. Il se peut même qu'elles tentent de cibler des objectifs économiques aux dépens des objectifs sociaux, car elles aboutissent dans certains cas à des destructions de logements sociaux qui sont remplacés par des logements en accession, dans un contexte déjà marqué par la réduction du parc social et l'augmentation relative de la demande.

Le cadrage multiculturaliste britannique paraît en définitive révélateur des ambiguïtés de la reconnaissance de la « différence culturelle ». La reconnaissance des groupes ethniques favorise celle des discriminations raciales et donc le développement de politiques d'égalité raciale ; mais dans le même temps, le discours de la différence culturelle favorise l'essentialisation de ces groupes et la réduction des inégalités ethniques à de simples différences culturelles et donc naturelles (puisque la culture est ici essentialisée). En ce sens, elle constitue un vecteur privilégie de l'euphémisation voire de la négation du racisme et des discriminations ethniques. M. Barker (1981) a souligné qu'un des aspects importants des idéologies raciales contemporaines en Grande-Bretagne tient dans la tendance à nier l'importance du racisme dans la société britannique et, corollairement, à refuser d'assimiler l'hostilité à l'égard des communautés « noires » vivant en Grande-Bretagne à une forme de racisme. Selon ces idéologies, les individus préféreraient « naturellement » vivre avec leur « propre espèce » ;

---

[170] J. Rex rapporte que, dès les années 1960, alors qu'il était membre du groupe logement du Comité national pour les immigrés du *Commonwealth*, il avait demandé à ce comité de s'intéresser aux problèmes de discrimination raciale dans le domaine du logement public. Finalement, le résultat fut la parution en 1967 d'un simple pamphlet du NCCI sur « les zones ayant des besoins spécifiques en logement ». Pour le comité, le problème n'était pas tant l'existence de politiques discriminatoires conduisant à ces concentrations ethniques que la simple existence de ces quartiers ; en termes d'action publique, il faillait donc simplement y améliorer les conditions de vie (Rex, 1988, p. 19).

ce désir ne serait pas une manifestation d'attitudes racistes, mais une réaction naturelle à la présence de personnes de culture différente. L'antiracisme a ainsi été l'une des cibles privilégiées de la Nouvelle Droite, qui l'a présenté comme une atteinte à la liberté individuelle et un danger pour les intérêts de la majorité « blanche » (Solomos, 1991b).

La reconnaissance de la différence culturelle conduit à construire les conditions spécifiques de logement des minorités ethniques comme le résultat de contraintes et notamment de discriminations ethniques, mais aussi comme la traduction de choix culturels différents en matière de logement. Cette lecture en termes de choix et de contraintes imprègne tant la vision des acteurs sociaux et des décideurs que les *race and housing studies* britanniques (Tomlins, 1999). La question de l'accès au logement, mais aussi celle de la ségrégation ethnique, sont construites dans ces termes. Perçue fondamentalement comme un choix légitime, comme l'expression naturelle d'un vouloir vivre ensemble des groupes ethniques, la ségrégation ethnique n'est pas considérée comme un problème public en Grande-Bretagne.

## III. EN FRANCE : ENTRE UNIVERSALISME REPUBLICAIN ET INVENTION FRANÇAISE DES DISCRIMINATIONS

A l'opposé de la Grande-Bretagne, le logement des minorités ethniques n'est pas construit en France comme un objet d'action publique en tant que tel. Le refus républicain de reconnaître les origines et différences ethniques rend difficile la reconnaissance des inégalités ethniques, qui sont réduites à des inégalités socio-économiques. De ce fait, c'est à travers une politique sociale universaliste de lutte contre l'exclusion qu'est indirectement traitée la question du logement des minorités ethniques. Depuis les années 1980 s'est cristallisé un cadrage universaliste de la lutte contre l'exclusion par le logement qui repose sur deux principes : le « droit au logement » et la « mixité sociale ». Toutefois, depuis la fin des années 1990, les institutions françaises ont manifesté un début de reconnaissance des discriminations ethniques et d'engagement dans la lutte contre les discriminations.

### *A. Universalisation, territorialisation et euphémisation du logement des immigrés*

La prise de conscience d'un changement de nature de l'immigration émerge en France à partir du milieu des années 1970 : l'immigration de main-d'œuvre s'est transformée en une immigration familiale dont la présence en France est durable. Ce changement induit une remise en cause globale de

la logique de l'action publique en matière d'immigration, sur un double plan. Premièrement, le traitement social de l'immigration ne peut plus se comprendre comme un simple appendice d'une politique centrée sur la question de l'emploi, mais devient une dimension essentielle de l'action publique en direction des populations issues de l'immigration (Lapeyronnie, 1993). Deuxièmement, et en conséquence, cette action sociale doit désormais garantir une insertion durable de ces populations.

Dans ce contexte, au début des années 1980, deux événements se produisent dont les répercussions sur la conception même de la question du logement des immigrés vont s'avérer considérables. Le premier, de nature politique, est l'élection, en 1981, d'un président de la République socialiste, François Mitterrand. Après l'expérience du septennat de Giscard d'Estaing, le gouvernement socialiste tente d'imposer à son tour une « nouvelle politique de l'immigration ». Il tente plus précisément d'universaliser le traitement social de l'immigration en considérant les problèmes sociaux rencontrés par les populations immigrées ou issues de l'immigration comme un sous-ensemble des problèmes d'exclusion sociale. Le second événement est social : durant l'été 1981, quelques mois après l'élection de F. Mitterrand, des « émeutes » éclatent aux Minguettes, dans la banlieue lyonnaise : c'est ce qu'on a appelé l'« été chaud » de 1981. Dans ce contexte, la question des « immigrés » est progressivement désignée et euphémisée comme le « problème des banlieues » ou des « quartiers ». Des politiques urbaines d'un « troisième type » (Donzelot, 1994), reposant sur l'action locale, la concertation et le partenariat, se développent pour résoudre cette « question urbaine » : c'est la naissance de la politique de la ville, dans le prolongement des expériences Habitat et vie sociale de la fin des années 1970. La question du « logement des immigrés », qui jusque dans les années 1970 était étiquetée en tant que telle (ou même, plus précisément, en tant que « problème du logement des travailleurs immigrés et de leurs familles »), est désormais euphémisée dans les référents universels et territoriaux de la « nouvelle question sociale » et du « problème des banlieues » (Rinaudo, 1999), en même temps que la figure sociale de l'immigré dans la société française quitte les traits du « travailleur immigré » pour adopter ceux des « jeunes des quartiers » ou tout simplement des « jeunes ».

### 1. « Banlieue » et « exclusion sociale » : la dissolution du logement des minorités ethniques dans des référents territoriaux et universels

Dès 1981, la politique de l'immigration du nouveau gouvernement socialiste est placée sous le signe de la rupture avec les années précédentes, de la solidarité nationale et du droit commun. Le terme d'insertion sociale des immigrés est préféré à celui d'intégration. Signe révélateur, le premier gouvernement de Pierre Mauroy (22 mai – 22 juin 1981) ne comporte pas de secrétaire d'Etat chargé des immigrés : le principe de la solidarité nationale s'y opposait *a priori*. Toutefois, la technicité et l'importance des enjeux conduisent finalement Pierre Mauroy à intégrer dans son deuxième

gouvernement (22 juin 1981 – 29 juin 1982) un secrétariat d'Etat chargé des immigrés auprès du ministre de la solidarité nationale. Ce secrétariat est confié à un non spécialiste, François Autain. Reste que la « question immigrée » se veut désormais complètement intégrée aux politiques sociales de droit commun, dans un référentiel de « lutte contre l'exclusion sociale ». Les immigrés ne sont pas spécifiés en tant que tels comme publics, mais dilués dans le public plus large des « personnes défavorisées », des « exclus ». La problématique du logement des immigrés – et de plus en plus, des populations issues de l'immigration – se reconstruit autour de deux problématiques universalisantes[171] : le « droit au logement » et la « mixité sociale ».

A côté de ce principe d'universalisation, les socialistes impulsent dès 1982 une grande réforme de la décentralisation. Non seulement les structures en charge de l'intégration ou de l'insertion des immigrés se décentralisent ou se déconcentrent (réforme du FAS en 1983), mais les politiques du logement social se font plus locales. Alors que les populations ethnicisées sont de plus en plus constituées d'individus et de familles ayant la nationalité française, culturellement intégrées, et susceptibles d'accéder au logement social banalisé (sans même passer par le dispositif du 0,2 puis 0,1%, réservé aux personnes de nationalité étrangère), cette territorialisation des politiques du logement a une importance décisive sur la façon dont les immigrés peuvent, dans les faits, accéder au logement social. C'est aux acteurs locaux qu'il revient, à partir de la proclamation du droit au logement (1990) et de la mixité sociale (1991) comme principes clés d'une politique sociale de logement, de mettre en œuvre ces principes. Longtemps sectorielle, la politique d'intégration des immigrés dans le logement, re-qualifiée dans les termes de la lutte contre l'exclusion sociale, devient une politique territoriale.

Sur le plan général de la politique d'immigration, il faut souligner qu'après l'expérience socialiste radicale de 1981-83, 1984 marque un tournant, avec l'instauration du « grand consensus » parlementaire sur la politique d'immigration. Celle-ci se stabilise autour d'une division binaire entre une politique d'inclusion, fondée sur un droit de la population étrangère résidant régulièrement sur le territoire français à s'intégrer à l'ensemble de la population, et une politique d'exclusion des étrangers en situation irrégulière. Cette division, constamment reconduite par les gouvernements ultérieurs, se double d'une dichotomie fonctionnelle entre les structures vouées à l'intégration des étrangers

[171] L'universalisme « traite l'insertion des immigrés comme une composante non particulière de la question sociale et elle représente un mode de gestion de la compétition interindividuelle dans le champ socio-économique. Selon cette logique formelle de l'égalité entre individus, les différences culturelles sont considérées comme des traits personnels relevant de la sphère privée et non des facteurs d'inégalités sociales relevant d'une intervention étatique. Au nom d'une distinction inaliénable entre Etat et société civile, entre droits et culture, entre traits individuels et structure sociale, ces Etats [France, Belgique, Allemagne] refusent toute institutionnalisation de la différence socioculturelle comme trait de la société nationale et toute revendication basée sur une identité culturelle. Ce faisant, ils définissent les institutions ethniques comme des organisations culturelles privées, non admissibles à un soutien gouvernemental » (Helly, 1996, p. 441).

réguliers souffrant de handicaps sociaux et les structures vouées à la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre le travail « clandestin ». Ce « grand partage » (Viet, 1998, p. 445) instauré par le consensus parlementaire n'a toujours pas été remis en cause.

La comparaison avec le Royaume-Uni implique ici de s'arrêter sur le traitement du « droit à la différence » en France dans les années 1980. Bien que la question du logement des immigrés (et de façon plus générale le traitement social des populations issues de l'immigration) se soit inscrite dans le paradigme universalisateur de la lutte contre l'exclusion, il faut souligner la reconnaissance parallèle du thème du droit à la différence au début des années 1980. Le différencialisme français semble toutefois avoir puisé son inspiration moins dans le multiculturalisme anglo-saxon que dans le mouvement tiers-mondiste de la fin des années 1960, qui récusait l'imposition de la culture dominante de la société d'accueil aux immigrés. Très liés au mouvement associatif (notamment le mouvement des beurs), les socialistes de la fin des années 1970 et du début des années 1980 avaient fait leur le « droit à la différence », y compris François Mitterrand qui avait déclaré peu de temps avant les élections : « C'est blesser un peuple au plus profond de lui-même que de l'atteindre dans sa culture et sa langue. Nous proclamons le droit à la différence[172] ». L'émergence du Front national comme force politique a cependant contrarié la prise en compte du droit à la différence comme slogan de la politique d'intégration. Le principe du droit à la différence est alors supplanté, à la fin des années 1980, par le thème du droit à l'indifférence.

### 2. « Droit au logement » et « mixité sociale » : une politique en creux pour le logement des « immigrés »

Conséquence de la banalisation de la question du logement des immigrés, « la doctrine officielle concernant la place des immigrés dans l'habitat n'est repérable qu'en creux, à travers deux grandes lois successivement adoptées au début des années 1990 » (Kirszbaum, 1999, p. 88) : la loi relative à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson) du 31 mai 1990 et la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991. A travers ces deux lois, la politique de lutte contre l'exclusion par le logement se structure autour de deux principes clés : le droit au logement (loi Besson) et la mixité sociale (LOV). Ces lois ont été complétées récemment par la loi contre les exclusions de 1998 et la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000. De façon remarquable, aucun de ces textes législatifs ne mentionne explicitement les minorités ethniques, dans quelques termes que ce soit : la loi Besson cible les « personnes défavorisées » ou « démunies » tandis que la LOV spécifie seulement qu'elle vise à mixer les « diverses catégories sociales ». Pourtant, les débats (parlementaires mais aussi médiatiques) développés autour de ces lois montrent que la question de la lutte contre la

[172] Cité par R. Brubaker, 1992, p. 231, note 62, cité par V. Viet (1998, p. 417).

ghettoïsation urbaine et des tensions interethniques dans les banlieues françaises y occupait une place centrale. Cette politique repose essentiellement sur le niveau local, le législateur se limitant à définir les catégories d'action publique légitimes dans les matrices républicaines puis à renvoyer aux acteurs locaux le soin de définir les enjeux du droit au logement et de la mixité sociale dans chaque contexte local.

Cette institutionnalisation parlementaire de la « mixité sociale », c'est-à-dire d'un objectif de répartition des groupes sociaux et, implicitement, principalement des « immigrés », dans l'espace urbain, doit être interrogée, en particulier au regard de l'expérience britannique. Comment se fait-il que la nature discriminatoire de l'objectif de dispersion ait conduit dès les années 1970, en Grande-Bretagne, à sa suppression, alors qu'en France, en 1991, une majorité parlementaire - de gauche - décide d'en faire un objectif clé de la politique du logement social ?

Comme on l'a vu, dans les années 1970, sur un plan politique, la notion de « seuil de tolérance » est principalement portée par les maires communistes, ce qui vaut au PCF, dans un contexte de forte compétition entre PS et PCF, d'être accusé de racisme (de Barros, 2004b p. 76). A partir du début des années 1980, le gouvernement socialiste semble prendre conscience des effets discriminatoires du seuil de tolérance, sans toutefois produire une stratégie cohérente ou rompre clairement avec sa stratégie de dispersion (Macmaster, 1991, p. 24). Les mêmes hésitations se retrouvent dans l'arène judiciaire. Dans un jugement de 1981, le tribunal de Versailles évoque « le souci de prévenir des manifestations de racisme qu'un quota trop élevé d'étrangers dans un quartier ou une commune ne manque pas d'entraîner de l'avis unanime des sociologues »[173] ; la même année, le tribunal administratif de Paris annule une décision préfectorale refusant de loger les immigrés sous prétexte qu'un seuil avait été dépassé (MacMaster, 1991, p. 23). Dans les organismes HLM, l'heure est à la mise en œuvre officieuse des seuils de tolérance.

Les raisons pour lesquelles le seuil de tolérance, euphémisé en mixité sociale, est accepté en 1991 par une majorité de parlementaires, ont été analysées par F. de Barros, qui insiste sur l'influence des transformations de la vie politique locale, marquées par la perte de contrôle du PC sur les villes depuis trois décennies. A partir des élections municipales de 1977, le PC partage avec le PS de plus en plus de villes. Ensuite, en 1983 et 1989, le PS et le PC ont perdu de nombreuses de villes. Des élus de tous partis se sont alors trouvés confrontés, dans leur ville, à la question de la gestion des relations interethniques (de Barros, 2004b, p. 76). Le consensus sur la mixité sociale peut alors se construire parce que cette catégorie a sa source dans les relations entre les maires et les habitants hostiles aux immigrés, et non pas spécifiquement dans les maires communistes. La LOV est ainsi adoptée par une

[173] *Libération* du 10 janvier 1981, cité par V. de Rudder (1991, p. 155).

majorité PS-PC mais soutenue par des députés de tous les côtés politiques. Son adoption montre que l'idée qu'il faut répartir les étrangers est acceptée par nombre d'acteurs, sur l'ensemble de l'échiquier politique : « Une analyse des débats parlementaires concernant cette loi montre que son objectif, autrefois dénoncé comme une position raciste du PCF, était maintenant considéré comme un objectif de politique publique par la plupart des parlementaires, quel que soit le parti auquel ils appartenaient »[174] (de Barros, 2004b, p. 76).

Si la « mixité sociale » fait l'objet d'un consensus politique, elle a été très débattue dans son application comme dans son principe même, notamment dans la sphère académique mais aussi depuis peu à une échelle « para-gouvernementale », puisque le GELD a, dans un rapport public de 2001 (GELD, 2001), souligné que la mixité sociale était une source indirecte de discrimination : « L'objectif de 'mixité' constitue une source indirecte de discrimination sur laquelle il convient d'attirer l'attention compte tenu de l'importance prise récemment par cette notion dans les politiques d'attribution de logement social. L'application du principe de mixité peut produire des effets paradoxaux : son intention est louable, mais sa mise en œuvre est susceptible d'aggraver l'exclusion de certains groupes de population. La mixité est donc discutable en tant que politique car, d'un point de vue conceptuel, elle procède d'une interprétation mécaniste des rapports sociaux (le brassage est favorable à l'intégration des populations défavorisées), et dans ses effets, elle vient contredire l'affirmation du droit au logement » (GELD, 2001, p.50). Le GELD conclut, dans son rapport, à la nécessité de reconsidérer la pertinence de ce principe d'action publique, et *a minima* d'affirmer sans ambiguïté le primat du principe de droit au logement sur celui de mixité sociale : « Sans cette référence claire, on n'évitera pas que l'interprétation locale des normes nationales joue systématiquement en défaveur des immigrés. [...] Il faut admettre que la forte demande de logement social émanant de certains ménages immigrés ou supposés tels se traduit par des concentrations. Les pouvoirs publics, les élus locaux et les bailleurs doivent en assumer les conséquences, aussi bien en termes de visibilité de l'immigration dans l'espace urbain que de développement de structures et d'équipements qui permettent l'accompagnement social des populations dites « défavorisées », et en particulier des immigrés ou supposés tels, et répondent à leurs besoins. Cette option doit par ailleurs s'appuyer sur une véritable politique d'ouverture de l'ensemble du parc » (GELD, 2001, p.61). Ce rapport n'a toutefois pas favorisé la mise à l'agenda public de la suppression ou de la révision de l'objectif de mixité sociale.

[174] Un discours ségrégationniste apparaît toutefois à droite dans les années 1980. En 1983 par exemple, Jacques Médecin, maire de Nice, propose la création d'un village arabe hors de la ville avec son souk et sa mosquée (Macmaster, 1991, p. 26).

### 3. La gestion des héritages institutionnels : le retour dans le droit commun (et dans le paradigme de l'exclusion sociale) des solutions spécifiques

L'effort de banalisation de la question du logement des ménages d'origine étrangère se traduit aussi par les tentatives de réinsertion des dispositifs spécifiques hérités des périodes précédentes dans le droit commun.

Il se repère ainsi dans la transformation de l'activité de la SONACOTRA et de la gestion des foyers. Créée en 1957 pour loger les travailleurs algériens, la SONACOTRA avait changé de statut en 1963 pour loger l'ensemble des travailleurs immigrés. En 1993, elle a élargi son objet social au logement des « personnes défavorisées », anticipant en quelque sorte le décret de 1994 sur les résidences sociales, qui prolonge la loi Besson de 1990. A partir de 1994, en s'inscrivant dans le dispositif des résidences sociales, les foyers s'insèrent clairement dans la politique de lutte contre l'exclusion. Ainsi, « tout naturellement, la SONACOTRA est passée d'une vocation de 'bras séculier de l'Etat' pour le logement des travailleurs immigrés à une vocation de bras séculier de l'Etat pour le logement de personnes défavorisées »[175]. En quelques années, la population des foyers SONACOTRA est passée de 100% d'étrangers à 30% de Français et 70% d'étrangers[176]. Elle est aussi passée d'une population de travailleurs à une majorité d'inactifs (60% de retraités et de chômeurs et 16% de RMIstes).

Le constat selon lequel les foyers ne jouaient pas leur rôle d'étape dans un parcours résidentiel mais qu'ils constituaient « un instrument largement inadapté parfois ségrégatif, voire contre-productif » (FAS, *Plan stratégique 2000-2002*, p. 50), le constat de la transformation du profil des résidents, de la dégradation extrême de nombreux établissements, et le souci de réintégrer les foyers dans le droit commun ont conduit à une « réorientation radicale » (p. 51) qui s'est incarnée dans un plan quinquennal 1997-2001 issu d'une convention Etat-UESL de 1997 et piloté par la CILPI (commision interministérielle pour le logement des populations immgrées). Dans la perspective de ce plan, « la transformation visant à mieux marquer le rôle social du foyer doit être privilégiée : par la mixité nationaux / étrangers, par l'accompagnement social offert, les résidences sociales (et notamment celles issues de la transformation d'un FTM), constituent un élément utile à l'intégration » (p. 52). Il s'agit donc, dans le droit fil de la logique de parcours d'insertion par le logement sur laquelle repose la loi Besson, de restaurer la fonction d'étape dans un parcours de logement du foyer, en soutenant des opérations conduisant à des solutions de sortie du foyer (appartements partagés, logements relais, hôtels sociaux, etc.). Le plan insiste par ailleurs sur l'accompagnement social des

---

[175] Interview de Michel Pélissier, président de la SONACOTRA : « Loger les défavorisés », *Pouvoirs locaux*, n° 45 II, 2000, p. 101.
[176] *Id*. p. 102.

résidents : « Le maintien dans le foyer avec un accompagnement social individuel ou collectif sera une préparation, même à long terme, de l'accès vers un logement de droit commun » (p. 53). Bref, les foyers deviennent « un maillon de la chaîne, un outil du droit au logement » (Rapport CILPI, 2000, p. 10).

La même logique de banalisation et d'inscription dans le référentiel de la lutte contre l'exclusion s'observe dans l'évolution du dispositif du 0,1%[177] (Weil, 1991b). A partir de 1975, l'Etat avait imposé qu'une partie de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) (initialement 20%) soit destinée au logement des « travailleurs immigrés » salariés des entreprises. Le terme « immigrés » était dès l'origine mal approprié, puisque le dispositif ne ciblait en fait que les publics de nationalité étrangère, à l'exclusion des immigrés de nationalité française (Harkis, immigrés naturalisés). Ce dispositif a progressivement été étendu à d'autres catégories de personnes et à des actions prioritaires définies par les pouvoirs publics. Après avoir connu plusieurs glissements successifs, il a finalement été réformé en profondeur en 1997 par la « convention quinquennale pour l'emploi de la PEEC en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières » signée le 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL, qui définit de nouvelles modalités pour l'action des collecteurs en faveur des populations immigrées et défavorisées et a pour objectif d'« unifier et simplifier les procédures au profit des populations les plus défavorisées » (p. 1). En fait, l'action ciblée sur les immigrés s'efface totalement dans le nouveau dispositif, seules étant ciblées les « populations ayant des difficultés particulières », celles-ci étant ramenées à des difficultés d'ordre socio-économique.

La banalisation du dispositif est révélatrice de la volonté de défaire des solutions spécifiques produites à une époque pour répondre à la situation des « travailleurs immigrés » et de les fondre dans la problématique des « plus défavorisés ». La question de l'accès des minorités ethniques au logement s'est profondément transformée depuis la création du dispositif du 0,1% dans les années 1970. Il s'agissait à l'époque de favoriser l'accès au logement de « travailleurs immigrés », souvent de nationalité étrangère. Toutefois, on doit souligner que rien dans la nouvelle mouture du 0,1% ne vise explicitement le traitement des discriminations rencontrées aujourd'hui par des personnes, majoritairement de nationalité française, en raison de leur origine ethnique réelle ou supposée. Rien dans ce dispositif n'est explicitement organisé pour lutter contre les discriminations ethniques à l'accès au logement. C'est bien davantage le paradigme de l'exclusion sociale qui informe le système mis en place en 1997.

[177] Rappelons que la part du 1% consacrée à ce dispositif a été modifiée à plusieurs reprises. Cette manne s'est ainsi appelée le 0,2%, puis le 0,1%, puis le 1/9e.

### *B. L'invention française de la discrimination*

Nous analyserons d'abord les conditions de l'émergence d'un référentiel anti-discriminations à la fin des années 1990, puis la traduction de ce référentiel dans le domaine du logement.

#### 1. L'émergence du référentiel anti-discrimination

La problématique des discriminations ethniques émerge sur la scène politique française à la fin des années 1990 (Bleich, 2003a ; Lorcerie, 2000 ; Fassin, 2002 ; Guiraudon, Geddes, 2001). Jusqu'alors disjointes, les problématiques du racisme et des inégalités trouvent désormais dans cette reconnaissance un lieu d'articulation. Cette reconnaissance paraît si tardive, en particulier au regard de l'expérience britannique, que D. Fassin parle d'« invention française » de la discrimination pour mieux souligner l'écart entre le mot et la chose, entre l'existence de longue date des discriminations (et, comme on l'a montré dans les développements historiques ci-dessus, des discriminations au logement) et la tardive apparition du mot discrimination comme mot d'ordre de l'action publique (Fassin, 2002). F. Lorcerie parle, quant à elle, de « requalification » du modèle français d'intégration : selon elle, « Ce qui vient de se passer en matière d'intégration […] est une requalification. La caractérisation admise et officielle du problème a changé de façon telle que l'Etat est face à la nécessité de reconvertir son action en la matière » (2000, p. 1).

Ces termes pourraient sembler exagérés. Il existe depuis 1972, dans la législation française, une loi « relative à la lutte contre le racisme », qui interdit officiellement la discrimination[178]. Cette loi est très différente de la législation britannique : alors que celle-ci s'inspire de la législation américaine issue du mouvement des droits civiques, la loi française est construite en référence au passé vichyste de la France et vise à condamner pénalement les actes racistes (Bleich, 2003a, 2003b). La sanction relevant exclusivement du droit pénal, les victimes doivent apporter la preuve de la discrimination, ce qui soulève de nombreuses difficultés. De même, si le nouveau code pénal entré en application en 1994 inclut explicitement la répression des « discriminations fondées sur l'origine », les condamnations sur ce critère sont très peu nombreuses (3 en 1997, 15 en 1998 et 8 en 1999, selon le

rapport d'activités du GELD). Bref, la lutte contre les discriminations avait depuis 1972 une existence formelle, mais n'avait pas de portée sociale[179]. Comme le résume E. Bleich, la loi de 1972 est « une loi forte en théorie, faible en pratique » (Bleich, 2003b, p. 9). Or c'est elle qui a constitué la référence de la lutte contre la discrimination en France pendant trois décennies.

Le changement qui se produit dans les années 1990 est donc radical. Il peut être attribué à plusieurs conditions favorables. La mise en place en 1997 d'un nouveau gouvernement, de gauche, mené par L. Jospin, favorise l'émergence de propositions innovantes, dans un contexte où on s'inquiète vivement de la discrimination face à l'emploi et en particulier du chômage des jeunes « beurs ». En outre, l'adoption en juin 2000 de la directive communautaire « race », texte juridiquement contraignant qui « permet de présenter comme un fait accompli un certain nombre de mesures décidées 'ailleurs' », facilite la prise de décisions dans un domaine qui reste politiquement controversé (Geddes, Guiraudon, 2005, p. 78 ; voir aussi Guiraudon, 2004).

A partir de la fin des années 1990, divers rapports publics témoignent d'un glissement de perspective de l'« intégration » à la lutte contre les discriminations. Le rapport du HCI de 1998, dédié à la lutte contre les discriminations (HCI, 1998), peut être considéré comme un « tournant symbolique dans l'histoire du traitement de la 'question immigrée' » (Fassin, 2002, p. 405). Ce rapport définit la discrimination comme « toute action ou attitude qui conduit, à situation de départ identique, à un traitement défavorable de personnes du fait de leur nationalité, origine, couleur de peau ou religion, qu'une intention discriminante soit, ou non, à l'origine de cette situation » (HCI, 1998, p. 10). Il se présente comme une synthèse des travaux de recherche sur les discriminations en France, en particulier dans les domaines de l'école, de l'emploi et du logement, tandis qu'il déplore l'insuffisance de données dans d'autres domaines comme la police ou la justice. Jusque là, les différences et inégalités constatées n'étaient jamais qualifiées de discrimination par le HCI. Le rapport de 1998

---

[178] La discrimination ethnique ne faisait pas l'objet d'une interdiction officielle en France avant 1972, bien que la Constitution affirme les droits inaliénables de tous les êtres humains « sans distinction de race ». Elle était pourtant une cause de préoccupation en France depuis au moins la fin des années 50. C'est dès cette période que le Mrap (à l'époque Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix) attire l'attention du Parlement et du gouvernement sur ce problème, en livrant une campagne systématique. Cette campagne est d'abord relayée par des membres du PC, qui soumettent une proposition de loi à l'Assemblée nationale en 1959, mais la proposition est engloutie dans l'ordre du jour en 1961. Suivent, dans les années 60, d'autres propositions de loi qui ne connaîtront pas plus de succès. « La réponse officielle du gouvernement sera la même tout au long des années 60 et au début des années 70 : la France n'a pas besoin de lois contre le racisme parce qu'il n'y a pas assez de racisme en France pour qu'elles soient nécessaires » (Bleich, 2003b, p. 8) : c'est la justification avancée par le Conseil d'Etat en 1961 (archives du Conseil d'Etat n° 282285 du 31 mars 1961), le ministre de la justice en 1963 (*Le Monde* du 13 juin 1963) et le Premier ministre en 1971 (*Le Monde* du 6 février 1971).

apparaît ainsi comme « un véritable brûlot en comparaison des textes toujours prudents, parfois conformistes, qu'avait livrés antérieurement le HCI » (Lorcerie, 2000, p. 5). Sur le fondement d'un diagnostic sombre, le HCI appelle à la « mobilisation rapide des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs de la politique d'intégration » (HCI, 1998, p. 8) et préconise la création d'une autorité administrative indépendante (AAI) sur le modèle de la CRE britannique[180].

Si le rapport de 1998 est particulièrement emblématique du changement radical que constitue la reconnaissance des discriminations et de la nécessité de lutter contre elles, il s'inscrit dans un contexte marqué par l'émergence de cette même question dans le discours de diverses institutions d'Etat. Ainsi, c'est dès 1996 que le Conseil d'Etat consacre le dossier de son rapport public à des *Réflexions sur l'égalité*, dans le cadre desquelles il questionne, dans des perspectives juridique et philosophique, la possibilité d'introduire dans le droit des dispositions visant à corriger la position inégalitaire de certaines catégories sociales. Un chapitre est consacré aux étrangers. Il est signé de la plume de Marceau Long, précédemment président du HCI et vice-président du Conseil d'Etat, qui reconnaît la crise du modèle français d'intégration, soulignant que « les indices de l'existence d'une discrimination ethnique à l'embauche constituent sans doute le recul le plus grave du principe d'égalité » (Long, 1996, p. 363, cité par Lorcerie, 2000, p. 4). On peut aussi mentionner le rapport remis par Jean-Michel Belorgey à la ministre de l'emploi et de la solidarité en 1999 (Belorgey, 1999). En réponse au rapport du HCI de 1998, la ministre de l'emploi et des affaires sociales Martine Aubry avait demandé à ce conseiller d'Etat de préparer un autre rapport qui se livrerait à un examen plus approfondi des structures administratives françaises et évaluerait les avantages qu'apporterait la création d'une AAI. Le rapport Belorgey recommande ainsi la mise en place d'une « autorité administrative indépendante légère ».

---

[179] La comparaison avec le Royaume-Uni est sans appel : dans ce pays, entre juin 1994 et mai 1995, 1365 plaintes pour discrimination à l'embauche ont été déposées auprès de conseils de prud'hommes ; sur ce total, 72 ont obtenu gain de cause et 325 ont été réglées hors audience (Bleich, 2003b, p. 9). En France, il existe bien depuis 1982, en droit du travail, des dispositions qui autorisent les plaignants à porter des affaires de discrimination devant les prud'hommes, mais ces lois sont peu connues et rarement invoquées, et partant « complètement inefficaces » (Bleich, 2003b, p. 14).

[180] On mesure le chemin parcouru lorsqu'on compare ce rapport à ceux produits par la même institution dans les années qui suivent sa création en 1990. Par exemple, le rapport de 1992 (HCI, 1992) soumet ces différences constatées à ce que D. Fassin appelle une « double épreuve de requalification, en les relativisant et en les justifiant » (Fassin, 2002, p. 406). Relativisation lorsque le HCI note que « l'intégration juridique des étrangers se poursuit » et que « l'analyse approfondie des différents indicateurs a permis de relativiser les différences apparentes entre population française et étrangère en révélant l'importance des 'effets de structure' de ces populations ». Justification lorsqu'il écrit, par exemple à propos des inégalités de salaire, que « l'observabilité par l'employeur du capital humain pourrait être plus faible pour un étranger que pour un Français […], ce qui justifierait un salaire d'embauche plus faible ». Bref, les rapports du HCI jusque là escamotaient les discriminations, en résonance d'ailleurs avec une opinion commune dans la société française, qui nie ou banalise les inégalités dont sont victimes les étrangers et *a fortiori* les personnes d'origine étrangère. On mesure le chemin parcouru aussi, lorsqu'on compare le rapport de 1998 avec son homologue de 1993, dans lequel le HCI se faisait le premier avocat du traditionnel modèle d'« intégration à la française » (HCI, 1993).

La notion de discrimination fait parallèlement son entrée dans les gouvernements et se cristallise progressivement dans des dispositifs d'action publique. Le 21 octobre 1998, Martine Aubry présente en conseil des ministres une communication sur « la politique d'intégration ». C'est la première fois que cette politique est abordée à ce niveau depuis son lancement en 1990 par le gouvernement de Michel Rocard. La ministre évoque l'existence des « manifestations racistes et des discriminations » et poursuit que les difficultés qui en résultent rendent indispensable « une politique d'intégration qui réponde aux besoins concrets de ceux qui vivent en France » ; la lutte contre les discriminations devient alors l'axe doctrinal de la politique d'intégration (Lorcerie, 2000, p. 5). La ministre annonce deux domaines prioritaires : l'emploi et le logement. Un Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) est créé en 1999 et chargé d'« analyser les discriminations dont souffrent les populations en raison de leur origine étrangère, réelle ou supposée » « en exploitant les études existantes dans le but d'expliquer sous forme de notes et de rapports les mécanismes à l'œuvre, de formuler des propositions et de porter les résultats de ses travaux à la connaissance de l'opinion publique » (extrait des statuts). La même année (circulaire du 18 janvier 1999), le ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, demande aux préfets d'instituer des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) dont l'objet est de « faire reculer les discriminations » dont sont victimes les « jeunes nés de l'immigration ». Le 18 mars 2000, lors des Assises nationales de la citoyenneté organisées par le ministère de l'intérieur et celui de l'emploi et de la solidarité pour examiner les questions de discrimination, le Premier ministre Lionel Jospin annonce la création d'un service d'écoute téléphonique gratuit à disposition des « personnes s'estimant victimes de discriminations », le 114. Cette permanence téléphonique soumet les plaintes aux CODAC après élimination des appels futiles ou hors de propos[181]. En 1999-2000, une série de décisions des chambres sociales et criminelles de la Cour de cassation élargit les possibilités de reconnaissance de discriminations en recourant à des comparaisons de déroulement de carrière afin d'établir les différences de traitement et en se dégageant du critère d'intention.

Enfin, c'est en 2001 que sont introduits les premiers changements législatifs importants en matière de lutte contre les discriminations depuis 1972. Sous la pression d'une directive communautaire, le Parlement adopte en novembre une loi aménageant la charge de la preuve dans le domaine de la discrimination au travail, afin de faciliter la démonstration de la nature des faits par la victime (loi 2001-1066). Ce renversement de la charge de la preuve introduit une rupture capitale avec les procédures antérieures. La loi de 2001 contient d'autres mesures fondamentales. Elle renforce le pouvoir des inspecteurs du travail et des syndicats pour combattre la discrimination sur le lieu de travail et devant les conseils des prud'hommes. Elle introduit une protection contre la discrimination patronymique à l'embauche. Elle instaure enfin des pénalités pour la discrimination indirecte, c'est-à-

[181] Entre le 16 mai 2000, jour de sa mise en service, et le 31 janvier 2002, le 114 reçoit près de 39 400 appels au

dire pour des actes qui semblent neutres au regard du critère ethnique ou racial, mais qui en réalité ont un effet indirect, disproportionné et injuste sur tel ou tel groupe racial ou ethnique. Cette même loi change par ailleurs l'appellation du FAS, qui devient le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). En 2002, la loi de modernisation sociale (loi 2002-73 du 17 janvier 2002) instaure le même type de protections contre les discriminations indirectes, ainsi qu'un renversement similaire de la charge de la preuve, dans le droit régissant les rapports entre locataires et bailleurs[182].

Si c'est sous le gouvernement de « gauche plurielle » de Lionel Jospin que le nouveau référentiel de la lutte contre la discrimination a percé, diverses interventions du président de la République Jacques Chirac depuis 2002 démontrent que la droite n'entend pas être en reste sur la lutte contre les discriminations. Le 14 octobre 2002, dans son discours de Troyes sur le thème de la « cohésion nationale », le président de la République engage l'Etat à « lutter sans faiblesse contre les manifestations d'intolérance » en s'opposant à « toutes les formes de discriminations » (*Le Monde*, 15 octobre 2002). Il annonce qu'une « autorité indépendante » serait créée « pour lutter contre toutes les formes de discrimination, qu'elles proviennent du racisme, de l'intolérance religieuse, du sexisme ou de l'homophobie ». Il réitère cette idée le 3 décembre 2003, lors de la cérémonie d'anniversaire de la marche des beurs de 1983.

Le 16 février 2004, le médiateur de la République, Bernard Stasi, remet le rapport commandé par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin sur les discriminations fondées sur « des critères ethniques, religieux, de sexe, de convictions, de handicap, d'âge, de santé ou d'orientation sexuelle ». Ce rapport dresse un état des lieux sans complaisance des structures administratives en charge de la lutte contre les discriminations, qu'il juge « dispersées » et sans coordination entre elles, ayant recours à la justice de manière exceptionnelle et aboutissant généralement à des échecs. Les innovations du gouvernement de Lionel Jospin (CODAC, GELD) ont eu, selon ce rapport, des « résultats limités » du fait de l'insuffisance de leurs moyens ; le 114, après avoir connu au moment de sa lancée un emballement spectaculaire, a connu une dégringolade tout aussi spectaculaire. Ainsi, en dépit de l'augmentation du nombre de plaintes pour discrimination raciale, le nombre de condamnations est

---

total, qui donnent lieu à environ 10 700 plaintes transmises aux CODAC.

[182] Selon l'article 258 du chapitre III intitulé « lutte contre les discriminations dans la location des logements »,
« Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.
En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vue refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ». Chapitre III, article 258 de la loi 2002-73, 17 janvier 2002.

resté peu élevé : 3 en 1997, 7 en 1999, 12 en 2001 et 29 en 2002. Bref « le modèle français d'égalité traverse une crise profonde, constate-t-il. La politique de lutte contre les discriminations s'est enlisée ». Il préconise alors la création, dès 2004, d'une « haute autorité contre les discriminations et pour l'égalité », instance administrative unique de lutte contre toutes les discriminations (et pas seulement les discriminations ethniques et raciales[183]), directes mais aussi indirectes, composée de 11 membres, aux pouvoirs d'intervention « importants » et dotée de « moyens opérationnels »[184]. Le médiateur de la République s'est inspiré d'expériences étrangères, en particulier celles de la Grande-Bretagne, de la Belgique et du Canada. Ce processus de réflexion a finalement abouti à la mise en place, en juin 2005, d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), qui peut être saisie de tous les cas de discriminations, liées au racisme, à l'intolérance religieuse, au sexisme, à l'homophobie ou au rejet des handicaps. Elle peut conseiller et accompagner les victimes qui cherchent réparation, exiger des explications, se faire communiquer des informations et saisir la justice.

### 2. L'émergence de la lutte contre les discriminations dans le champ du logement

Dans le champ du logement, l'émergence du référentiel de la lutte contre les discriminations s'est tout d'abord traduite sur un plan législatif, comme on l'a vu avec l'article 258 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Par ailleurs, sur le plan de la connaissance des discriminations au logement et de la lutte contre ces discriminations, le GELD a remis en 2001 un rapport sur *Les Discriminations ethniques et raciales dans l'accès au logement social* (GELD, 2001) qui établit un état des lieux soulignant l'importance considérable des discriminations dans la formation des inégalités ethniques dans le logement, et aboutissant à une série de recommandations. Rendue publique le 10 mai 2001, cette note a fait l'objet de plusieurs articles de presse. Un communiqué de la secrétaire d'Etat au logement a annoncé aussitôt des mesures réagissant aux problèmes soulevés par le GELD. L'Union des HLM a peu apprécié ses retombées médiatiques ainsi que ses usages judiciaires : SOS Racisme, qui avait intenté une dizaine de procès à des organismes HLM après la saisie de leurs fichiers de gestion dans lesquels figurait la mention « pays d'origine », a en effet envoyé un exemplaire de la note aux procureurs des parquets concernés pour appuyer sa démarche.

Parallèlement à la note du GELD, l'association SOS Racisme a produit en 2002, à la demande du secrétariat d'Etat au logement, un bilan des politiques publiques de lutte contre les discriminations

---

[183] Avec le risque que certaines discriminations n'aient pas le même poids que d'autres. Le conseil d'orientation du GELD est ainsi opposé à l'instauration d'une autorité unique, craignant que les discriminations raciales passent au second plan.
[184] *Le Monde*, 17 février 2004, p. 10 ; *Libération*, 17 février 2004, p. 16.

raciales et ethniques dans l'accès au logement (SOS Racisme, 2002). Ce rapport a servi à l'élaboration d'un dépliant d'information du secrétariat d'Etat au logement à l'attention des locataires et demandeurs de logement, public et privé, intitulé « La location sans discrimination », publié en juin 2003. L'objectif de cette brochure, qui porte sur les moyens d'établir l'existence et de confondre les pratiques discriminatoires des bailleurs et des intermédiaires du logement locatif, consistait à susciter la mobilisation des victimes mais aussi une prise de conscience de la gravité des pratiques discriminatoires par tous les témoins, les complices et même les auteurs de ces délits.

Sur le plan de la justice, SOS Racisme a par ailleurs développé des actions de *testing* pour confondre les bailleurs se livrant à des pratiques discriminatoires. Les tribunaux reconnaissent la validité de la méthode du *testing* contre la discrimination au logement proposée dans la brochure du ministère. En effet, après avoir fait valider la méthode du *testing* comparatif par les tribunaux correctionnels de Dijon et de Paris, SOS Racisme vient d'obtenir du TGI de Toulouse la reconnaissance de la preuve par l'enregistrement de conversation téléphonique dans les affaires de discrimination au logement. En revanche, les avancées réalisées grâce à l'action des CODAC et au 114 semblent particulièrement fragiles dans le domaine du logement. Une étude récente consacrée à la mise en œuvre locale du 114 souligne qu'« on rencontre souvent l'idée que la discrimination [dans le logement] n'est pas nettement avérée (*Migrations-Etudes*, 2001). C'est le thème[185] pour lequel les permanents des CODAC relativisent le plus la discrimination : les faits signalés relèvent pour certains de « problèmes graves de personnes en difficulté non liés à leur origine », ou de problèmes généraux liés à la pénurie de logements sociaux, à de graves dysfonctionnements urbains. Autrement dit, nombre de nos interlocuteurs considèrent que les signalements de problèmes de logement relèvent du traitement de l'urgence sociale (tel appelant sera alors inscrit sur les contingents préfectoraux pour l'accès à un logement social), ou les dépassent complètement » (*Migrations-Etudes*, 2001, p. 11). Il existe ainsi clairement un déficit de reconnaissance de la réalité des discriminations au logement par les agents préfectoraux eux-mêmes. Les résistances à la reconnaissance des discriminations au logement demeurent donc malgré tout très fortes[186].

---

[185] Les autres thèmes considérés étant l'emploi et les faits touchant à la vie quotidienne.

[186] En témoigne le sort qui a été réservé récemment à une recherche initiée par l'INED, coordonnée par P. Simon (coordonnateur par ailleurs de la note susmentionnée du GELD), qui devait porter les discriminations dans l'accès au logement social[186]. P. Simon avait été sollicité par la CILPI et la DPM alors qu'il coordonnait le groupe de travail du GELD. Le projet de recherche fut d'abord validé par la CILPI en mai 2000, puis fit l'objet d'une convention avec la DPM en juin ; d'autres financeurs se joignirent progressivement à la DPM : le FAS (septembre 2000), l'Union HLM (mars 2001), le PUCA (août 2001). La note du GELD sortit le 10 mai 2001. Le même mois, peu après la parution de cette note, l'Union HLM convoqua une réunion du comité de pilotage lors de laquelle elle produisit un certain nombre de récriminations (de détail) à l'égard de la recherche et de sa méthode, alors même que celle-ci avait été validée précédemment. En août 2001, l'Union HLM demanda à ses adhérents de ne pas recevoir l'équipe de recherche, qui avait commencé l'enquête de terrain dans plusieurs sites locaux. Ce revirement s'accentua pour finalement conduire à l'abandon pur et simple de la recherche.

### *Conclusion*

La comparaison franco-britannique fait ressortir des différences très nettes entre le multiculturalisme britannique, qui se traduit par la reconnaissance de la « différence culturelle » et des inégalités ethniques, et l'universalisme français, qui se traduit par la domination d'un cadrage en termes d'exclusion sociale. Alors que le premier reconnaît les différences ethniques, le second ne reconnaît que des inégalités sociales. Si le premier met l'accent sur la politique d'égalité raciale et la lutte contre les discriminations ethniques, le second découvre tout juste ces discriminations, ce qui témoigne d'une véritable requalification du modèle français d'« intégration ». Par ailleurs, alors que la politique britannique s'appuie sur les communautés ethniques et les encourage à se construire comme des acteurs de la politique du logement, la politique française ne reconnaît que des individus-citoyens et ne fait aucune place à cette logique d'*empowerment* d'inspiration américaine, qui supposerait tout d'abord de reconnaître l'existence et la légitimité des regroupements communautaires.

Enfin, reste une dernière différence, absolument essentielle, qui découle elle aussi du statut différent de la « communauté » dans les deux pays : alors que la ségrégation ethnique est perçue en Grande-Bretagne comme un effet naturel et légitime de la recherche de l'entre-soi communautaire, elle est construite comme problématique en France, où la thématique de la « mixité sociale » est omniprésente dans la politique du logement depuis les années 1980-90. Ce principe n'est toutefois pas sans ambiguïté : la genèse des débats relatifs à cette mixité sociale indique que son institutionnalisation de ce principe est moins issue de la volonté d'incarner un idéal républicain de brassage des groupes sociaux dans l'espace urbain que de considérations plus pragmatiques - de la part des élus locaux notamment, soucieux de répondre aux attentes de leurs électeurs - visant à dissoudre la présence de populations indésirables et stigmatisées dans l'espace urbain. En cela, la cristallisation du principe de mixité sociale révèle paradoxalement l'ethnicisation de certains groupes par l'action publique et la volonté de rendre ces groupes - et en même temps le « problème de l'immigration - invisibles dans la ville. A cet égard, le fait que les politiques de dispersion ait été déclarées illégales en Grande-Bretagne dès les années 1970, parce que constitutives de discriminations (et aussi parce qu'incompatibles avec le choix individuel), condense de façon très forte l'écart entre les cadrages britannique et français.

## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie a permis de mettre en évidence deux aspects essentiels du traitement du logement des minorités ethniques en Grande-Bretagne et en France.

Nous avons tout d'abord montré comment, historiquement, l'action publique avait contribué à ethniciser et à exclure certains groupes de l'accès aux ressources en logement social dans ces deux pays. Des politiques très différentes, appuyées par des discours également divergents, ont eu pour objectif commun, et pour effet commun, d'ethniciser certains groupes et de les écarter de la ressource en logement social et, indissociablement, de certains espaces urbains. Ces logiques d'exclusion se sont appuyées sur une construction des enjeux en termes de « problème des relations raciales » (Grande-Bretagne) ou d'« inadaptation » et de « spécificité » de certains groupes « immigrés » (France).

Contrairement à ce qu'affirment de nombreux discours sociaux et de nombreuses analyses de sciences sociales (notamment celles de « l'école du choix » des *race and housing studies* britanniques), les conditions de logement inférieures des « immigrés » n'ont pas été le fruit de leur choix ou des caractéristiques propres de ces groupes, de même que leur concentration résidentielle n'a pas été le simple effet de leur volonté de reconstituer des communautés au sein du pays d'accueil. Ces conditions et cette concentration n'ont pas non plus été seulement le fruit des discriminations sur le marché privé du logement, ni, en ce qui concerne le logement social, du racisme des acteurs publics locaux (bailleurs sociaux et collectivités locales en particulier). Les politiques nationales ont elles-mêmes produit et institutionnalisé des logiques d'exclusion considérables. La genèse des débats relatifs à ces politiques, qui éclaire les objectifs et les visions du problème de leurs initiateurs, révèle que la volonté d'écarter certains groupes d'« immigrés » du logement social afin de « protéger » les intérêts des majoritaires ou de se plier à l'« opinion » majoritaire était l'une des raisons essentielles qui motivait ces politiques.

Cette analyse fait voir tout l'intérêt de la piste suggérée par R. Miles (1989) : déconstruire la boîte noire des politiques et des catégories institutionnalisées dans le droit afin de comprendre dans quelle mesure l'institutionnalisation de ces catégories a été liée à une intention claire d'exclure certains groupes. En l'occurrence, cette intentionnalité, si elle est camouflée dans les catégories légales, apparaît clairement dans les débats qui ont précédé leur cristallisation dans le droit : aussi bien les lois britanniques de contrôle de l'immigration à partir des années 1960 que la construction de solutions de logement séparées pour certains groupes d'« immigrés » en France (foyers, HLM logi)

étaient motivées par le souci de mettre ceux-ci à l'écart et de prendre en compte l'hostilité des majoritaires à l'égard de ces groupes.

La genèse des politiques nationales constitue une piste précieuse pour comprendre la façon dont les institutions participent à l'ethnicisation de certains groupes et construisent des logiques d'exclusion de ces groupes. Cette piste, qui a donné lieu à d'importants travaux en Grande-Bretagne, est manifestement sous-exploitée aujourd'hui en France, malgré des avancées prometteuses. Il faudrait aussi poursuivre le travail de réflexion sur la façon dont les décideurs construisent et prennent en compte une « opinion publique » raciste selon les contextes socio-historiques (Bréchon, dir., 2003).

L'autre principal enseignement de cette partie tient dans le contraste entre les cadrages actuels des enjeux : différentialisme britannique contre universalisme français. Au-delà de ce contraste, chacun de ces cadrages porte ses propres contradictions et une tendance à l'euphémisation des inégalités ethniques, du racisme et des discriminations. Pour résumer ce contraste et ces contradictions (Chivallon, 2001), la politique britannique reconnaît les inégalités ethniques, mais elle tend à les euphémiser en simples différence culturelles, découlant « naturellement » de choix culturels différents ; de la même façon, la reconnaissance britannique de la différence culturelle tend à favoriser la représentation de la ségrégation ethnique comme expression « naturelle » du désir de vivre avec des individus de la même « culture », de la même « communauté ». La politique française pour sa part, dans son refus de prendre en compte les « origines », tend à euphémiser les inégalités ethniques en simples inégalités socio-économiques, même si la reconnaissance récente des discriminations traduit une évolution significative par rapport à cette construction du problème. Elle développe une politique de lutte contre l'exclusion qui s'appuie sur des catégories sans contenu ethnique explicite : le « droit au logement » et la « mixité sociale ». Et pourtant, le problème des « immigrés » et de leur visibilité dans l'espace urbain est constamment présent dans le processus de formulation de ces catégories, comme en témoignent notamment les débats parlementaires.

Au bout du compte, les cadrages nationaux reposent, dans les deux pays, sur des catégories floues et contradictoires - « égalité raciale » et « différence culturelle » en Grande-Bretagne, « droit au logement » et « mixité sociale » en France - et renvoient essentiellement aux acteurs locaux la mise en œuvre de ces politiques, l'Etat conservant quant à lui la gestion décisive des flux migratoires et la législation anti-discrimination. La politique d'égalité raciale revient essentiellement aux autorités locales en Grande-Bretagne, de même que la politique de « lutte contre l'exclusion » en France. Il nous faut donc maintenant voir ce que les acteurs locaux, confrontés à la matérialité des rapports sociaux inscrits dans la ville et dans l'espace urbain, font de ces catégories et de ces contradictions.

# DEUXIEME PARTIE. LES PARADOXES DES POLITIQUES LOCALES ANTIRACISTES

## INTRODUCTION

Dans cette partie, notre regard se déplace du national vers le local et plus précisément vers les politiques locales antiracistes menées dans le champ du logement à Birmingham et à Marseille. Que font les acteurs locaux des catégories nationales d'action publique ambiguës ? Comment construisent-ils eux-mêmes le logement des minorités ethniques comme problème ? Que font-ils du flou des normes juridiques qui orientent leur action (Lascoumes, 1990) ? Que nous apprend l'analyse des politiques locales menées à Birmingham et Marseille sur la gestion concrète de l'antiracisme de part et d'autre de la Manche ? Au-delà de l'opposition traditionnelle entre idéologie républicaine et idéologie multiculturaliste, quelles similitudes et différences peut-on repérer dans les politiques locales ?

L'analyse des politiques locales antiracistes permet de voir comment les acteurs locaux définissent le racisme lui-même. Ces politiques indiquent où et comment les acteurs sociaux tracent la frontière entre les usages légitimes et illégitimes (racisme, discrimination) de la « race » et de l'ethnicité, mais aussi entre les modes légitimes et illégitimes de l'intervention publique visant à « patrouiller » cette frontière (Lamont, 2002), c'est-à-dire à lutter contre les usages définis comme illégitimes. Agir sur un phénomène suppose en effet de le considérer comme problématique mais aussi, en amont, de l'identifier, de le définir, de construire ses causes. A quoi, à qui ou à quels processus le racisme et les discriminations sont-ils imputés au niveau local ? En particulier, les politiques antiracistes s'appuient-elles sur une conception individuelle, institutionnelle ou structurelle du racisme ? Englobent-elles dans leur définition le racisme culturel ? Et surtout, dans quelle mesure le racisme et les discriminations sont-ils identifiés comme une des causes (ou comme la cause fondamentale) des inégalités ethniques dans le logement ? Bref, quel est le racisme de l'antiracisme ?

Cette analyse conduit aussi à s'interroger sur les contradictions des politiques antiracistes. Celles-ci ont été relevées aussi bien en Grande-Bretagne qu'en France. En Grande-Bretagne, des auteurs ont montré comment l'antiracisme avait contribué à la racialisation des rapports sociaux en favorisant l'essentialisation des différences culturelles (Gilroy, 1987). En France, les ambiguïtés de l'antiracisme - ou plutôt des antiracismes - ont également été mises en évidence, notamment par P.-A. Taguieff, qui a qualifié, de façon significative, les antiracismes de « doubles » du racisme (Taguieff, 1987). Divers auteurs ont souligné les contradictions soulevées par l'antiracisme sans « race » (Bleich, 2000 ; Calvès, 2002, 2000). Peut-on lutter contre le racisme si on ne reconnaît pas la « race » ou l'« origine » ? Pour le dire autrement et dans des termes plus pragmatiques, l'action publique peut-elle lutter contre le racisme sans identifier ses victimes et peut-elle identifier celles-ci sans mobiliser elle-même des catégories raciales et racistes (Simon, 1993) ? Les apories de l'antiracisme différentialiste

britannique et de l'antiracisme universaliste français peuvent être résumées par cette double question : comment peut-il y avoir un antiracisme fondé sur la « race », et inversement comment peut-on faire de l'antiracisme sans la « race » ?

Le réseau de questions que nous venons de dessiner constitue la toile de fond des développements qui suivent. Mais avant d'aller plus loin, il est nécessaire de préciser ce que nous entendons par antiracisme. Nous en retenons ici une définition large. Ayant défini le racisme comme l'ensemble des processus matériels et symboliques ayant pour conséquence de (re-)produire les inégalités ethniques, nous définissons l'antiracisme comme l'action dont l'objet est de lutter contre l'ensemble de ces mécanismes. Cette définition s'écarte d'une approche nominaliste, ce qui est d'autant plus nécessaire que les définitions dominantes de l'antiracisme en France et en Grande-Bretagne sont très différentes (Bleich, 2003a ; Lloyd, 1998). En Grande-Bretagne, entendu au sens étroit, l'antiracisme renvoie souvent à des formations ayant pour objet de lutter contre les « préjugés » des personnels des institutions (notamment des services municipaux) par un travail de « prise de conscience du racisme » (*race awareness training*, RAT). Cet antiracisme dérive d'une définition du racisme comme phénomène individuel, psychologique, de l'ordre des représentations (le racisme préjugé), qui peut conduire à la production de discriminations. Dans une acception plus large, l'antiracisme renvoie en Grande-Bretagne à l'ensemble des mesures visant à lutter contre les discriminations et à favoriser l'égalité des chances. En France, l'ancrage historique de l'antiracisme dans la lutte contre le nazisme favorise aujourd'hui encore la définition de l'antiracisme comme dispositif visant à lutter contre le racisme et l'antisémitisme, entendus avant tout comme phénomènes individuels, comme violences verbales et physiques imposées par des individus ou des groupes à d'autres individus, et comme discours d'incitation à la haine raciale. L'antiracisme demeure étroitement lié à la question de la lutte contre l'extrême-droite[187].

Notre définition de l'antiracisme nous conduit à rompre très nettement avec les définitions dominantes en France et en Grande-Bretagne. Elle nous amène par exemple, dans le cas français, à prendre en compte des actions qui ne sont pas labellisées « politique d'intégration », et notamment à considérer la lutte contre l'exclusion ou la politique de la ville comme des politiques antiracistes, alors même qu'elles n'ont pas explicitement pour objet la lutte contre le racisme. Intégrer la politique française de lutte contre l'exclusion dans la définition de l'antiracisme prend pourtant tout son sens par rapport à notre définition du racisme, si l'on considère que, d'une part, cette politique à bien des égards vise implicitement à traiter, en creux (car c'est la contrainte imposée par l'injonction républicaine à l'indifférenciation ethnique), les inégalités ethniques, et que d'autre part (et en

[187] J. Rex distingue ainsi deux types de stratégies antiracistes : celle de l'Europe continentale, où la notion de race et de racisme a été fortement associée à l'expérience du nazisme et de l'antisémitisme, et celle des Etats-Unis, qui a fortement influencé la Grande-Bretagne (Rex, 1993).

conséquence), sur un plan pratique, la majorité des bénéficiaires de cette politique sont issus des minorités ethniques[188]. Cette définition présente ainsi trois principaux intérêts : elle découle logiquement de notre définition du racisme comme phénomène non individuel, mais surtout institutionnel et structurel ; elle nous permet de construire la comparabilité franco-britannique, en nous affranchissant de définitions très disparates de part et d'autre de la Manche ; enfin, elle nous permet de dépasser une conception nominaliste et par là de prendre en compte, au-delà des labels accolés sur les dispositifs d'action publique, l'implicite et le non dit ethnique de certaines politiques, particulièrement en France, et de s'interroger sur ce que les acteurs locaux font de cet implicite.

Les contradictions des politiques locales antiracistes seront explorées en trois temps. Nous commencerons par analyser les inégalités ethniques dans le logement à Birmingham et à Marseille, en soulignant le rôle des politiques urbaines menées depuis l'après-guerre dans la production de ces inégalités (***Chapitre 3. Les inégalités ethniques dans le logement social à Birmingham et à Marseille : le poids des politiques urbaines passées***). Nous analyserons ensuite les politiques locales antiracistes, leurs acteurs, leurs constructions des enjeux et leurs orientations, afin de mettre en évidence à la fois les contrastes entre les politiques menées dans les deux villes et les contradictions de chacune d'elles (***Chapitre 4. Les apories de l'antiracisme différentialiste et de l'antiracisme universaliste***). L'une des différences fondamentales entre les politiques britannique et française réside dans l'importance accordée en Grande-Bretagne à la représentation des minorités ethniques comme actrices de l'action publique et dans la promotion de leur mobilisation ; c'est pourquoi nous consacrerons un troisième chapitre à cette question. L'analyse de l'action des associations de logement « noires » à Birmingham nous conduira à soulever les contradictions des mobilisations des minoritaires et de leur institutionnalisation ; elle nous mènera aussi, en retour, à soulever la question de la représentation des minorités ethniques comme actrices de l'action publique antiraciste à Marseille (***Chapitre 5. Les associations de logement « noires » à Birmingham : mythes et réalités de l'*****empowerment** ***communautaire***).

[188] G. Calvès évoque à cet égard une discrimination positive à la française, strictement *colour blind* (Calvès, 2000) ; voir aussi, sur le cas des politiques de l'habitat, D. Béhar (1998).

# CHAPITRE 3. LES INEGALITES ETHNIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL A BIRMINGHAM ET A MARSEILLE : LE POIDS DES POLITIQUES URBAINES PASSEES

Ce chapitre se déroulera en deux temps. Nous mettrons tout d'abord en évidence les inégalités ethniques dans le logement social à Marseille et Birmingham. L'objectivation de ces inégalités n'est pas sans soulever des difficultés en termes de comparaison. En Grande-Bretagne, la présence d'une question ethnique dans le recensement permet d'objectiver, d'une part la composition ethnique de la population, d'autre part les différences de conditions de logement et de répartition géographique des ménages selon le groupe ethnique. Il en va différemment en France, où l'absence de statistiques ethniques fait obstacle à une connaissance aussi précise des inégalités ethniques. Pourtant, un certain nombre d'études permettent d'objectiver en partie la place spécifique des minorités ethniques sur le marché du logement et dans l'espace urbain. Dans un deuxième temps, nous soulèverons la question de la contribution des politiques urbaines passées, et tout particulièrement de la politique du logement social, à la production de ces inégalités ethniques.

## I. LES INEGALITES ETHNIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL A BIRMINGHAM ET A MARSEILLE

Dans cette section, nous commencerons par présenter la population des deux villes étudiées sous l'angle de leur composition ethnique, très différente à Birmingham et à Marseille, puis nous mettrons en évidence les inégalités ethniques dans le logement social, à la fois en termes d'accès au logement social et de ségrégation spatiale[189].

### *A. Les minorités ethniques à Birmingham et à Marseille*

A Birmingham, l'appartenance ethnique est un élément incontournable du paysage social et politique. Depuis la Seconde guerre mondiale, l'histoire de la ville est étroitement liée à celle de

[189] Les supports cartographiques se trouvent en annexe. Cf. ANNEXE 3 pour Birmingham (p. 600) et ANNEXE 4 pour Marseille (p.623).

l'immigration et des minorités. De nombreux immigrés s'y sont installés dès les années 1950 et la ville a été le théâtre d'épisodes nationaux marquants liés au racisme (le célèbre discours d'Enoch Powell sur les « fleuves de sang » en 1968 a été prononcé à Birmingham) mais aussi à l'antiracisme (c'est par exemple là que l'*Indian Workers Association* a développé sa campagne anti-discrimination dans les années 1960). Plus récemment, les « émeutes de Handsworth »[190] de 1985 ont également eu un retentissement national. Aujourd'hui, l'appartenance ethnique est un principe structurant de la vie locale. De très nombreuses associations sont construites sur une base communautaire et nombre d'entre elles bénéficient d'une forte reconnaissance institutionnelle et sont devenues des interlocuteurs des institutions locales, et, pour certaines, de véritables acteurs de l'action publique. C'est le cas des associations de logement « noires » dans le domaine du logement.

L'existence d'une question ethnique dans le recensement britannique depuis 1991 permet de connaître avec précision la composition ethnique de la population de Birmingham (cf. Tableau 5). Selon les résultats du recensement de 2001, 70,4% de la population est « blanche » (dont 65,6% de « Blancs Britanniques », 3,2% de « Blancs Irlandais » et 1,5% de « Blancs Autres ») et 29,6% de la population appartient à un groupe ethnique minoritaire (comparé à 9,1% pour l'ensemble de l'Angleterre). Les minorités ethniques représentent donc près d'un tiers des habitants, soit 290 000 personnes (auxquelles on pourrait ajouter les « Blancs non britanniques », notamment les « Irlandais » qui sont souvent considérés - et qui se considèrent souvent - comme une minorité). Cette proportion est en nette augmentation en raison de la croissance démographique plus rapide de certains des groupes ethniques minoritaires : en 1991, les « Blancs » constituaient 78,5% de la population de la ville.

En 2001, le principal groupe ethnique minoritaire est celui des « Asiatiques ou Asiatiques britanniques » (19,5% de la population totale et près des deux tiers - 65,8% - de la population non « blanche » de Birmingham). Au sein de ce groupe les populations les plus nombreuses sont les « Pakistanais » (10,6% de la population totale de la ville et 35,9% de la population non « blanche »), suivis des « Indiens » (5,7% de la population totale et 19,2% de la population non « blanche ») et des « Bangladeshis » (2,1% de la population totale et 7,2% de la population non « blanche »). Le second groupe ethnique minoritaire le plus représenté est celui des « Noirs ou Noirs britanniques » (6,1% de la population totale et 20,7% de la population non « blanche »). Au sein de ce groupe, on trouve principalement les « Noirs Antillais » (4,9% de la population totale et 16,5% de la population non « blanche ») et les « Noirs Africains » (0,6% de la population totale et 2,1% de la population non « blanche »).

---

[190] Les guillemets sont nécessaires puisque, contrairement à ce que suggère l'expression, les émeutes n'ont pas eu lieu à Handsworth (quartier très étroitement associé aux minorités ethniques dans les représentations de Birmingham), mais dans un quartier voisin (Lozells).

En termes de lieu de naissance, 83,5% de la population de Birmingham est née en Grande-Bretagne (la moyenne nationale étant de 91%), 9,1% sont nés en Asie (dont 4,3% au Pakistan, 2,4% en Inde et 1,1% au Bangladesh), 2,0% aux Antilles (1,5% en Jamaïque et 0,5% dans d'autres îles antillaises), 2,3% en Irlande et 1,4% en Afrique. Une majorité des membres de groupes ethniques minoritaires sont nés au Royaume-Uni : c'est notamment le cas de 57,9% des « Pakistanais », 53,9% des « Indiens », 48,7% des « Bangladeshis » et 60,6% des « Noirs Antillais ». Ces chiffres mettent en évidence le poids des individus nés en Grande-Bretagne (les « deuxième et troisième générations ») au sein des groupes ethniques minoritaires de Birmingham.

**Tableau 5 : Population résidente de Birmingham par groupe ethnique (pourcentage), 2001**

| | **Nombre de personnes** | **% population totale** | **% population non « blanche » totale** | **% de personnes nées au Royaume-Uni** |
|---|---|---|---|---|
| ***WHITE*** | **687 406** | **70,4** | - | * |
| *British* | 641 345 | 65,6 | - | 98,7 |
| *Irish* | 31 467 | 3,2 | - | 31,7 |
| *Other White* | 14 594 | 1,5 | - | 27,7 |
| ***MIXED*** | **27 946** | **2,9** | **9,6** | 91,4 |
| *White/Black Caribbean* | 15 644 | 1,6 | 5,4 | * |
| *White/Black African* | 1 446 | 0,1 | 0,5 | * |
| *White/Asian* | 6 307 | 0,6 | 2,2 | * |
| *Other Mixed* | 4 549 | 0,5 | 1,6 | * |
| ***ASIAN OR ASIAN BRITISH*** | **190 688** | **19,5** | **65,8** | * |
| *Indian* | 55 749 | 5,7 | 19,2 | 53,9 |
| *Pakistani* | 104 017 | 10,6 | 35,9 | 57,9 |
| *Bangladeshi* | 20 836 | 2,1 | 7,2 | 48,7 |
| *Other Asian* | 10 086 | 1,0 | 3,5 | 44,1 |
| *BLACK OR BLACK BRITISH* | | | | |
| *Black Caribbean* | **59 832** | **6,1** | **20,7** | * |
| *Black African* | 47 831 | 4,9 | 16,5 | 60,6 |
| *Other Black* | 6 206 | 0,6 | 2,1 | 29,4 |
| | 5 795 | 0,6 | 2,0 | 88,5 |
| *CHINESE OR OTHER GROUP* | **11 215** | **1,1** | **3,9** | * |
| *Chinese* | 5 106 | 0,5 | 1,8 | 23,8 |
| *Other ethnic groups* | 6 109 | 0,6 | 2,1 | 21,7 |
| ***NON WHITE POPULATION*** | **289 681** | **29,6** | **100,0** | ***** |
| ***TOTAL*** | **977 087** | **100** | | **83,5** |

Source : recensement de 2001.

* : données manquantes

Le recensement de 2001 a par ailleurs introduit une question sur la religion, qui présente la particularité d'être facultative étant donné son caractère sensible. A Birmingham, 8,4% des personnes n'y ont pas répondu. Le groupe le plus important est celui des chrétiens (59,1% de la population), suivi des musulmans (14,3% de la population), des « sans religion » (12,4%), des sikhs (2,9%) et des hindous (2,0%). Les différences entre groupes ethniques sont très fortes du point de vue religieux. Plus de 90% des groupes « pakistanais » et « bangladeshis » sont musulmans. Le groupe « indien » se

démarque par sa forte diversité religieuse : 48% de sikhs, 33% d'hindous, 9% de musulmans et 13% de chrétiens. 74,9% des « Blancs britanniques » sont chrétiens et 15,7% se déclarent sans religion.

Sur un plan économique, les groupes ethniques minoritaires de Birmingham ont une situation variable mais globalement inférieure à la moyenne. Certains d'entre eux connaissent un taux de chômage nettement plus élevé que la moyenne de la ville : alors que cette moyenne pour les hommes actifs de 25 à 74 ans est de 10,3%, les plus forts taux sont enregistrés par les « Bangladeshis » (22,1%), les « Noirs Africains » (20,1%), les « Noirs Antillais » (19,2%) et les « Pakistanais » (17,1%), tandis que celui des « Indiens » est plus faible (9,5%). Celui des « Blancs britanniques » est quant à lui sous la moyenne (8,2%).

Quant à Marseille, elle a été dès le dix-neuvième siècle une ville d'immigration de premier plan[191]. Son image de ville populaire et d'immigration a contribué, avec certains traits de sa vie politique et sociale (corruption, gangstérisme) à sa « mauvaise réputation » (Boura, 2001). Le port était alors un carrefour économique central entre l'Orient et l'Occident. Le système économique de la ville ne fonctionnait que sur l'existence d'une main-d'œuvre bon marché et en constant renouvellement. L'immigration italienne est prépondérante à partir de la fin du dix-neuvième siècle. Elle constitue 20% de la population marseillaise à la fin du dix-neuvième et durant la première moitié du vingtième siècle. En 1911, la population totale de la ville est, selon les données du recensement, de 550 000 habitants, dont 111 000 étrangers. Marseille compte donc un étranger pour cinq habitants, ce qui représente une proportion considérable. Les 94 000 Italiens représentent à eux seuls 17% de la population totale et 85% des étrangers. Les Espagnols sont près de 5000, et les autres populations européennes (Suisses, Allemands, Anglais, Belges, Austro-hongrois…), encore solidement implantées, jouent un rôle important dans l'économie du port. Grecs et Turcs constituent encore un groupe substantiel. Les Algériens, considérés comme français, ne sont pas comptabilisés mais peuvent être estimés à environ 2000 personnes, d'implantation très récente, puisque le recrutement de travailleurs kabyles n'a commencé qu'au tout début du vingtième siècle. La diversité est donc écrasée par la domination de la présence italienne, qui dépasse 90% dans certains quartiers ouvriers (Témime, 1995, p. 10).

La présence des étrangers se renforce encore dans l'entre-deux-guerres, pour atteindre environ 25% de la population totale en 1931. La population italienne demeure considérable (plus de 100 000 personnes en 1935 tout en diminuant relativement (15% de la population totale et 62 à 63% de la population étrangère). Deux groupes renforcent leur présence et représentent plus de 10% de la

[191] Sur l'histoire de l'immigration à Marseille, on peut se reporter aux quatre tomes de l'histoire des migrations à Marseille dirigée par E. Témime (dir.) (1989-90), notamment le quatrième, relatif à la période 1945-90 (Sayad, Jordi, Témime, 1991).

population étrangère : les Espagnols (pour l'essentiel des travailleurs isolés) et les réfugiés politiques (Russes Blancs et surtout Arméniens). Enfin, le nombre de travailleurs « coloniaux » a considérablement augmenté : il atteint 12 000 personnes, dont une forte majorité d'origine algérienne. Le recours aux travailleurs « coloniaux » trouve son origine dans la volonté de trouver une main-d'œuvre docile et contrôlable et de briser les mouvements revendicatifs des Italiens. Ils occupent les emplois les plus durs, sur le port ou en usine. A cela s'ajoute la migration corse[192] qui, bien que française, transforme la population et la vie marseillaise. La grande vague de l'immigration corse à Marseille date des années 1920 ; en 1936, la ville compte environ 25 000 Corses.

Après la Seconde guerre mondiale, les transformations économiques et la décolonisation modifient en profondeur le contexte des migrations. La population marseillaise fait un bond en avant. En 1968, après l'arrivée massive des « rapatriés » d'Algérie (57 000 selon le recensement de 1968), elle atteint 890 000 habitants. La population étrangère n'a pas progressé au même rythme : 64 600 personnes (7,2% du total), en y comptant désormais les Algériens dont le nombre n'a cessé de croître. Sont recensés 27 000 étrangers européens, dont 14 000 Italiens (22% seulement de la population étrangère désormais) et 9000 Espagnols. En revanche, le nombre d'Africains a connu une forte croissance. Ils sont plus de 30 000 originaires du Maghreb, dont 25 000 Algériens (soit 38% de la population étrangère), avec une dominante kabyle encore sensible et un début précoce de regroupement familial, 3800 Tunisiens et 1700 Marocains, ces deux groupes étant installés récemment. S'il n'y a pas d'augmentation globale du nombre des étrangers, l'élément le plus marquant est le changement de dominante, avec désormais près de 50% d'étrangers d'origine maghrébine. Au recensement suivant (1975), ils constituent 60% de la population étrangère. Ils reprennent largement la place occupée antérieurement par les Italiens, que ce soit dans l'emploi ou dans l'espace urbain.

Selon le recensement de 1999[193], la population marseillaise comprend 700 465 Français et 75 168 étrangers, soit 93% de Français et 7% d'étrangers. Cette proportion d'étrangers est légèrement supérieure à la moyenne nationale[194] mais en baisse et inférieure à d'autres grandes villes françaises[195]. Parmi les Français, 624 020 sont Français de naissance et 76 445 sont Français par acquisition. Parmi les étrangers, 66 152 sont ressortissants de pays non membres de l'Union européenne. Le groupe national le plus représenté est, de loin, les Algériens (34 708 personnes), suivis des Tunisiens (9967), des Marocains (4985) et des Turcs (1604). La présence d'étrangers d'origine européenne est en

---

[192] Sur l'immigration corse à Marseille, voir M.-F. Attard-maraninchi (1984, 1997), ainsi que M.-F. Attard-Maraninchi, E. Témime (1990).
[193] Cf. www.recensement.insee.fr
[194] Dans l'ensemble de la population résidant en France, il y a en 1999 94,4% de Français et 5,6% d'étrangers. Les 94,4% de Français se divisent en 90,4% de Français de naissance et de 4,0% de Français par acquisition.
[195] Au recensement de 1990, Marseille était dépassée notamment par Paris (15,9% d'étrangers), Lyon (13,9%), Lille (12,0%), Toulouse (11,8%) et Grenoble (11,1%) (Donzel, 1998, p. 11).

régression : elle s'élève à 9016 personnes, les nationalités les plus représentées étant les Italiens (3613 personnes), les Espagnols (1820) et les Portugais (1776). Depuis les années 1980-1990, les apports se diversifient, avec l'arrivée d'immigrants originaires de Russie, d'Europe de l'Est (notamment Polonais, Tchèques, Roumains), de Turquie et d'Asie du sud-est. A ces arrivées s'ajoutent celle des immigrés « irréguliers », d'importance sans doute limitée mais qui contribue à entretenir les discours sur la nocivité de l'immigration.

S'il n'est pas possible de mesurer avec précision le poids des minorités ethniques dans la population marseillaise en l'absence de données ethniques dans le recensement, les chiffres relatifs aux étrangers sont à l'évidence très loin de refléter ce poids. Aux étrangers il faudrait ajouter ici les immigrés devenus français et les « deuxième et troisième générations » issues de l'immigration (notamment de l'immigration maghrébine). La minorité algérienne est estimée à 70 000 membres, la minorité tunisienne à 30 000 et la minorité marocaine à 15 000[196]. Il faudrait aussi prendre en compte les Français des DOM TOM, notamment les Antillais mais aussi et surtout Comoriens[197], qui constituent la seule immigration de masse que Marseille ait connue depuis 1975. On évalue la population marseillaise d'« origine comorienne »[198] à 60 000 à 70 000 personnes, ce qui vaut à Marseille d'être parfois désignée comme la « première ville des Comores », devant Moroni, la capitale des Comores (25 000 habitants). Les « Pieds-noirs » sont, comme on l'a vu, très nombreux à s'être installés à Marseille depuis les années 1960 (57 000 personnes en 1968) et le racisme anti-maghrébin, répandu à Marseille, a souvent été mis en relation avec cette présence. Marseille compte aussi une communauté gitane d'environ 1800 familles, dont beaucoup sont considérées par leur voisinage comme « espagnoles » (Wieviorka, 1992). Si le recensement français ne contient pas de question sur la religion, des estimations évaluent la population musulmane à environ 200 000 personnes, comprenant les minorités maghrébine (115 000 personnes) et comorienne (70 000), ainsi que certains originaires d'autres pays d'Afrique noire (5000 à 7000 personnes). La population marseillaise compte aussi environ 80 000 juifs, 65 000 fidèles de l'Eglise arménienne, 20 000 bouddhistes et des milliers d'orthodoxes.

---

[196] Ces estimations sont tirées de P. Parodi, « Citoyenneté et intégration : Marseille, modèle d'intégration ? », site internet www.histgeo.ac-aix-marseille.fr/pedago/ecjs/paro_001.htm. L'auteur ne cite pas la source. Insistons sur le fait qu'il ne s'agit que d'estimations.

[197] En 1975, l'indépendance de l'archipel a été proclamée, à l'exception de la quatrième île, Mayotte, qui a choisi le maintien dans le cadre français et dont la population a donc gardé la nationalité française. Le quart des Comoriens venus s'installer à Marseille sont venus de Mayotte, toujours française, et la majorité des autres sont français en raison de la régularisation automatique accordée en 1977.

[198] Les romans de Salim Hatubou, écrivain né aux Comores et qui a grandi dans la cité de la Solidarité dans les « quartiers nord » de Marseille, où il est arrivé à l'âge de neuf ans, évoquent la vie d'un de ces « Marseillais des Comores », notamment son premier roman *Métro Bougainville*, paru en 2000.

### *B. Minorités ethniques, logement social et ségrégation urbaine à Birmingham et à Marseille*

Avant d'examiner les conditions de logement des minorités ethniques à Birmingham et Marseille, il est nécessaire de préciser quelques éléments de contexte généraux.

Tout d'abord, la proportion de logement social est très différente à Birmingham et à Marseille, ce qui reflète des différences nationales. Dans l'ensemble de la population de Birmingham, 60,4% des ménages sont propriétaires occupants, 27,8% ont un logement social et 11,2% sont logés dans le locatif privé ou hébergés. Parmi les locataires du parc social, 19,4% sont locataires de la municipalité et 8,4% d'une association de logement) (recensement de 2001). La proportion de ménages louant un logement social est donc relativement élevée bien que le parc municipal ait fondu depuis l'introduction du RTB et de la politique de transfert de stock : alors qu'en 1971 38% des logements de Birmingham étaient des logements municipaux, cette proportion est descendue à 35% en 1981 et 27% en 1991, pour passer sous la barre des 20% en 2001, retombant quasiment à son niveau de 1951 (18%). La municipalité continue néanmoins de loger près d'un ménage sur cinq. En dépit de sa réduction suite aux réformes engagées depuis 1979, le poids global du logement social reste donc considérable si l'on compare à Marseille et plus largement à la France et même aux autres pays de l'Union européenne. A Marseille, selon le PLH de 1999, le parc social compte 64 000 logements, ce qui représente 17% du parc total, un taux nettement inférieur à celui observé à Birmingham. Le parc locatif privé représente 35% et l'accession à la propriété 44% du parc total. Le locatif privé est donc nettement plus développé qu'à Birmingham (trois fois plus) tandis que la part de propriétaires occupants et de locataires du parc social est très inférieure. Le locatif privé à Marseille est deux fois plus développé que le locatif social tandis qu'à Birmingham il l'est beaucoup moins.

Par ailleurs, dans ces deux villes, le logement social s'est inscrit différemment dans l'espace urbain. A Birmingham, et plus largement en Grande-Bretagne, il est plus difficile de repérer le logement social dans l'espace urbain, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, historiquement, la municipalité a privilégié la construction de logements sociaux sous forme de maisons, même si elle a également construit un certain nombre de tours, notamment dans le centre-ville ; cette tendance à privilégier les maisons a été plus marquée à Birmingham que dans d'autres villes telles que Liverpool ou Manchester[199]. Ensuite, à travers le RTB, de nombreux logements sociaux se sont transformés du jour au lendemain en logements privés et pour cette raison il est difficile de distinguer, dans les

[199] Selon le recensement de 2001, le parc total de logements de Birmingham comprend 22,8% d'appartements et 77,2% de maisons, lesquelles se répartissent en maisons non mitoyennes (*detached*) (11,0%), en maisons mitoyennes d'un seul côté (*semi-detached*) (34,9%) et en maisons en rangées (*terraced houses*) (31,3%), celles-ci étant concentrées dans l'*inner city*.

rangées de *terraced houses* de l'*inner city*, entre les logements municipaux et les logements désormais privés (si ce n'est à se fier à certains signes d'appropriation de la maison, tels que les portes repeintes). Enfin, de nombreux logements privés, en particulier de grandes maisons de l'ère victorienne de l'*inner city*, ont été acquis par la municipalité ou - surtout - les associations de logement et font désormais partie du parc social. A Marseille, les opérations d'acquisition-amélioration et le délaissement de la construction des « tours et barres » décriées depuis les années 1970 au profit de programmes plus modestes qui se fondent davantage dans le paysage urbain ont aussi contribué à un moindre « marquage » architectural et géographique du logement social, mais celui-ci demeure largement associé aux grands ensembles des « quartiers nord ».

A Birmingham, on constate de fortes différences d'un groupe ethnique à l'autre en termes de modes d'occupation du logement (cf. Tableau 6). Certains groupes ethniques minoritaires sont sur-représentés dans la catégorie des propriétaires. Ainsi, la propriété d'occupation est très répandue dans le groupe « indien » (77,3% des ménages), qui est très nettement sous-représenté dans le logement municipal (5,5%) et également peu présent dans le secteur des associations de logement (4,7%). Ces mêmes tendances s'observent dans le groupe « pakistanais » , mais de façon moins forte (66,9% de propriétaires occupants, 11,4% de locataires municipaux et 6,2% de locataires d'associations). D'autres groupes ethniques minoritaires présentent des caractéristiques inverses, à savoir une nette sous-représentation dans la propriété individuelle et une très forte présence dans le secteur locatif social. C'est en particulier le cas des « Noirs » , dont presque la moitié des ménages sont logés dans le secteur social (47,9% des ménages). Ils sont sur-représentés dans le logement municipal (25,4%) et encore plus dans le secteur des associations de logement « noires » (22,5%). Quant aux ménages « bangladeshis » , ils sont également très représentés dans le secteur social avec 44% de propriétaires occupants, 22,3% de locataires municipaux et 14,1% de locataires d'une association de logement. Les données relatives à la composition ethnique de la liste d'attente de la municipalité montrent que le poids de certaines minorités ethniques (notamment les « Noirs Antillais » , « Pakistanais » et « Bangladeshis » ) est disproportionné par rapport à leur poids dans la population totale de la ville (cf. Tableau 7).

**Tableau 6 : Mode d'occupation du logement des ménages par groupe ethnique**

| | Propriété du logement | Logement social municipal | Logement social - associations | Locatif privé ou hébergement |
|---|---|---|---|---|
| WHITE | 61,8 | 20,1 | 7,0 | 11,1 |
| White British | 62,3 | 20,1 | 6,8 | 10,8 |
| White Irish | 57,8 | 23,8 | 8,8 | 9,5 |
| White Other | 50,3 | 12,0 | 8,8 | 29,0 |
| MIXED | - | - | - | - |
| Mixed White/BC | 29,4 | 35,0 | 23,0 | 12,6 |
| Mixed White/BA | 34,0 | 28,9 | 15,3 | 21,8 |
| Mixed White/Asian | 41,6 | 24,8 | 13,2 | 20,6 |
| Mixed Other | 39,6 | 21,8 | 16,9 | 21,7 |
| ASIAN | 67,8 | 10,5 | 6,5 | 15,2 |
| Indian | 77,3 | 5,5 | 4,7 | 12,6 |
| Pakistani | 66,9 | 11,4 | 6,2 | 15,5 |
| Bangladeshi | 44,0 | 22,3 | 14,1 | 19,6 |
| Asian Other | 61,0 | 10,9 | 7,9 | 20,2 |
| BLACK | 41,9 | 25,4 | 22,5 | 10,3 |
| Black Caribbean | 44,2 | 25,6 | 22,3 | 8,0 |
| Black African | 28,5 | 22,6 | 18,1 | 30,9 |
| Black Other | 32,2 | 26,2 | 30,0 | 11,6 |
| CHINESE OR OTHER | | | | |
| Chinese | | | | |
| Other | 49,6 | 7,8 | 16,1 | 26,5 |
| | 32,1 | 12,2 | 17,4 | 38,3 |
| POPULATION TOTALE | 60,4 | 19,4 | 8,4 | 11,8 |

Source : recensement de 2001.

**Tableau 7 : Nombre de candidats sur la liste d'attente du service municipal du logement selon le groupe ethnique**

| Groupe ethnique | Nombre de candidats | % de la liste (% dans la population totale) |
|---|---|---|
| Pakistani | 2065 | 15,3 (10,6) |
| Afro-Caribbean | 1659 | 12,3 (4,9%) |
| Asian | 164 | 1,2 (*) |
| European | 6875 | 50,9 (*) |
| Other | 1363 | 10,1 (*) |
| Bangladeshi | 585 | 4,3 (2,1%) |
| Indian | 453 | 3,4 (5,7%) |
| Not declared | 346 | 2,6 (*) |
| Total | 13 510 | 100,0 |

Source : à partir de données de la BCC *housing strategy unit*, 2001

* [200]

Au-delà de ces différences, on peut constater que certains groupes ethniques minoritaires connaissent des conditions de logement particulièrement mauvaises. Alors qu'en moyenne 27,7% de la population de Birmingham est considérée comme défavorisée sur le plan de ses conditions de

[200] L'incertitude quant à ce que recouvrent exactement certaines catégories (« *Asian* », *« Other* », *« European »*, etc.) permet difficilement de remplir la colonne de droite en ce qui concerne ces catégories. Ce problème lié à l'hétérogénéité des catégories ethniques retenues d'un document municipal à l'autre est récurrent dans l'analyse des statistiques ethniques relatives à la population de Birmingham.

logement[201], cette proportion est inférieure pour les « Blancs » (25,5%) tandis qu'elle est largement supérieure pour les « Asiatiques » (40,7%) - avec une forte différencation au sein du groupe : 26,6% pour les « Indiens » , 48,1% pour les « Pakistanais », 50,6% pour les « Bangladeshis ». Elle est légèrement supérieure pour les « Noirs » (28,1%) (dont 26,7% pour les « Noirs Antillais » et surtout 37,9% pour les « Noirs Africains » ) ainsi que pour les différents groupes « mixtes » (28 à 31%). Les « Bangladeshis » puis les « Pakistanais » apparaissent donc comme les groupes ethniques les plus défavorisés sur le plan du logement. Ces deux groupes sont aussi les plus touchés par le chômage, avec un taux de chômage d'environ 40%.

La ségrégation ethnique est très nette dans l'espace urbain[202]. Il suffit de marcher dans les rues de certains quartiers de l'*inner city*[203] pour s'apercevoir que ces espaces urbains sont marqués par la présence de certaines minorités ethniques, non seulement en raison des populations qui les fréquentent mais aussi de la concentration de commerces et restaurants indiens, antillais ou autres, ainsi que de lieux de cultes tels que mosquées ou temples. A l'inverse, les minorités ethniques sont très peu présentes dans d'autres espaces, particulièrement certains ensembles de logement sociaux périphériques. Les minorités ethniques tendent à se disperser progressivement[204] vers les zones adjacentes à l'*inner city* mais peu au-delà, ce qui selon l'autorité locale serait principalement imputable aux sentiments et attitudes racistes développés dans ces quartiers (selon le terme britannique, le « harcèlement racial »).

Les minorités ethniques sont fortement concentrées dans le nord-ouest et le sud-est de l'*inner-city* ( cf. Tableau 8). Sept *wards*[205] ont une population ethnique minoritaire à plus de 50% ; 57,3% de la population ethnique minoritaire de la ville y sont concentrés (recensement de 1991). Il s'agit de Handsworth, Soho, Sparkbrook, Sparkhill, Small Health, Sandwell et Aston. On peut remarquer que, même dans le plus « minoritaire » de ces quartiers, Handsworth, les « Blancs » représentent près d'un tiers de la population : en ce sens il est inapproprié de les désigner comme des ghettos ou des zones complètement homogènes sur un plan ethnique.

---

[201] Dans le recensement de 2001, un ménage est considéré comme défavorisé sur le plan du logement si son logement est surpeuplé, ou bien s'il partage son logement ou la douche et les toilettes, ou bien s'il n'a pas de chauffage central.
[202] Cf. ANNEXE 3, p. 609, 3.4 à 3.12.
[203] Cf. ANNEXE 3, 3.2.
[204] Entre 1981 et 1991, la ségrégation a diminué à Birmingham (de Winter, Musterd, 1998, p. 20).
[205] La ville de Birmingham est divisée en 39 circonscriptions appelées *wards* (cf. ANNEXE 3, 3.1). Chaque *ward* est représenté au conseil municipal par trois conseillers, ce qui donne un total de 117 conseillers.

**Tableau 8 : Les 10 *wards* à plus forte proportion de minorités ethniques de Birmingham (total et pourcentages selon le groupe ethnique)**

| | ***Total*** | ***White*** | ***Black Carr.*** | ***Black Afr.*** | ***Black Other*** | ***Indian*** | ***Pak.*** | ***Bang.*** | ***Chi-nese*** | ***Other Asian*** | ***Other*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Handsworth | 24 783 | 30,7 | 17,7 | 0,9 | 2,0 | 20,2 | 16,9 | 6,6 | 0,8 | 2,4 | 1,7 |
| Soho | 28 096 | 33,1 | 17,0 | 0,6 | 2,1 | 31,3 | 8,9 | 2,6 | 0,8 | 1,8 | 1,7 |
| Sparkbrook | 25 896 | 33,4 | 10,6 | 0,7 | 1,9 | 7,6 | 30,6 | 8,2 | 0,7 | 1,5 | 4,7 |
| Sparkhill | 26 251 | 37,7 | 5,0 | 0,5 | 1,0 | 14,5 | 34,8 | 2,3 | 0,3 | 1,7 | 2,2 |
| Small Heath | 31 617 | 40,4 | 5,2 | 0,3 | 1,1 | 5,8 | 37,2 | 5,8 | 0,2 | 1,2 | 2,8 |
| Sandwell | 27 206 | 43,5 | 12,5 | 0,5 | 1,8 | 33,9 | 3,3 | 1,5 | 0,3 | 1,4 | 1,4 |
| Aston | 26 817 | 45,3 | 16,6 | 0,7 | 2,4 | 4,8 | 15,2 | 11,2 | 0,3 | 1,3 | 2,1 |
| Nechells | 22846 | 51,1 | 7,3 | 0,3 | 1,7 | 1,1 | 32,1 | 3,4 | 0,3 | 1,0 | 1,5 |
| Ladywood | 24 706 | 58,1 | 13,6 | 1,1 | 2,6 | 12,9 | 7,5 | 0,3 | 0,7 | 0,6 | 2,6 |
| Washwood Heath | 28 213 | 62,1 | 4,0 | 0,1 | 1,0 | 1,5 | 27,0 | 1,8 | 0,2 | 0,8 | 1,5 |
| *Birmingham Total* | *961 041* | *78,5* | *4,7* | *0,3* | *0,9* | *5,3* | *6,9* | *1,3* | *0,3* | *0,6* | *1,2* |

Source : BCC, « Key facts : race and housing in Birmingham » (non daté, ca. 2000).

Il faut souligner que l'*inner city* n'est pas une zone continue de pauvreté, et qu'à l'inverse tous les quartiers défavorisés ne sont pas situés dans l'*inner city*. Certains quartiers de logement municipal de l'*outer city* (notamment dans la banlieue sud, certains quartiers des *wards* de King's Norton, Brandwood, Bartley Green, Longbridge) sont défavorisés. Les difficultés sociales des habitants de ces quartiers défavorisés de l'*outer city* ne sont toutefois pas aussi élevées que dans l'*inner city*. Quant aux quartiers les plus riches de Birmingham, ils sont situés dans la banlieue nord (*wards* de Sutton Four Oaks, Sutton New Hall, Sutton Vesey).

M. de Winter et S. Musterd (1998, p. 22) distinguent sept principales zones défavorisées[206] (cf. Tableau 9). Cinq sont situées dans l'*inner city* : l'une à l'ouest à dominante « indienne » et « noire antillaise », l'une au nord à population mixte, l'une au sud à dominante « noire antillaise », les deux dernières à l'est et au sud-est, à dominante « pakistanaise ». Les deux autres sont situées dans l'*outer city*, l'une au nord et l'autre au sud ; elles sont toutes deux à forte dominante « blanche ».

**Tableau 9 : Quartiers défavorisés : les groupes ethniques (pourcentage) (1991)**

| | « Noirs Antillais » | « Noirs Africains » | « Pakistanais » | « Indiens » | « Bangladeshis » | Autre groupe ethnique minoritaire | « Blancs » |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Inner city* ouest | 18,1 | 0,5 | 9,8 | 33,3 | 3,9 | 4,9 | 26,5 |
| *Inner city* centre nord | 18,5 | 0,8 | 16,6 | 8 | 10,8 | 4,6 | 37,7 |
| *Inner city* centre sud | 17,9 | 1,1 | 8,8 | 5,2 | 0,3 | 4,5 | 58,1 |
| *Inner city* centre est | 7,3 | 0,2 | 34,7 | 1,4 | 3,9 | 3,2 | 47,7 |
| *Inner city* sud-est | 8,3 | 0,6 | 37,6 | 7,5 | 7,8 | 5,9 | 30,3 |
| Banlieue nord | 3,5 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 1,1 | 93,2 |
| Banlieue sud | 3,0 | 0,4 | 0,2 | 0,6 | 0,0 | 1,7 | 92,9 |

Source : Université de Birmingham (reproduit par de Winter et Musterd, 1998, p. 24).

[206] Cf. ANNEXE 3, p. 609, 3.13 et 3.14.

Les zones défavorisées recoupent largement celles à forte concentration de logement social, que ce soit dans l'*inner city* ou dans l'*outer city* (cf. Tableau 10). La majorité (53%) des ménages des quartiers défavorisés vit dans du logement municipal, et cette proportion est très forte dans les zones défavorisées « blanches » des banlieues nord (78%) et sud (81%). Dans l'*inner city*, les modes d'occupation du logement sont plus variés : la proportion de logement social y est élevée (en particulier, les associations de logement y sont très présentes) mais l'*inner city* compte aussi une forte proportion de propriétaires en situation défavorisée.

**Tableau 10 : Quartiers défavorisés : mode d'occupation des logements (pourcentage) (1991)**

| | Propriété du logement | Locatif privé | Logement social municipal | Associations de logement |
|---|---|---|---|---|
| *Inner city* ouest | 51 | 10 | 24 | 14 |
| *Inner city* centre nord | 26 | 8 | 49 | 15 |
| *Inner city* centre sud | 15 | 5 | 67 | 11 |
| *Inner city* centre est | 32 | 7 | 49 | 11 |
| *Inner city* sud-est | 41 | 10 | 33 | 14 |
| Banlieue nord | 18 | 0,6 | 78 | 2 |
| Banlieue sud | 13 | 0,9 | 81 | 2,5 |
| Moyenne (%) | 29 | 6 | 53 | 11 |

Source : Université de Birmingham (reproduit par de Winter et Musterd, 1998, p. 23).

A Marseille, il est à nouveau impossible de mettre en évidence de façon aussi précise que pour Birmingham les clivages ethniques existant dans le domaine du logement. Pourtant l'espace urbain marseillais est fortement différencié selon des lignes sociales et ethniques[207]. A défaut de statistiques ethniques, les données sur la répartition des étrangers selon l'arrondissement indiquent leur forte concentration dans les arrondissements du nord (13e à 16e arrondissements) et du centre ancien (1er à 3e arrondissements) (cf. Tableau 11). Plusieurs espaces et dans le même temps plusieurs types de logements sont associés à la présence de groupes ethniques minoritaires. Schématiquement, on peut repérer deux formes de logement où se trouvent concentrées les minorités ethniques, particulièrement les minorités maghrébines et comoriennes : les cités de logements sociaux des arrondissements du nord et les logements privés dégradés qui jouent le rôle de parc social de fait, dans le centre ancien (Panier, Belsunce) ou dans des copropriétés dégradées, en particulier, là encore, dans les « quartiers nord » (14e et 15e arrondissements) mais aussi ailleurs (notamment dans le 3e arrondissement, avec la cité Bellevue).

[207] Cf. ANNEXE 4, p. 623, 4.4 à 4.6.

**Tableau 11 : La répartition des étrangers sur la commune de Marseille (%)**

| Zones | 1962 | 1968 | 1975 | 1982 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Sud** (6e, 7e, 8e, 9e) | 21,9 | 20,2 | 15,9 | 9,6 | 12,5 |
| **Est** (4e, 5e, 10e, 11e, 12e) | 22,5 | 19,9 | 18,7 | 12,6 | 14,1 |
| **Nord** | 55,6 | 59,9 | 65,4 | 77,8 | 73,5 |
| Dont Centre (1er, 2e, 3e) | 25,1 | 20,7 | 23,3 | 33,2 | 32,8 |
| Dont Périphérie (13e, 14e, 15e, 16e) | 30,5 | 39,2 | 42,1 | 44,6 | 40,7 |

Source : Donzel (1998, p. 13).

Dans les représentations sociales, le logement social à Marseille est souvent associé à la fois aux « quartiers nord » et aux minorités ethniques, notamment maghrébines. De fait, il est fortement concentré dans quelques arrondissements du nord de la ville. L'existence de ces quartiers renvoie à l'« exception marseillaise » en matière de logement social : la commune de Marseille présente la particularité, par rapport à la plupart des autres grandes villes françaises, d'être très étendue et de contenir ses banlieues sur son territoire (plus de 24 000 hectares, pour près de 800 000 habitants)[208]. Les grands ensembles de logements sociaux n'ont pas été construits sur des communes avoisinantes, comme cela a été le cas par exemple dans l'agglomération lyonnaise, mais sur le territoire communal, avec une forte concentration dans certains arrondissements du nord de Marseille, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus tard.

Si les « quartiers nord » sont désignés comme l'espace marseillais du logement social et des immigrés, il faut toutefois souligner une forte différenciation au sein du parc social, tant à l'intérieur de ces quartiers qu'à l'échelle de la ville. Au sein des arrondissements du nord, certaines cités sont particulièrement dévalorisées, stigmatisées et associées à des populations « immigrées », notamment les cités qui, dès leur origine, ont souffert de malfaçons ou de leur isolement (La Savine, Frais Vallon, Le Plan d'Aou, etc.). A l'échelle de la ville, même si une proportion écrasante de logements sociaux sont concentrés sur les arrondissements du nord, on trouve également un certain nombre de logements sociaux dans les arrondissements du sud et du centre. Ces logements sont inscrits dans de petits programmes, plus récents et plus cotés, très éloignés du modèle de l'urbanisme des ZUP, ou sont le fruit d'acquisition-amélioration de logements existants par des organismes HLM. A l'intérieur du parc de logements sociaux, on peut ainsi percevoir toute une gamme de désirabilité des logements, fortement associée à la désirabilité des espaces urbains correspondants[209]. Les minorités ethniques sont globalement largement sur-représentées dans les segments les plus dévalorisés et sous-représentées dans les segments les plus valorisés du parc social.

[208] En comparaison, la commune de Lyon s'étend sur seulement 4784 hectares, pour 445 000 habitants. L'agglomération urbaine de Lyon est en revanche plus développée que l'agglomération marseillaise : elle compte 1,262 million d'habitants pour une superficie de 55 000 hectares.

Certains groupes ethniques minoritaires sont par ailleurs concentrés dans les segments les plus dégradés du parc locatif privé, notamment dans le parc ancien des arrondissements du centre (1er et 2e arrondissements, voire 3e). Le quartier de Belsunce est un espace tout à fait particulier[210]. Dans ce quartier situé en plein cœur de Marseille, plus de la moitié de la population est « maghrébine » et 35% des habitants vivent dans des meublés ou garnis. Ce quartier est un haut lieu de l'imaginaire marseillais et objet des fantasmes racistes (« les Arabes nous volent la Canebière »). Au nord du Vieux Port, le Panier est aussi un lieu de concentration de logements dégradés ou insalubres, où prospèrent les marchands de sommeil[211]. L'immigration nouvelle (Comores, sud-est asiatique) se concentre dans les trois arrondissements anciens du centre-ville, à forte présence « maghrébine ». Ces arrondissements sont de façon récurrente l'objet de politiques de « réhabilitation » dont l'objet plus ou moins avoué est de modifier l'image du centre, et donc sa population (Mazzella, 1996a, 1996b). Les stratégies résidentielles des minorités ethniques déjouent en grande partie les politiques technocratiques visant à supprimer les concentrations de ces populations « d'origine maghrébine » (Marotel, Tarrius, Péraldi, 1988).

Au-delà du parc privé des arrondissements du centre, un certain nombre de copropriétés dégradées construites dans les années 1960-70 jouent à Marseille le rôle de parc social de fait et certains groupes ethniques minoritaires y sont sur-représentés. Marseille compte 271 copropriétés de plus de 100 logements représentant un parc total de 70 000 logements où résident 20% des ménages. Ce parc est donc plus important numériquement que le parc HLM. 60% des copropriétés ont été construites entre 1950 et 1967. Un quart des logements en copropriété sont considérés comme dans une situation difficile. Nombre de ces copropriétés ont à faire face aux mêmes problèmes d'usure physique et sociale que le parc HLM sans bénéficier de procédures similaires d'aides à la réhabilitation. Les copropriétaires actuels n'assument pas toujours les charges d'entretien et se désengagent. Les problèmes de gestion se sont accumulés et ont conduit à des situations financières, juridiques et/ou judiciaires lourdes, complexes, mal maîtrisées par les syndics professionnels. Ce parc déprécié et incontrôlé tend à accueillir de façon croissante les familles exclues du parc HLM, souvent d'origine ethnique minoritaire, ce qui provoque des situations de sur-occupation et accentue le départ des propriétaires-occupants.

---

[209] Soucieuse de ce phénomène, qui se traduit en particulier par le refus de certaines cités par les ménages non captifs, la préfecture de Marseille a réalisé en 2000 une étude sur les « cités les plus demandées de Marseille ».
[210] Selon M. Mansuy et M. Marpsat, il s'agit d'un type de quartier unique en France, qui échappe aux typologies des quartiers : elles en sont réduites à créer une catégorie « quartier Belsunce » pour lui seul (1991, p. 206).
[211] Ce n'est que récemment que des mesures radicales ont été prises à l'encontre du plus célèbre des marchands de sommeil marseillais, M. Sanchez. Cf. *La Marseillaise* du 28 juin 2003, « Un marchand de sommeil du Panier condamné ». Cf. aussi *Libération* du 2 février 2002, « Les 112 taudis de Papa Sanchez », et *L'Humanité* du 21 avril 2000, « Epuration sociale au Panier ».

Si ces copropriétés dégradées sont concentrées dans les 14e et 15e arrondissements, la copropriété la plus emblématique de la dégradation de ces cités et de leur vocation à servir de logement de dernier recours à des groupes ethniques minoritaires captifs est la cité Félix Pyat – Parc Bellevue, située dans le quartier populaire de Saint-Mauront dans le 3e arrondissement. Cette cité est composée de huit bâtiments, construits à partir de 1957. Sa première occupation a été à dominante française, avec une forte proportion de rapatriés. Une grande part de ces premiers propriétaires ont quitté la cité dès le début des années soixante. Peu à peu, la proportion d'étrangers a progressé, du fait de la modicité des loyers, notamment dans les tours. Les logements sont petits, très vite sur-occupés, ce qui précipite la dégradation d'immeubles trop rapidement construits et mal entretenus. Les premiers groupes d'étrangers arrivés dans la cité à la fin des années soixante sont des familles, souvent nombreuses, d'Algériens et de Tunisiens. Vers 1974-75, on parle au sujet de Bellevue de « cité Bourguiba ». Peu après, suite à la résorption des bidonvilles de Saint-Lazare et de Colgate, s'établit une petite communauté gitane, de nationalité française. Arrivent ensuite des ménages originaires d'Afrique noire et en particulier des Comoriens, qui introduisent dans la cité de nouvelles formes de solidarité. Depuis quelques années, cette copropriété de 800 logements fait l'objet d'une opération expérimentale de réhabilitation avec un fort soutien financier de la Ville et de l'Etat.

Globalement, les quartiers à forte présence ethnique minoritaire (arrondissements du nord et du centre) sont aussi des quartiers où les conditions socio-économiques des ménages sont particulièrement difficiles. Les mouvements de population récents (notamment la périurbanisation des classes moyennes et supérieures) ont accentué la différenciation sociale entre les arrondissements. Cette évolution se lit clairement au travers de deux indices. Le premier est le taux de chômage : en l'espace de dix ans (entre 1985 et 1995), ce taux est passé de 14% à 22% en moyenne sur Marseille, soit une progression de 8 points, mais cette progression est nettement plus élevée (de 10 à 20 points) dans les 1er, 2e, 3e, 14e, 15e et 16e arrondissements. Le taux de chômage est particulièrement élevé dans les arrondissements du nord (46,48% dans le 16e et 31,80% dans le 14e en 1995). L'autre indice est la part de ménages non imposables : en dix ans, elle est passée de 36% à 52% sur l'ensemble de la ville, soit une progression de 16 points, cette progression étant particulièrement forte dans les 1er, 2e, 3e, 14e et 15e arrondissements (PLH de Marseille, 1999).

La montée des situations de pauvreté se concentre dans certains quartiers[212]. En 1995, 119 000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté, soit 15% de la population marseillaise. Dans le centre, les plus forts taux s'observent dans le 1er arrondissement (quartier Belsunce 48%, Noailles 41%, Opéra et Thiers 25%), le 2e (quartier Grands Carmes, 26%) et le 3e (quartier Saint-Mauront 29%). En périphérie, les plus forts taux sont constatés dans le 13e arrondissement (quartier Malpassé 28%, La

[212] Cf. ANNEXE 4, p. 623, 4.6.

Rose 23%, Saint Jérôme 32%), le 14e (quartiers du Canet et de Saint Barthélémy 26 à 29%, quartier des Arnavaux 33%, quartier de Saint Joseph 38%), le 15e (quartier Notre Dame Limite 29%, Les Crottes 35%, Borel et Verduron 39%) et le 16e (Saint André 36%).

Comment expliquer cette place particulière des minorités ethniques dans le domaine du logement et la cristallisation d'espaces urbains ethnicisés à Birmingham et à Marseille ? En Grande-Bretagne, l'une des explications les plus répandues dès les années 1960 a consisté à imputer ces différences à des choix différents selon la culture et l'origine des personnes. Mais s'il est indéniable que les modes d'habiter sont en partie structurés par la culture, comment expliquer que les minorités ethniques n'aient pas seulement eu recours à des solutions de logement différentes, mais aussi à des solutions de logements inférieures ? Peut-on vraiment soutenir l'hypothèse selon laquelle elles rechercheraient volontairement des solutions de logement globalement nettement inférieures à la moyenne ? En France, on observe un déficit de recherches historiques sur le logement des minorités ethniques depuis la Seconde guerre mondiale. Diverses études ont analysé le phénomène des bidonvilles mais la question plus générale de l'accès des minorités ethniques au logement, et notamment au logement social, a été trop peu explorée. Pourtant, on peut affirmer que les politiques urbaines, et notamment la politique du logement social, ont joué un rôle tout à fait décisif dans la production de ces inégalités ethniques ; c'est l'hypothèse qui guide la section suivante.

## II. LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES URBAINES DU LOGEMENT A LA PRODUCTION DES INEGALITES ETHNIQUES : UN APERÇU HISTORIQUE

Nous examinerons ici la façon dont les politiques urbaines ont contribué, à Birmingham et à Marseille, à la production des inégalités ethniques dans le logement. Dans cette perspective, nous examinerons les politiques affichées comme des mesures en direction des minorités ethniques mais aussi, et surtout, les logiques globales des politiques du logement et leur impact sur les différents groupes ethniques.

## *A. A Birmingham*

### 1. Le rôle des politiques urbaines dans la concentration des minorités ethniques dans les *lodging houses* de l'*inner city*

A Birmingham[213], les immigrés arrivés en grand nombre des Antilles, de l'Inde ou du Pakistan notamment, après la Seconde guerre mondiale, se sont progressivement concentrés dans certaines zones de logement privé dégradé de l'*inner city* (Rex, Moore, 1967) ; ce phénomène de concentration a été favorisé par diverses politiques urbaines.

La période d'après-guerre est marquée par une sévère pénurie de logements. Le logement municipal est encore peu développé, tandis que nombre de logements privés du centre-ville sont insalubres. La ville se lance dans une politique de résorption du logement insalubre en 1947 en désignant cinq zones de redéveloppement dans lesquelles 27 000 maisons doivent être résorbées ; en 1954 elle désignera 25 000 maisons dans d'autres quartiers. Les zones de redéveloppement identifiées en 1947 se situent en plein centre-ville (Newton, Ladywood, Lee Bank, High Gate, Nechells Green). Elles sont constituées de petites maisons (*cottages*) en mauvais état . L'un des effets non voulus de cette politique est de renforcer la pression sur le logement social municipal, puisqu'il faut reloger les anciens habitants des logements résorbés. Le développement de la construction de logements municipaux, notamment dans les zones résorbées, ne parvient pas à enrayer la crise du logement : selon les estimations municipales, il manque 30 000 logements en 1959. Des personnes de plus en plus nombreuses se pressent sur la liste d'attente municipale. En 1949, dans ce contexte, la municipalité introduit une règle de résidence de cinq ans selon laquelle les personnes ne résidant pas à Birmingham depuis au moins cinq ans sont inéligibles au logement municipal. Cette règle a pour effet d'écarter du logement social tous les immigrés récents et de les obliger à se reporter sur des stratégies résidentielles alternatives, de location privée ou d'accession à la propriété, alors même que la plupart d'entre eux sont des ouvriers vivant dans des conditions économiques modestes.

C'est au-delà des zones de redéveloppement du centre-ville que s'installent alors les immigrés, dans des quartiers composés de petites maisons en mauvais état mais aussi et surtout de grandes et belles maisons victoriennes construites entre 1860 et 1900 (avec un pic dans les années 1880) pour une population de classes moyennes. Ces maisons sont concentrées dans deux zones, l'une au nord (Soho, Handsworth, Aston) et l'autre au sud du centre-ville (Edgbaston, Deritend, Moseley, Balsall Heath,

[213] Sur l'historique de la politique du logement à Birmingham, cf. A. Sutcliffe, R. Smith (1974) et G. E. Cherry (1994). Sur le logement des immigrés en particulier, cf. J. Rex, D. Moore (1967), J. Rex, S. Tomlinson (1979) et J. Henderson, V. Karn (1987).

Sparkbrook et Small Heath). Dans les années 1950-60, ces quartiers sont appelés « zones du crépuscule » (*twilight zones*) en raison de leur âge : si les maisons sont encore loin d'être des taudis, elles sont déjà vieilles et risquent de connaître une dégradation relativement rapide.

Au début du siècle, ces maisons étaient encore habitées par des professions libérales et des commerçants. Ces grandes maisons victoriennes structurellement en bon état étaient toutefois trop grandes pour des familles seules et très difficiles ou très chères à chauffer. Pour ces raisons elles ont rapidement été délaissées par les classes moyennes qui sont allées s'installer dans les quartiers périphériques, tandis que les propriétaires qui restaient étaient souvent conduits, pour des raisons financières, à prendre des locataires ou à sous-louer une partie de leur maison. Dès les années 1920-30 ces maisons victoriennes ont commencé à être converties en appartements ou en chambres meublées (*lodgings*) pour être louées aux ménages les plus défavorisés et en particulier à de nombreux immigrés à la recherche d'un logement près des emplois industriels concentrés dans le centre-ville. Ces logements ont d'abord accueilli des Gallois, Ecossais, Irlandais, puis plus tard, après la Seconde guerre mondiale, des Indiens, Pakistanais, Antillais et autres immigrés. Dans un premier temps, les propriétaires de ces maisons étaient des « indigènes » mais plus tard certains immigrés eux-mêmes ont acheté des maisons pour les louer à d'autres immigrés. Ces logements étant très chers, les propriétaires avaient tendance à prendre le plus de locataires possible et leur faisaient payer des loyers élevés, tout en n'entretenant pas les maisons, ce qui a généré un processus de surpeuplement et de dégradation. Peu à peu certaines personnes ont perçu tout le profit qu'elles pouvaient retirer de ce « commerce » et ont encore durci les conditions de logement pour augmenter ce profit. L'occupation multiple s'est progressivement développée selon un cercle vicieux : vivant mal ce qu'ils percevaient comme le déclin et la perte de statut de leur quartier, lié non seulement à la dégradation physique mais aussi à la présence d'immigrés « de couleur » en elle-même, les « indigènes » qui avaient les moyens de s'établir dans les quartiers périphériques ont fui le quartier, laissant ainsi la place au développement de nouvelles *lodging houses*. J. Rex et D. Moore ont finement analysé ce processus dans l'un des quartiers où ce phénomène a été le plus étendu, Sparkbrook (Rex, Moore, 1967).

Face à cette situation, la municipalité n'est pas restée sans réagir. Dès 1929, elle a tenté de contrôler ce phénomène en liant toute conversion de maison en *lodgings* à une demande de permis préalable. L'attitude de la municipalité fut toutefois plus ambiguë dans les années 1950. S'il lui fallait lutter contre le surpeuplement, elle devait ensuite en supporter les conséquences en proposant des solutions de logement aux personnes - notamment immigrées - dont l'unique solution durant cette période était le logement en meublé. On pouvait s'attendre à ce que l'interdiction des meublés conduise les immigrés à s'orienter vers le logement municipal, lui-même déjà sous pression. Dans les années 1950, la municipalité résolut ce dilemme en décidant, non pas d'interdire radicalement le procédé de conversion des maisons en *lodgings*, mais simplement en interdisant l'extension des

*lodging houses* hors des zones de l'*inner city* où elles avaient commencé à se développer (Sutcliffe, Smith, 1974, p. 244). Cette politique a eu pour conséquence d'entretenir et même de renforcer la concentration des immigrés dans des logements surpeuplés et leur ségrégation dans l'*inner city*. En 1960, 3800 *lodging houses* étaient identifiées (Rex, Moore, 1967, p. 21). Plus tard, particulièrement à partir des années 1970, les associations de logement ont été encouragées à convertir ou racheter des maisons dans l'*inner city* ; si leur implication plus forte dans ces quartiers a permis une relative amélioration des conditions de logement des minorités ethniques, elle a dans le même temps contribué à maintenir ces groupes dans les limites de l'*inner city*. Enfin, la politique de réhabilitation (*urban renewal*) des années 1970-80, qui a consisté à subventionner les propriétaires de l'*inner city* pour améliorer leur logement, a favorisé le maintien des minorités ethniques dans ces quartiers (Rex, 1981).

Les politiques urbaines développées depuis les années 1940 ont donc fortement contribué aux conditions de logement des minorités ethniques observables aujourd'hui à Birmingham. La règle des cinq ans, mais aussi, en ce qui concerne ceux qui satisfaisaient aux règles d'éligibilité, le poids des stéréotypes dans le processus d'attribution des logements municipaux, ont conduit à la mise à l'écart durable des immigrés de la ressource en logement social. Les politiques municipales du logement social, de résorption de l'habitat insalubre, de contrôle des *lodgings* et de réhabilitation du parc privé ont fortement contribué à cette mise à l'écart et à la ségrégation des minorités ethniques dans l'*inner city*.

Dans quelle mesure peut-on dire que ces politiques avaient pour objectif d'exclure certaines minorités ethniques ? Il est difficile d'y déceler une intention raciste. En 1967, J. Rex et D. Moore écrivaient : « Nous ne pensons en aucun cas pouvoir prouver que la municipalité de Birmingham développe une politique discriminatoire qui maintient les personnes « de couleur » à l'écart des ensembles de logements municipaux. Ce que nous affirmons, c'est qu'il est possible, selon les règles en vigueur, de discriminer sans même qu'une politique de discrimination soit publiquement admise » (1967, p. 27). En tout état de cause, cette mise à l'écart sociale et spatiale a été rendue acceptable par la diffusion de discours et de représentations selon lesquels, puisque la plupart des locataires et certains des logeurs étaient des immigrés, la cause des mauvaises conditions de logement pouvait être attribuée à leur culture ou leur « race » : en résumé, de « bons quartiers » auraient été peu à peu envahis par les immigrés « de couleur » et se seraient détériorés de ce fait. Les « zones de crépuscule » en sont ainsi venues à désigner non seulement des quartiers en voie de dégradation mais aussi, de façon indissociable, des quartiers « de couleur ».

Un certain nombre d'éléments semblent indiquer que la perception d'une hostilité aux immigrés dans l'opinion locale a influencé les politiques municipales. A la fin des années 1940, cette hostilité était subie par l'ensemble des immigrés « de couleur » et certainement exacerbée par la

pénurie de logements de l'après-guerre à Birmingham (Sutcliffe, Smith, 1974, p. 365). Dans les années 1950, l'opinion selon laquelle des politiques sociales en direction des immigrés ne pouvaient être menées qu'au prix d'une restriction du nombre d'immigrés grandit, y compris dans les rangs du *Labour*. Dès la fin 1954, le groupe *Labour* de la municipalité était acquis à cette idée, et début 1955, une délégation municipale conduite par le Lord Mayor, Alderman Bowen, demanda au Ministre de l'intérieur de restreindre l'immigration « de couleur » à Birmingham, exprimant une « extrême préoccupation » face à la pression exercée sur les services municipaux et en particulier le logement (Sutcliffe, Smith, 1974, p. 369). Le gouvernement rejeta expressément cette demande. A partir de 1955, la municipalité prit exemple sur le gouvernement et adopta progressivement une politique *colour blind*.

En 1959, Watton remplaça Bradbeer à la tête du groupe *Labour*. Il n'avait pas des contacts aussi étroits que Bradbeer avec les immigrés et était plus proche des idées des résidents « blancs » d'Aston, où il vivait. A Birmingham, le climat d'opinion était perçu comme de plus en plus défavorable au renforcement de la présence de personnes « de couleur »[214]. Ce climat d'opinion ne manqua pas d'encourager les organisations racistes et les partis politiques de droite, et plus largement de favoriser la politisation de l'enjeu de l'immigration du Commonwealth à Birmingham. Birmingham devint à partir de la fin des années 1950 l'un des principaux centres d'opposition à l'immigration non contrôlée. La figure principale de ce mouvement anti-immigration à ses débuts fut le conseiller municipal conservateur Charles Collett, un commerçant élu en 1960 président du Comité de contrôle de l'immigration de Birmingham. Cette association s'imposa rapidement comme le plus puissant groupe de pression anti-immigration au plan national. Mais ce comité exprimait une vision modérée et Charles Collett empêcha toute association entre ce comité et des organisations néofascistes plus extrêmistes.

A partir du milieu des années 1950, que ce soit en matière de logement ou de services sociaux en général, la municipalité favorisa une approche fondée sur le principe selon lequel les personnes « de couleur » ne devaient pas être traitées différemment de n'importe quel citoyen de Birmingham. Sa politique découlait en partie de la volonté de ne pas provoquer le mécontentement des électeurs et le conflit racial en prenant des mesures spécifiques pour aider les immigrés « de couleur ».

Selon A. Sutcliffe et R. Smith (1974), la règle d'inéligibilité des cinq ans instaurée en 1949 avait été dirigée initialement contre les immigrés anglais et irlandais à Birmingham, et non pas les

[214] Lors d'un sondage de 1956, 74% des sondés considéraient qu'il y avait une ségrégation (*colour bar*) à Birmingham, et plus de 98% affirmaient qu'ils ne souhaitaient pas prendre un locataire « de couleur ». Plus de 80% souhaitaient une restriction de l'immigration en provenance du Commonwealth. Seulement 17% pensaient qu'ils devaient faciliter le sort des travailleurs « de couleur » à Birmingham (Sutcliffe, Smith, 1974, p. 371).

immigrés « de couleur » encore peu présents. Mais dans les années 1950, elle fut considérée comme un obstacle opportun à l'afflux de candidatures de personnes « de couleur » fraîchement arrivées dans la ville : « La municipalité était clairement préoccupée par l'idée qui prévalait parmi certains citoyens de Birmingham selon laquelle les résidents « de couleur » obtenaient un traitement plus favorable que les 'Blancs' au niveau des attributions de logement » (Sutcliffe, Smith, 1974, p. 377). Dans ses bulletins officiels, elle soulignait de façon insistante que tel n'était pas le cas. En 1961, en réponse à Charles Collett qui se plaignait que les immigrés obtiennent plus de considération que les « Blancs », la municipalité soutint que sa politique n'avait jamais consisté à réserver un traitement préférentiel aux immigrés.

Les conservateurs prirent la tête de la municipalité en mai 1966, sans changement politique majeur dans le domaine du logement des minorités ethniques. Le groupe conservateur maintint que la discrimination positive en faveur des personnes « de couleur », particulièrement dans l'attribution de logement municipal, irait à la fois contre la justice générale et contre les intérêts de la communauté de Birmingham dans son ensemble. Comme leurs prédécesseurs, les Conservateurs étaient préoccupés par l'augmentation constante de la taille de la communauté « de couleur » de Birmingham, et ils pressaient constamment le gouvernement, soit de contrôler le nombre de personnes « de couleur » s'installant dans la ville, soit de fournir une assistance financière spécifique pour les services sur lesquels ces personnes faisaient peser des demandes inhabituellement fortes » (Sutcliffe, Smith, 1974, p. 386). Le gouvernement central *Labour* rejeta la demande de contrôle de l'immigration mais montra une certaine sympathie pour la demande d'aide financière supplémentaire. Un premier pas dans cette direction fut pris par la loi sur le gouvernement local de 1966, qui accorda une subvention spécifique à la municipalité de Birmingham afin de financer le personnel supplémentaire rendu nécessaire pour traiter les problèmes des personnes « de couleur ».

Ces éléments révèlent la forte articulation opérée par la municipalité entre l'enjeu du logement et celui de l'immigration, et le poids de l'« opinion publique locale » raciste dans la mise en forme des politiques urbaines. La politique de dispersion menée de 1969 à 1975 est sans doute la meilleure illustration de cette volonté de la politique du logement de répondre de façon officieuse aux attentes des majoritaires.

### 2. La politique de dispersion des minorités ethniques et ses non dits

L'attitude de la municipalité à l'égard de la concentration des minorités ethniques dans certains quartiers a souvent été ambiguë. Dans les décennies d'après-guerre, les craintes de voir se constituer une « petite Jamaïque » ou des concentrations « asiatiques » étaient contrebalancées par l'idée que la séparation géographique des communautés pouvait garantir une certaine pacification des

relations interethniques. La question était discutée aussi bien chez les « libéraux » que chez les « racialistes » (Rex, Tomlinson, 1979, p. 142). Du côté des « libéraux », certains considéraient la ségrégation ethnique comme problématique tandis que d'autres s'opposaient à toute politique de dispersion pour des raisons également libérales (à savoir la contradiction entre une telle politique et la liberté individuelle). Du côté des « racialistes », les uns craignaient que la concentration des minorités ethniques dans certains quartiers n'aboutisse à la dégradation de ces quartiers, tandis que d'autres pensaient qu'elle permettait d'éviter l'installation des ménages « de couleur » dans des ensembles « blancs ».

De 1969 à 1975, la municipalité de Birmingham a mené une politique de dispersion dont l'objectif affiché était de lutter contre la ségrégation et d'ouvrir les logements sociaux de l'*outer city* aux minorités ethniques (Flett, 1979, 1981, 1984). Cette politique se fondait sur la règle du « un sur six » : deux ménages « de couleur » devaient être séparés dans le parc social par au moins cinq ménages « blancs ». Les agents municipaux avaient pour consigne d'inscrire la mention « C » (*« coloured »*) sur les demandes de logement des ménages « de couleur » et « NC » (*« not coloured »*) sur les autres. Une étiquette comportant la mention « pas de famille de couleur » était collée sur le trousseau de clés des logements vacants destinés à des ménages « blancs ».

Finalement, un procès fut intenté à la municipalité par une personne à qui une offre de logement avait d'abord été faite puis retirée lorsqu'il avait été découvert que son mari était « de couleur ». En 1975, le *Race Relations Board* considéra que la municipalité avait violé la loi sur les relations raciales de 1968. En effet, cette politique réduisait les chances des ménages « de couleur » de se voir attribuer un logement : le principe selon lequel deux ménages « noirs » devaient être séparés par au moins cinq ménages « blancs » supposait que les minorités ethniques, pourtant sur-représentées dans les groupes défavorisés, ne reçoivent globalement pas plus d'un sixième des logements municipaux. En outre, elle empêchait les ménages « de couleur » qui souhaitaient vivre dans des quartiers où la proportion de ces ménages était supérieure à un sur six d'obtenir un logement correspondant à leur choix. L'ambivalence de cette politique de dispersion provient aussi des conditions de sa mise à l'agenda**. C**'est suite à la mobilisation de locataires « blancs » contre l'arrivée de nouveaux locataires « noirs » dans leur voisinage qu'elle a été élaborée. Neuf locataires « blancs » avaient signé une pétition et menacé d'entreprendre une grève des loyers si une seconde maisonnette, sur les douze que comptait leur ensemble, était attribuée à un ménage « de couleur ».

De plus, cette politique n'a pas empêché la concentration des minorités ethniques. H. Flett *et al.* (1979) ont montré qu'en dépit de cette mesure, les ménages « de couleur » qui exprimaient le souhait d'habiter dans une cité « blanche » de l'*outer city* avaient moins de chance de voir leur préférence exaucée que des ménages « blancs » candidats à ces mêmes cités. De façon générale, les

souhaits des ménages avaient plus de chance d'être pris en compte lorsqu'ils se portaient sur un quartier où les personnes de leur groupe ethnique étaient majoritaires. Au total, la politique de dispersion a moins ouvert les « beaux quartiers » de logements municipaux aux minorités ethniques qu'elle ne leur a rendu plus difficile encore l'accès à ces logements de façon générale. En 1975, les minorités ethniques représentaient 10% de la population de Birmingham mais seulement 3,3% des locataires municipaux (Rex, Tomlinson, 1979, p. 143). Ségrégées d'abord en dehors du parc municipal, dans les *lodging houses* de l'*inner city*, elles ont ensuite été concentrées au sein même de ce parc, du fait même de la politique municipale du logement social.

### 3. La diversité des mécanismes d'exclusion produits par la politique du logement social

La suppression de la politique de dispersion en 1975 et de la règle des cinq ans de résidence en 1977[215] n'a pas effacé d'un trait les inégalités subies dans le passé. Entre temps, de nombreux immigrés antillais et encore plus indiens ou pakistanais s'étaient engagés dans des stratégies d'accession et avaient investi dans des logements privés peu chers et dégradés dans l'*inner city*. En tant que propriétaires occupants, ils étaient considérés comme inéligibles à l'accès au logement social. Alors que relativement peu de minorités ethniques étaient directement relogées par la municipalité jusqu'à la fin des années 1960, elles reçurent une aide considérable pour devenir propriétaires par la municipalité, qui accorda des garanties (hypothèques). La loi sur le logement de 1958 permettait en effet aux autorités locales d'accorder des hypothèques et une forte proportion de ces aides furent attribuées à des personnes « de couleur » (2000 bénéficiaires « de couleur » entre 1959 et 1966). La plupart des logements que ces personnes purent ainsi acquérir étaient de petites maisons situées dans ou près des zones à forte proportion d'immigrés « de couleur ». De cette façon, la municipalité ne se créait pas autant de problèmes que si elle avait relogé ces personnes dans les ensembles de logements municipaux. En outre, en aidant ces ménages à acquérir un logement dans ces quartiers, elle contribuait à prévenir le déclin rapide des valeurs immobilières dans ces zones. Cette politique d'aide à l'acquisition de logements peu chers de l'*inner city* permit de réduire la pression sur le logement municipal produite par la campagne contre l'occupation multiple. En 1969, la proportion de résidents « de couleur » propriétaires était estimée à 40%.

La municipalité a par ailleurs refusé les candidatures des personnes seules de moins de 55 ans (hommes) et de moins de 50 ans (femmes) jusqu'en 1973. Cette règle d'inégibilité a particulièrement frappé les minorités ethniques, car de nombreux immigrés originaires des Antilles ou d'Asie sont d'abord venus seuls, attendant d'avoir une situation stable - dans l'emploi mais aussi dans le logement

- avant de faire venir leur famille ; or ces personnes étaient considérées comme personnes seules par la municipalité. De plus, si la règle des cinq ans a été supprimée, le parc de logement social ne s'est pas pour autant complètement ouvert aux immigrés. Il s'est ouvert de façon sélective : les minorités ethniques n'ont pas accédé à l'ensemble du parc mais ont principalement été maintenues dans les logements sociaux de l'*inner city*. Elles sont restées à l'écart des logements et des espaces urbains plus valorisés des quartiers périphériques. Cette ségrégation a notamment été attribuée aux stéréotypes mis en œuvre par les acteurs des attributions de logements sociaux dans la mise en adéquation des logements avec les candidats selon leur « mérite » (Henderson, Karn, 1987)[216]. D'autre part, il faut avoir à l'esprit que l'accès des minorités ethniques au parc social a été facilité à un moment où ce parc commençait lui-même à perdre le statut de logement relativement privilégié, pour classes moyennes ou pour les franges supérieures des classes ouvrières, qu'il avait eu durant les Trente glorieuses, pour devenir un logement stigmatisé, repoussoir, associé à une citoyenneté de deuxième classe, voire une forme de logement elle-même productrice d'exclusion. C'est aussi la période où l'action des pouvoirs publics s'est réorientée de façon massive du soutien au secteur social à l'aide en faveur des propriétaires occupants.

Les politiques urbaines, et notamment la politique du logement social, ont donc eu une large responsabilité dans la production d'espaces résidentiels différenciés à Birmingham. Elles ont joué un rôle central dans la construction d'une division sociale et ethnique de l'espace urbain entre l'*inner city* et l'*outer city*. Aujourd'hui, l'*inner city* est marqué par une forte proportion de logements sociaux, notamment une forte présence des associations de logement. Au sein du parc social, il existe une différenciation très nette entre d'un côté les logements municipaux ou ceux des associations situés dans l'*inner city*, principalement sous la forme de rangées de maisons (*terraced houses*) mais aussi de quelques tours, qui logent très majoritairement des minorités ethniques, et de l'autre les ensembles de logements sociaux principalement municipaux construits dans les banlieues résidentielles périphériques, dominées par la population majoritaire (dans le logement social mais aussi dans le logement privé).

### *B. A Marseille*

A Marseille, la structure urbaine sur laquelle va s'opérer l'urbanisation de l'après-guerre est composée de cinq principaux éléments (Mazzella *et al.*, 1995, pp. 14-45). Le premier est l'hypercentre, qui comprend deux parties. D'une part la vieille ville (Panier, Hôtel-de-ville, Sainte-

---

[215] Cette règle a d'abord été remplacée par une règle de deux ans de résidence, puis par une simple obligation de résider ou de travailler dans la ville.
[216] Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 6.

Barbe, Carmes, Belsunce) est composée de quartiers populaires où transite la main-d'œuvre étrangère. Elle est percée par la rue de la République et prolongée au nord par la Joliette. D'autre part, la ville moderne est constituée des quartiers issus des agrandissements des dix-septième et dix-huitième siècles et traversée par deux artères haussmannisées : la Canebière et le Cours Lieutaud. On y trouve l'essentiel des activités commerciales et de service. Le deuxième élément est constitué des quartiers résidentiels au sud et à l'est de l'hypercentre. A l'est, la Plaine et le Camas sont des quartiers de classes moyennes. Au sud, les quartiers construits dans le prolongement sud de la rue Paradis, et sur la colline de Notre-Dame de la Garde, sont plus bourgeois même s'ils ne sont pas complètement homogènes socialement. Troisième élément, les faubourgs industriels et ouvriers sont un peu plus loin du centre. On les trouve au nord d'abord, derrière le port et ses entrepôts et le long de la route d'Aix (Belle-de-Mai et Saint-Mauront) mais aussi au sud, autour de la gare de marchandises du Prado (Rouet, Menpenti, Capelette) et à l'est, qui est toutefois déjà fortement désindustrialisé (les Chartreux, la Blancarde). Ce sont ces quartiers qui seront marqués, après 1945, par la réduction ou la disparition de la présence de l'industrie ; l'intervention urbaine se fera alors sur la base de la déprise industrielle. La quatrième composante de la structure urbaine est la banlieue industrielle, localisée le long de deux axes : au nord, celui qui longe la rade portuaire et aboutit à l'Estaque et Septèmes ; à l'est, celui qui longe la vallée de l'Huveaune vers Aubagne. C'est là que subsiste l'activité industrielle qui a survécu à la désindustrialisation des années 1960. Enfin, les lotissements de grande banlieue occupent le reste du terroir, à côté de propriétés rurales, remplissant les espaces interstitiels entre les axes de communication et d'industrialisation. C'est le territoire des bastides, qui seront les véritables unités foncières d'intervention lors de la construction des grands ensembles.

### 1. Le développement des bidonvilles et des meublés

A l'issue de la Seconde guerre mondiale, la pénurie de logements est criante à Marseille. Les équipements collectifs sont médiocres. 20% des logements ont été détruits durant la guerre. Le surpeuplement et l'insalubrité sont les traits dominants de l'habitat populaire. Les années 1945-55 ne répondent guère aux urgences issues de la guerre et plus globalement au retard pris depuis le début du siècle en matière de logement et d'urbanisme. Les acteurs politiques locaux ne parviennent pas à influencer la politique urbaine. La municipalité communiste est mise sous tutelle en 1947 et la situation politique locale ne se stabilise qu'en 1953 avec l'élection de Gaston Defferre, qui restera maire jusqu'en 1986. En dépit de l'ordonnance du 19 octobre 1945, qui ouvre droit à la réquisition des logements vacants ou inoccupés au profit des familles sans-logis[217], la situation du logement à

[217] Cette ordonnance soumet la réquisition à une enquête préalable, ce qui rend la procédure inefficace.

Marseille reste critique. Les opérations de squatterisation se multiplient[218]. Quant aux initiatives privées, elles ne prennent pas véritablement le relais du public, le patronat marseillais s'occupant peu du logement de son personnel. Ce n'est que dans les années 1960 que certaines entreprises (Coder, Terrin, Mure, etc.) feront un effort de logement de leur main-d'œuvre à faibles ressources, par exemple dans des constructions provisoires édifiées, pour les travailleurs immigrés isolés, sur un chantier ou près d'une usine. Mais il s'agit plus souvent d'expédients (baraquements, wagons transformés en dortoirs) que de véritables solutions au problème de logement. Ainsi, le problème ne fait que grossir. En 1946, 12 000 familles étaient en attente de logement ; elles sont 36 000 en 1951, dont nombre d'immigrés récents qui s'entassent dans les taudis et les bidonvilles ou les meublés.

Si le développement des bidonvilles n'est pas propre à Marseille, il s'y traduit par plusieurs spécificités : la précocité de cette forme d'habitat, sa durée, et sa dispersion dans l'ensemble des quartiers de Marseille au début des années 1950 (Sayad *et al*., 1991, p. 129). Le plus vaste ensemble de bidonvilles se situe dans le quartier de Saint-Barthélémy ; en 1959, la population du bidonville de Sainte-Marthe à Saint-Barthélémy est estimée à 800 personnes. Bien que la population de ces différents lieux ne soit pas exclusivement d'origine immigrée, les immigrés en constituent la nette majorité, et certains îlots sont marqués par la forte présence d'un des groupes : îlot « arabe » de la Porte d'Aix, Arméniens de l'enclos Grima, Espagnols et Gitans de l'enclos Peyssonnel, etc. En 1960, les Maghrébins et particulièrement les Algériens sont devenus l'élément nettement dominant de la population des bidonvilles. La lenteur de la construction de logements sociaux et l'afflux d'immigrés pauvres conduisent à l'extension des bidonvilles, au point de faire de leur élimination une préoccupation centrale de la ville et de l'Etat pendant plusieurs années.

Les meublés et garnis constituent un autre mode d'habitat refuge. Au sein de cette vaste catégorie cohabitent des logements très différents, des appartements confortables aux garnis misérables à la limite du taudis. Très présents dans les vieux quartiers du centre, ils sont aussi situés en périphérie de la ville et dans les cités de l'étang de Berre. Dans le centre, le quartier Belsunce-Porte d'Aix est marqué par une concentration considérable de ces formes d'habitat : en 1957, on compte 20 meublés rue Thubaneau, 17 rue des Dominicaines, 18 rue Bernard-du-Bois (Sayad *et al*., 1991, p. 131). Si la présence de « locataires » algériens est importante dans ces meublés, leur population est relativement diversifiée. Rapidement, l'attention des autorités publiques et notamment des services de santé se focalise sur le centre. Les meublés et hôtels insalubres font l'objet de nombreux rapports des services de l'hygiène. Ces enquêtes sont menées en pleine guerre d'Algérie et, pour certains

[218] Le mouvement marseillais des squatters est mené par d'anciens résistants, des militants ouvriers de l'action catholique, et des membres du Mouvement populaire des familles (MPF), qui partage son siège rue Breteuil avec celui d'Economie et Humanisme de Jacques Loew. Ces opérations durent jusqu'au milieu des années 1950. Cf. C. Duport (2001).

responsables, le problème est non seulement de résorber l'habitat insalubre mais aussi, en condamnant certains meublés, de pousser les immigrés algériens à se concentrer dans les foyers afin de mieux les contrôler (Sayad *et al.*, 1991, note 22, p. 212).

### 2. Urbanisme libéral, politique du logement social et construction sociale des « quartiers nord »

Dans ce contexte, on peut se demander comment la politique du logement social, en plein développement dans les années 1960-70, a pris en compte ce problème spécifique et dans quelle mesure elle a permis le relogement des immigrés. Répondre à cette question suppose d'analyser la façon dont se développe la politique de logement social à Marseille après la Seconde guerre mondiale et d'examiner les politiques de construction et d'attribution des logements sociaux.

Il faut ici souligner d'emblée que la politique du logement à Marseille dans l'après-guerre est une politique libérale. Marseille n'est pas une ville où l'intervention publique a joué un grand rôle en termes de développement urbain : le libéralisme caractérise davantage les interventions urbaines (Mazzella *et al.*, 1995, p. 13). Cette politique libérale du logement est étroitement liée à la conjoncture politique locale. En 1953 émerge une coalition municipale menée par Gaston Defferre, qui regroupe la SFIO, les indépendants, les radicaux et le MRP et qui s'oppose aux communistes. La mise en place du système defferriste marque l'avènement d'une politique de logement privé confiée au patronat et mise au service des nouvelles classes moyennes salariées, qui forment la base électorale de la coalition municipale. La gestion de l'alliance politique passe par une répartition des tâches : l'urbanisme est abandonné à la droite**,** ce qui ne permet guère au système defferriste d'avoir une lecture sociale des problèmes urbains et de la production de la ville. En s'attachant prioritairement à la définition et à la réalisation d'une politique de grands travaux, la stratégie defferriste fait l'impasse sur la question du logement, condamnant ainsi la ville à un développement à deux vitesses. Cette urbanisation libérale, en conduisant à la prédominance de logements privés dans certains quartiers, de logements en accession à la propriété dans d'autres quartiers, est productrice de ségrégation sociale. La politique urbaine de l'alliance de 1953 a ainsi contribué à l'accroissement de la division sociale de l'espace marseillais.

C'est au début des années 1950 que s'amorce une reprise significative de la construction à Marseille. Dans une conjoncture de forte croissance démographique, on assiste à un véritable essor de la construction. Entre 1945 et 1954, le rythme de construction (publique et privée) est de 500 logements par an ; entre 1955 et 1975, il s'élève à 7500 logements par an ; au début des années 1960, avec l'arrivée massive des rapatriés d'Afrique du nord, ce chiffre est même porté à 10 000 logements (Donzel, 1998, p. 138). Jusqu'au milieu des années 1960, cet essor est surtout porté par l'initiative

privée et se traduit par le développement du parc d'accession à la propriété (près de 80% des logements construits à Marseille entre 1955 et 1965). C'est l'âge d'or de la promotion immobilière marseillaise, indissociable de la nécessité dans laquelle se trouvent de grandes familles bourgeoises marseillaises de valoriser leur patrimoine foncier. La ville lance des programmes de construction de logement HLM. La construction en série de logement social (en partie en HLM dites simplifiées, « Million », « Logeco » ou « Lopofa ») nécessite de vastes surfaces foncières. Elle se développe surtout sur le faubourg nord, touché par la déprise industrielle, et au sud vers le Pharo et le quartier du Rouet (déprise industrielle également). C'est d'abord l'intervention publique (30% de logements sociaux et 50% de logements aidés) qui déplace les opérations vers la périphérie. La construction privée se poursuit et continue de venir boucher les trous dans les espaces déjà urbanisés. Les années 1954-60 sont ainsi, pour reprendre une expression de M. Roncayolo (1996), celles de la « digestion du terroir marseillais ». Les logements sociaux ne représentent toutefois que 15% des logements construits entre 1954 et 1961. Dès la fin des années 1950, une vaste enquête[219] met en évidence l'existence de clivages sociaux importants dans le logement social. Les CSP supérieures sont majoritairement logées en constructions « luxe », les CSP correspondant aux couches moyennes salariées en logements primés ou en HLM aux normes élevées, alors que les CSP modestes sont les seules à occuper les HLM à normes réduites et les cités d'urgence. Ces inégalités de confort se redoublent d'inégalités de répartition géographique. En plus de la prédominance des Logécos sur les HLM, l'enquête montre que plus on s'éloigne du centre, plus nombreuses sont les constructions de bas standing. La politique de construction massive de logement social conduit ainsi à l'éclatement de la ville vers ses banlieues. Cette enquête décrit pour la première fois de façon précise des clivages sociaux considérables constitutifs d'un processus de ségrégation urbaine. Ces clivages peuvent être imputés à une intervention urbaine libérale et peu planifiée, qui déplace les opérations vers la périphérie au gré des opportunités foncières.

C'est seulement à partir des années 1960 que se développe fortement la construction de logements sociaux. Les années 1960-65 sont marquées par un ralentissement de la construction privée, la demande de logement des classes moyennes baissant considérablement. C'est alors dans le cadre des ZUP que se poursuit l'urbanisation. Si le rythme global de construction est stable, la part de logements sociaux augmente : ils constituent 44% des logements achevés en 1964, 38% en 1968-70 et 43% en 1971-74. 2000 logements par an sont construits dans la période 1962-68 et 3500 logements par an dans la période 1968-75. La ville comptait 15 000 logements sociaux en 1960, elle en compte 48 000 en 1974. Ce rythme va de pair avec un mouvement de concentration des logements dans les quartiers nord : 60% des logements construits entre 1960 et 1977 le sont dans les 13e, 14e et 15e

[219] Cette enquête est menée en 1957-58 par le groupe « Ville humaine » de Marseille, dirigé par Lucien Cabaniols (ingénieur), qui se situe dans la continuité des travaux d'Economie et humanisme (Mazzella *et al.*, 1995, pp. 26-30).

arrondissements[220]. L'urbanisation des années 1955-60 ayant en partie épuisé le capital foncier, c'est une seconde réserve qui est mobilisée, celle des bastides qui avaient résisté aux différents lotissements. De plus, l'urbanisme de ZUP favorise la concentration. Adoptée en 1958, la loi cadre de création des ZUP permet de construire des programmes de grande taille et de grouper les équipements nécessaires. Elle permet aussi de mener une politique foncière sans charger les finances de la ville. L'urbanisme de ZUP produit des barres et des tours, et globalement un habitat social de pauvre qualité, qui s'apparente souvent à du logement d'urgence, comme la Grotte Rolland, le Petit Séminaire, Saint-Théodore ou encore Frais-Vallon.

La construction sociale des « quartiers nord » se joue à cette période (Anselme, 1989). Elle est la conséquence de la concentration des logement sociaux à la périphérie nord, des politiques de tri des bailleurs sociaux dans leurs attributions et des stratégies résidentielles des habitants. Peu à peu, ces processus favorisent l'ethnicisation de certains quartiers de logements sociaux. L'exemple de Frais-Vallon illustre bien ce phénomène. Cet ensemble de 1500 logements construits en 1963 par l'office public d'habitation à loyer modéré (OPHLM) de Marseille est l'objet dès 1975 d'un programme de réhabilitation mis en œuvre entre 1976 et 1978. La cité est typique de l'urbanisme de ZUP : trois tours de 21 étages et deux barres de 12 étages, avec de nombreuses malfaçons dues à un usage excessif de la préfabrication. Le terrain avait été sélectionné avant tout en raison de sa faible charge foncière. Les conséquences ne tardent pas à se faire sentir : site désolé, réseau routier très insuffisant, transports collectifs et commerces inexistants. Rapidement, le lieu devient invivable. Le processus de sélection des logeurs et la dynamique des stratégies des locataires (départ des moins fragiles) se combinent pour aboutir à une concentration de trois types de populations dans la cité : celle issue de l'habitat insalubre marseillais, les rapatriés, et les travailleurs immigrés maghrébins. Les politiques d'attribution des logements sociaux et leur impact en termes de différenciation ethnique ont toutefois été trop peu analysés dans le détail.

A ces logiques des habitants et des bailleurs se combinent des stratégies plus politiques associées à une gestion clientéliste du logement social (Mattina, 2003). Dans un contexte de fort développement du logement social et d'essor démographique, l'urbanisation des années 1960 apparaît comme une urbanisation créatrice de ressources à distribuer. Le contrôle politique de la ville par les socialistes repose de façon cruciale sur le contrôle des attributions de logements sociaux, la distribution des emplois publics et l'administration quotidienne de la cité. Dans cette logique clientéliste, le contrôle de l'office d'HLM par les responsables socialistes est déterminant. Il a été acquis en 1959 contre la droite qui le détenait depuis 1947 et lui est partiellement restitué en 1977 (Morel et Sanmarco, 1985, p. 106). La maîtrise des attributions est aussi un moyen considérable de

[220] La construction a en particulier pour cadre la « ZUP n° 1 », une zone de près de 200 hectares située entre le

peser sur la construction des territoires électoraux. A partir du milieu des années 1970, l'assise de la gestion clientéliste du logement social tend à s'effriter en raison de la chute brutale de la construction des logement sociaux et de la dégradation de leur image. On peut néanmoins considérer que la gestion clientéliste et électoraliste du logement social a désavantagé les immigrés, qui n'ayant pas le droit de vote, n'étaient pas considérés comme une clientèle intéressante par les élus locaux[221].

A partir du milieu des années 1970, la construction des grands ensembles dans les « quartiers nord » va progressivement s'arrêter. Après 1975, moins d'un millier de logements neufs – sociaux et privés – sont mis annuellement sur le marché à Marseille. La réforme Barre de 1977 conduit au tassement de la production HLM. Vers la fin des années 1970, la réhabilitation remplace la construction neuve au premier rang des préoccupations urbaines[222]. Les réalisations HLM ultérieures, de taille plus limitée et de meilleure qualité architecturale, sont en partie édifiées dans les quartiers sud ou centre et logent des classes moyennes. Ce mouvement est lié aux changements de la vie politique locale. Les élections municipales de 1983 marquent la fin de l'alliance des socialistes et de la droite engagée en 1953. Gaston Defferre doit désormais composer avec les communistes, qui dominent dans les « quartiers nord ». L'union de la gauche incite alors au déplacement de la construction HLM vers les « quartiers sud ». La proportion de logements sociaux dans ces derniers reste néanmoins faible : les 6e, 7e, 8e et 9e en comptent aujourd'hui 8 330, soit à peine 13% du parc social de la ville.

Au total, la politique des grands ensembles a favorisé et confirmé une division entre le nord et le sud de la ville. Cette division était toutefois engagée depuis fort longtemps, comme l'a montré M. Roncayolo (1996). Analysant la genèse de la division sociale de l'espace sur la longue durée à Marseille, celui-ci repère trois temporalités, associées à trois sédimentations urbaines successives : la ville-port, la ville industrielle et la ville-campagne. La ville-port (ou centre) est le noyau historique de la ville, hérité du Moyen-Age et de l'Antiquité. C'est le lieu du commerce et le port unique jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle. Il devient au vingtième siècle un centre habité par les milieux populaires. La ville industrielle, au nord, est le lieu du nouveau port, placé en-dehors de la ville. C'est là que s'implantent au dix-neuvième siècle des industries et des quartiers ouvriers. La ville-campagne, au sud, est celle d'une société bourgeoise qui tourne le dos au port. Cette structuration de l'espace urbain résulte d'un modèle d'urbanisation libéral qui aboutit à un divorce entre la ville et le port. La

---

Canet et le Jarret (Malpassé).

[221] Plus précisément, le clientélisme s'est en partie reposé sur la structuration de certaines communautés immigrées (corse, italienne, arménienne) mais aux dépens d'autres groupes restés à l'écart de ces mécanismes, notamment les minorités maghrébine et gitane.

[222] 1977 est une date charnière au niveau national, avec d'une part la création de la PALULOS, d'autre part celle de l'OPAH. Des OPAH sont lancées à Belsunce et des opérations de RHI (selon la loi Vivien de 1970) sont lancées dans le Panier (cinq dans les années 1980) et également à Belsunce. En 1981, lorsque la procédure DSQ se met en place, les politiques urbaines changent de perspective : l'approche est plus locale, partenariale, contractuelle et négociée.

Canebière, rue centrale, tient son importance de son double statut de frontière et de lieu d'acculturation entre le nord, espace de l'industrie et de la pauvreté, et le sud, espace de la nature et de la richesse. Dès les années 1830, la représentation d'une ségrégation physique et morale et très poussée. Dans les années 1950, un adjoint délégué à l'urbanisme qualifie les quartiers nord de « dortoir des travailleurs du port et de la zone industrielle lourde » et le sud de « zone résidentielle de choix, comprenant les quartiers… en bordure de mer » (Sayad *et al.*, 1991, p. 134)[223]. La division sociale de l'espace s'accentue encore dans les années 1960, avec la construction des grands ensembles et la formation des quartiers nord. Les projets d'urbanisme tendent à favoriser la ségrégation.

### 3. Solutions spécifiques ou mise à l'écart ? Foyers et cités de transit

Reste à voir comment cette politique du logement social s'articule avec la question du logement des immigrés. Ceux-ci ont-ils accès au logement social ordinaire et dans quelles conditions ? Plus que dans le logement social, les immigrés ont d'abord été orientés vers des dispositifs spécifiques.

C'est avant tout le logement des « Algériens » qui a focalisé l'attention des autorités. Après 1945, bien que les « Algériens » soient en principe des citoyens « comme les autres », la question de leur logement se pose dans une perspective à la fois sanitaire et de contrôle social et politique sur une population considérée comme française et donc libre de circuler. Une commission départementale pour les questions nord-africaines est instituée en 1946, avec un droit de regard sur les questions liées à l'habitat, la nourriture et l'hygiène de ces populations. Des contrôleurs sociaux sont chargés de « promouvoir toutes mesures susceptibles d'améliorer les conditions d'existence des Nord-Africains ». Ils doivent notamment rechercher les possibilités d'embauche et agir auprès des employeurs pour les inciter à héberger leurs salariés. Ils sont peu nombreux, disposent d'un budget restreint et leur action est de fait limitée. L'essentiel des fonctions d'accueil et d'orientation est assuré par des institutions semi-privées directement liées au patronat local. C'est en particulier le rôle de l'Association d'aide aux travailleurs d'outre-mer (ATOM), créée en 1950 et subventionnée par l'Etat.

Dès la fin des années 1950, la présence durable des travailleurs immigrés, en particulier des Algériens, et le souci double de les contrôler et d'améliorer leurs conditions de vie, conduisent à la mise en place d'une politique de logement et d'encadrement social. Des foyers sont créés[224], à un rythme lent toutefois. Cette lenteur tient sans doute au bilan mitigé des premiers foyers : celui du boulevard Viala par exemple, tout comme celui de Berre, n'a jamais été complet. Les travailleurs

[223] Les auteurs ne précisent ni la date ni l'identité de cet élu.

immigrés ont pu être méfiants vis-à-vis d'une formule de logement collective, qui leur faisait tout autant obligation de vivre en commun que les garnis, qui en outre leur imposait une réglementation autrement sévère et pouvait leur faire craindre, dans le contexte de la guerre d'Algérie, une surveillance policière renforcée. Ce n'est qu'à partir de 1964 que la SONACOTRA et le FAS financent de nouveaux foyers-hôtels, ouverts progressivement à l'ensemble des immigrés dans le département, alors que l'immigration persiste à être conçue comme une immigration du travail temporaire. Toutefois, la présence de familles immigrées commence à être reconnue et la question de leur logement est depuis les années 1950 une priorité pour les autorités locales.

La construction de nombreux logements sociaux ne suffit pas à satisfaire tous les besoins en logement. L'arrivée des rapatriés de condition modeste accentue la pression sur le logement. Les plus défavorisés, notamment immigrés, peinent à accéder au nouveau logement social. Un rapport préfectoral de 1959, dressant un bilan du logement familial pour les Nord-Africains, évalue à 700 sur un total de 2300 le nombre de familles encore logées dans des bidonvilles ou des logements insalubres, soit 30%. Ce rapport identifie deux menaces : celui de voir se développer ces îlots d'insalubrité, mais aussi celui de voir « se former des villages coupés de la communauté métropolitaine » (Sayad *et al.*, 1991, p. 137).

Faut-il faire bénéficier cette population de logements « ordinaires », au même titre que les ménages français ? Des conseils sont donnés en ce sens aux organismes répartiteurs, semble-t-il sans grand succès. Ainsi, selon le même rapport, en l'espace de dix-huit mois, seules 70 familles algériennes ont bénéficié de l'attribution de logements neufs. Deux raisons sont invoquées. D'une part, on veut éviter de susciter les jalousies en faisant « aux intéressés une situation meilleure qu'aux métropolitains ». D'autre part, en contradiction avec les intentions affichées par les pouvoirs publics, on craint les conflits de cohabitation et on considère que nombre de familles algériennes « ne seraient pas assez évoluées pour vivre sans de réelles difficultés dans des appartements modernes » (Sayad *et al.*, 1991, p. 137).

C'est dans ce contexte que s'élabore la politique de « cités de transit » à partir de 1954. Il s'agit d'une stratégie en deux temps. Dans un premier temps, on crée des cités provisoires, appelées couramment cités « fourre-tout », en préfabriqué, démontables, qui doivent recevoir à titre provisoire les occupants des bidonvilles et qui jouent en pratique le rôle de centres de triage. Dans un second temps, une partie de ces familles sont relogées en cités dites « évolutives », censées « accélérer [leur] évolution ». Ces logements ont des loyers comparables aux HLM classiques. Ils sont accompagnés d'un équipement social et administratif spécifique. Les familles y passent une sorte de « stage

[224] Le premier est le foyer du boulevard Viala, créé en 1953.

probatoire » (Sayad *et al.*, 1991, p. 138) avant d'accéder au HLM classique, présenté comme « le point terminus du programme, la plate-forme sur laquelle les familles doivent déboucher ». En 1955, la ville de Marseille présente dans cet esprit un programme de 4000 logements destinés à éradiquer les bidonvilles. Les premiers logements sont achevés fin 1958.

En 1960, la création de la Logirem par la SONACOTRA permet de renforcer la résorption de bidonvilles. Son directeur initial, Alfred Martin, de fibre catholique sociale, est passé par l'Algérie ainsi que de nombreux membres du personnel. Quand la société s'installe à Marseille, l'accueil n'est pas vraiment chaleureux : « Pour certains, il y a en effet beaucoup à craindre d'un organisme dont l'existence n'est pas assujettie aux jeux politiques locaux et dont le personnel est lui aussi tout à fait atypique. Face à la multiplication des bidonvilles et à la dégradation de l'habitat en centre-ville, les besoins sont pourtant immenses mais on hésite encore ici à s'attaquer à la question. On reste évidemment très attentif à l'évolution de la situation algérienne mais on évite aussi de mécontenter ses électeurs » (Parisis, 2000, p. 7). Le principe retenu pour le peuplement des cités est de répartir les familles algériennes dans les nouveaux immeubles en évitant la formation de ghettos. Les recommandations à cet égard sont constantes. Un rapport préfectoral de 1959 souligne la nécessité « de ne pas créer de 'médinas', et de favoriser un brassage des familles algériennes et des familles métropolitaines » (Sayad *et al.*, 1991, note 9, p. 213). Le pourcentage maximal de familles immigrées dans les cités HLM est fixé à 15% (*id.*, p. 143). Les cités de transit doivent théoriquement accueillir aussi des familles « d'origine européenne ». La pratique peut s'écarter de ces principes : la population des cités de relogement ou de transit n'est pas toujours aussi diversifiée que prévue. A la Paternelle, quelques années après la construction de la cité, on compte 85% de Nord-Africains et 15% de Gitans. Dans la cité de transit de la Bricarde sont logées 90 familles dont deux tiers de Gitans et un tiers de Nord-Africains. Le cas des Harkis est particulier : ils sont pour la plupart disséminés dans des zones rurales à faible densité, dans des « hameaux forestiers ».

Dans la construction de ce tri urbain qui met à l'écart les immigrés, une institution joue un rôle clé : l'ATOM. Cette institution locale créée en 1950 va s'attribuer la quasi exclusivité de la gestion des immigrés à Marseille pendant plus de trente ans, jusqu'à sa dissolution en 1983 (Duport, 2001). En 1948, l'ancien directeur du foyer d'accueil pour étudiants africains de Marseille, Louis Belpeer, est mandaté par le Secrétariat social[225], avec son épouse, pour produire une étude sur les populations dites « déplacées »[226], identifier les problèmes et proposer des solutions. Leur étude montre que l'essentiel des populations des bidonvilles est composé de Français originaires des colonies africaines, souvent

[225] Les secrétariats sociaux sont des structures liées au mouvement « Economie et humanisme » fondé par le père Lieubret. Ils réunissent la hiérarchie catholique et des chrétiens souvent d'origine bourgeoise à sensibilité sociale.
[226] Ce terme générique désigne les personnes logées dans les bidonvilles.

anciens combattants, de familles tziganes et de « sinistrés ». Les époux Belpeer créent alors l'ATOM, grâce au soutien, d'une part de la grande bourgeoisie catholique marseillaise, d'autre part des pouvoirs publics (Ministère de l'Intérieur et gouvernement français d'Algérie). Elle est donc en rapport étroit avec les pouvoirs publics, et agit quasiment, dans les faits, en délégation des pouvoirs publics, même si elle n'est pas théoriquement mandatée pour cela. Son activité est multiforme et consiste globalement à établir des points de contact et d'encadrement des immigrés d'Algérie partout où ils sont présents dans la ville : points d'accueil et d'orientation sur le port et à la gare SNCF, antennes dans les bidonvilles, et plus tard foyers dans les cités de transit ou d'urgence, centres de formation spécialisée. Alfred Martin, directeur de Logirem, connaît bien les époux Belpeer et favorise l'implantation de l'ATOM dans les cités Logirem.

L'ATOM mène une triple fonction, éducative, de pacification et de tri (Duport, 2001, pp. 243-244). Son action éducative est essentiellement fondée sur le postulat que la différence culturelle est un déficit à combler. Des cours sont dispensés aux immigrés, notamment femmes et jeunes filles (cours de cuisine, de soins ménagers et de puériculture). Elle mène aussi une action de pacification, que ce soit pendant la guerre d'Algérie en tentant de protéger les populations contre l'enrôlement et les prélèvements financiers du FLN, ou plus tard dans les cités, en tentant de pacifier les relations entre communautés, notamment entre « Gitans » et « Maghrébins ». Enfin, l'action de tri s'exerce dès l'arrivée des postulants à la migration, qui sont accompagnés dans leur démarche s'ils viennent munis d'une promesse d'embauche, dissuadés s'ils viennent simplement à la recherche d'un emploi. L'ATOM se charge même de l'« accompagnement social » de ceux que la force publique a décidé d'expulser. Elle gère même un temps le centre de rétention. La fonction de tri ne s'arrête pas là mais se prolonge tout au long du parcours de l'immigré dans la ville, et en particulier, dans le bidonville ou la cité. Dans les bidonvilles, l'ATOM participe ainsi à la sélection des familles « méritantes » qui seront admises en cités de transit et d'urgence, puis celles qui seront jugées dignes d'accéder à un logement HLM ordinaire[227]. L'association devient ainsi partie intégrante et même cruciale du dispositif d'aide sociale aux migrants, devenant « le bras séculier de la SONACOTRA et de Logirem » (Duport, 2001, p. 244). L'association fonctionne sans lien réel avec les acteurs politiques locaux. Les véritables appuis de l'association sont d'une part les administrations nationales, d'autre part le réseau local de la grande bourgeoisie catholique.

A. Sayad, A.-J. Jordi et E. Témime ont parlé des « déviances de l'aide sociale » en direction des immigrés, notamment dans le champ du logement social (1991, p. 290). Les mécanismes d'attribution des logements HLM, malgré les intentions de « brassage » affichées, renforcent de fait la concentration et la ségrégation des populations immigrées. Le caractère parfois trop hâtif des

constructions et des réhabilitations est à l'origine de difficultés de vie croissantes dans certaines cités. Les locataires les moins démunis abandonnent les cités, où restent les familles les moins favorisées, notamment un grand nombre de familles immigrées.

### *Conclusion*

A Birmingham comme à Marseille, on peut constater de très nettes inégalités ethniques dans le logement en général et dans le logement social en particulier. Dans ces deux villes, les minorités ethniques sont concentrées dans les segments les plus dégradés du parc social et dans certains espaces urbains fortement ethnicisés (l'*inner city* à Birmingham, les « quartiers nord » à Marseille).

Les politiques urbaines ont fortement contribué à produire ces inégalités. A Birmingham, les minorités ethniques ont longtemps été exclues du logement municipal en raison de la règle des cinq ans de résidence et se sont en conséquence orientées vers le parc privé dégradé de l'*inner city*. Lorsqu'elles ont davantage accédé au logement social, elles ont été concentrées dans les logements de l'*inner city* et exclues des quartiers plus valorisés de l'*outer city*, qui ont gardé une forte dominante « blanche ». Les règles formelles d'attribution, mais aussi les pratiques informelles et les stéréotypes développés par les agents municipaux, ont eu pour effet de défavoriser les minorités ethniques dans l'accès au logement municipal et encore plus dans l'accès aux « beaux quartiers » de logement social, y compris au début des années 1970 lorsqu'était affichée une politique de dispersion.

A Marseille, où les bidonvilles se sont développés après la guerre, les immigrés ont été orientés vers des logements spécifiques (foyers et cités de transit). C'est moins la municipalité que des acteurs nationaux, FAS, SONACOTRA, la société Logirem, liée à la SONACOTRA, et une association locale, l'ATOM, qui ont porté cette politique. La résorption des bidonvilles a été l'occasion de « trier » les immigrés et de les orienter soit vers les cités de transit, soit vers le logement social ordinaire, selon une gestion à forte tonalité néocolonialiste. Malgré la formulation d'un principe de lutte contre les concentrations ethniques, la population des cités de transit et de relogement n'a pas toujours été réellement diversifiée. Par ailleurs, une gestion libérale de l'urbanisme a conduit à une forte concentration des logements sociaux dans les arrondissements du nord de la ville. Les mécanismes discriminatoires au niveau des attributions de logements sociaux ont été très peu explorés mais ont manifestement contribué au renforcement de la ségrégation et à l'ethnicisation des « quartiers nord ». Les logiques d'exclusion au sein de la politique du logement social ont conduit de nombreux « immigrés » à se loger dans le parc privé ancien, notamment les copropriétés dégradées.

---

[227] De la même façon sont sélectionnés les enfants d'immigrés jugés capables de suivre une formation professionnelle.

Les politiques urbaines ont donc été un opérateur de tri urbain essentiel, même si d'autres facteurs, à commencer par les stratégies résidentielles des ménages, ont contribué à la production des inégalités ethniques et de la ségrégation. La dimension intentionnelle de cette mise à l'écart est souvent très délicate à identifier. Les politiques menées ont souvent eu des intentions ambiguës et il est difficile de savoir si les objectifs affichés étaient réellement les objectifs poursuivis. La volonté de défavoriser les minorités ethniques n'a jamais été clairement affichée mais le souci de ne pas sembler les favoriser a en revanche parfois été exprimé par les acteurs locaux. Ainsi à Birmingham, la question du logement des minorités ethniques a été fortement politisée et face à la pression de l'opinion locale, la municipalité a souhaité à plusieurs reprises montrer qu'elle ne favorisait pas ces groupes. De la même façon, la pétition de locataires « blancs » contre l'attribution d'un logement à un ménage « noir » a joué un rôle dans la mise à l'agenda d'une politique dispersion à la fin des années 1960. A Marseille, lors de la résorption des bidonvilles, la crainte d'être perçus comme favorisant les minorités ethniques a été manifeste de la part de certains bailleurs sociaux. La mise à l'écart de certains immigrés à travers la politique des foyers et des cités de transit a été justifiée, de façon tout à fait officielle, par l'« inadaptation » des familles immigrées.

# CHAPITRE 4. LES PARADOXES DE L'ANTIRACISME LOCAL

Trois points seront abordés dans ce chapitre. Nous dégagerons d'abord les grandes lignes de la construction des politiques locales en matière d'antiracisme et de logement à Birmingham et à Marseille. Nous nous pencherons ensuite sur la façon dont le logement des minorités ethniques est construit comme un objet de l'action antiraciste locale : dans quelle mesure cet enjeu est-il construit comme un problème de racisme et de discriminations ? Quelle place les acteurs locaux font-ils au racisme et aux discriminations, ou à d'autres facteurs, dans sa construction comme problème ? Et comment définissent-ils ce racisme et ces discriminations ? Autrement dit, quel est le racisme de l'antiracisme ? Enfin, nous examinerons les orientations et le contenu des politiques locales antiracistes et nous éclairerons leurs contradictions.

## I. LA STRUCTURATION DES POLITIQUES LOCALES EN MATIERE DE LOGEMENT DES MINORITES ETHNIQUES

Les politiques menées en direction du logement des minorités ethniques à Birmingham et à Marseille sont très différentes. Elles ont été conditionnées par un contexte et des dispositifs nationaux, mais aussi des facteurs plus locaux. La comparaison entre les deux villes conduit d'abord à repérer des différences considérables dans la structuration des politiques antiracistes, concernant principalement trois éléments : la place de l'antiracisme à l'agenda municipal, le degré d'institutionnalisation et de professionnalisation de l'action antiraciste, et la structuration des relations entre la municipalité et les communautés ethniques. Elle conduit aussi à souligner une convergence importante : dans les deux villes, la question du logement en général, et du logement des minorités ethniques en particulier, est essentiellement construite comme un enjeu de peuplement et d'image urbaine. De ce point de vue, le logement des minorités ethniques - et le logement en général – semble moins construit aujourd'hui par les villes comme un problème d'égalité (d'« égalité raciale » en Grande-Bretagne, de « lutte contre l'exclusion » en France) que comme un problème de peuplement et d'image.

### *A. L'antiracisme et l'agenda municipal*

L'affichage clair d'une politique antiraciste par la municipalité à Birmingham contraste tout d'abord avec l'invisibilité de cet enjeu sur l'agenda municipal marseillais. Depuis les années 1980, comme de nombreuses autorités britanniques, en particulier travaillistes, la municipalité de Birmingham a développé une stratégie antiraciste déclinée dans divers domaines, notamment dans le logement. Depuis 1990 il existe, en plus de la stratégie générale d'égalité raciale, une stratégie municipale relative aux questions de *« race and housing »*.

A Marseille, la municipalité n'affiche pas de volontarisme en matière d'intégration des « immigrés », ni plus spécifiquement en faveur du logement des immigrés, ceci pour deux raisons. D'une part, l'idée prévaut qu'il n'y a pas de problème de logement des minorités ethniques mais seulement, dans l'esprit républicain, un problème d'inégalités socio-économiques et d'accès au logement des personnes défavorisées. Ce problème est donc renvoyé aux politiques sociales de droit commun : il est présumé que la politique du logement social et les dispositifs pour le logement des plus défavorisés qui depuis les années 1980-90 constituent le volet « très social » de cette politique traitent implicitement les problèmes de logement des minorités ethniques ; la « politique de la ville » affiche également un objectif général de lutte contre l'exclusion et les discriminations qui n'est pas accompagné d'un véritable programme d'action. Cette conception universaliste du problème tend à dédramatiser, voire à nier l'expérience propre des minorités et en particulier leur expérience de la discrimination dans l'accès au logement, non seulement privé mais aussi social. D'autre part, cette absence de véritable politique municipale d'intégration doit être rapportée au contexte politique local. Le fort écho rencontré par l'extrême-droite dans la vie politique marseillaise depuis 1983 a contribué à la politisation locale de l'immigration et à la récupération politique du sentiment anti-immigrés exprimé par une partie de l'électorat. Depuis 1995, la ville de Marseille est gérée par une municipalité de droite qui a largement diffusé un discours sécuritaire plus ou moins ouvertement associé à l'hostilité envers les « immigrés » et notamment les « Arabes qui reprennent la Canebière ».

Au milieu des années 1970, alors qu'auparavant la question du logement des minorités ethniques avait été portée principalement par des acteurs nationaux (SONACOTRA et Logirem) et par une association proche de la bourgeoisie locale mais indépendante du pouvoir municipal (l'ATOM), la question arrive à l'agenda municipal à l'occasion de la signature d'un contrat d'agglomération avec l'Etat. La ville se voit en effet « offrir », pour reprendre le terme de P. Weil (2004, p. 138), le premier contrat d'agglomération en France[228]. Cette signature prend sens dans un contexte à la fois local et

[228] Ensuite, neuf contrats de moindre ampleur sont conclus entre novembre 1975 et juillet 1976 dans d'autres localités.

national. Au niveau local, le début des années 1970 est marqué par une explosion de violences racistes à Marseille. Le 25 août 1973, dans un climat national marqué par la multiplication des incidents et agressions contre des travailleurs immigrés, et dans une ville déjà agitée par les problèmes de l'immigration et confrontée à des inquiétudes dues à la crise économique, un chauffeur de bus est tué et cinq autres personnes blessées par un Algérien, qui s'avère malade mental. L'affaire a des répercussions immédiates[229]. Un Comité de défense des Marseillais, proche de l'extrême-droite, est créé et proclame que « l'immigration nord-africaine constitue dans notre pays et dans notre ville une menace sans cesse croissante » (cité par Sayad *et al.*, 1991, p. 109). Durant les mois qui suivent, Marseille est le théâtre d'une série d'attentats dont sont victimes les travailleurs nord-africains : entre août 1973 et mars 1975, treize travailleurs immigrés ont été tués et leurs meurtres sont restés impunis. Si les revendications de ces actes restent floues, certains sont liés à des groupes organisés d'extrême-droite. En septembre 1973, la décision du gouvernement algérien de suspendre l'émigration vers la France apparaît comme la conséquence directe de cette agitation et de ces violences.

Au niveau national, la conjoncture est marquée par l'élection en 1974 d'un nouveau président de la République, V. Giscard d'Estaing, qui va tenter de séduire l'électorat de gauche en affichant une politique en faveur des immigrés. Après la réception d'éboueurs sénégalais et maliens pour un petit déjeuner à l'Elysée en décembre 1974, le Président se rend quelques semaines plus tard, le 27 janvier 1975, à Marseille. La ville est dirigée par Gaston Defferre, un maire socialiste modéré qui a toujours refusé l'alliance avec les communistes et qui semble pouvoir constituer une passerelle entre la nouvelle majorité et la gauche modérée. Le président se rend donc à Marseille, visite notamment un bidonville et une cité de transit et propose à la ville un important contrat d'agglomération. L'essentiel des financements est apporté par l'Etat qui s'engage à apporter une aide financière conséquente contre l'engagement de la municipalité à mener un programme d'insertion des immigrés. Le principal axe de ce contrat est le logement des immigrés[230] et leur dispersion dans l'espace urbain, en vue de remédier à la concentration de ces populations dans les « quartiers nord ». La municipalité s'engage à mettre des terrains à disposition des constructeurs. Elle souscrit à un programme de déconcentration de 3000 logements sociaux (neufs ou réhabilités) pour les familles et de 2000 places pour travailleurs isolés. La création d'un lieu centralisé d'accueil administratif, la « Maison de l'étranger », est par ailleurs prévue. Ce contrat très précis est approuvé par Gaston Defferre qui parvient difficilement à le faire adopter par la majorité municipale.

---

[229] Dans un article à fort retentissement, Gabriel Domenech, éditorialiste du Méridional-La France, écrit : « Assez des voleurs algériens, assez des casseurs algériens, assez des syphilitiques algériens, assez des violeurs algériens, assez des proxénètes algériens, assez des fous algériens, assez des tueurs algériens. Nous en avons assez de cette immigration sauvage qui amène dans notre pays toute la racaille venue d'outre-Méditerranée… » (cité par Sayad *et al.*, 1991, p. 110).

[230] Le financement s'élève à 295 millions de francs pour le logement (HLM et foyers), contre 27,5 millions de francs pour l'action sociale et culturelle, l'accueil, l'adaptation linguistique et la formation ainsi que l'aide aux nomades.

Signe de la volonté de penser et de traiter ensemble la politique du logement social et la question du logement des « immigrés », Pierre Rastouin, adjoint au maire, se voit confier en 1977 par Gaston Defferre les deux délégations du logement et de l'accueil des immigrés. Il est chargé, en particulier, de la mise en œuvre du contrat d'agglomération. Il repère alors une centaine de terrains appartenant à la ville ou susceptibles d'être acquis, sur lesquels pourraient être construits des cités de promotion familiale ou de petits groupes d'immeubles. Mais lorsque ces terrains sont présentés pour approbation aux élus des quartiers concernés, socialistes, seul l'un d'entre eux parvient à être débloqué. La majorité municipale, constituée d'une alliance entre socialistes et centristes[231], refuse de prendre en charge les immigrés jusque là concentrés dans les « quartiers nord », dominés par les communistes, considérant que les immigrés ne sont pas son problème mais celui de son principal adversaire politique. C'est à ce moment-là que la municipalité prend conscience de la nécessité de ne pas afficher sa politique en faveur des « immigrés »[232].

Le contrat d'agglomération échoue donc dans son principal objectif. Sa mise en œuvre effective se limite pour l'essentiel à la création en 1976 de la « Maison de l'étranger », où sont installées des antennes administratives des services concernés par l'accueil des étrangers, et qui devient par la suite aussi un centre de documentation sur l'immigration et un lieu de rencontres culturelles. A partir des années 1980, le logement des immigrés ne reparaît pas explicitement aux premières loges de la politique municipale. L'émergence en 1983 du Front national sur la scène politique locale, qui ne fera que se confirmer par la suite, n'est pas considérée comme propice à l'affichage d'une politique en faveur des minorités ethniques. En 1984, suite à l'alliance socialistes-communistes, et alors que le gouvernement socialiste a mis la solidarité à l'agenda national, la municipalité crée une « division de la solidarité » dont les missions sont nombreuses et un peu confuses : élaborer une politique municipale à l'égard des communautés immigrées, des populations nomades, de celles relevant du quart-monde, et des « rapatriés » (ce terme ne désignant plus que les Harkis). Les questions d'immigration et de pauvreté sont confondues. L'enjeu des « immigrés » s'efface durablement de l'agenda municipal où il n'a fait qu'une brève apparition, largement ratée, à travers le contrat d'agglomération.

Cette période est également marquée par une transformation radicale des réseaux d'acteurs spécialisés dans la gestion des immigrés. En 1983, l'ATOM, qui compte alors quelques 300 salariés et

---

[231] Cette alliance est rompue en 1983 au profit d'une nouvelle alliance entre socialistes et communistes.

[232] « On s'est rendu compte que faire quelque chose de fortement affiché, sur un problème extrêmement sensible, le logement des immigrés, c'était voué à l'échec. Et on est passé, comme l'a dit un des secrétaires généraux adjoints de Marseille à l'époque, de la politique de l'affichage à la politique du catimini. […] Donc surtout pas d'affichage. Même la politique du catimini, ce n'est pas évident, parce qu'il y a toujours des gens qui vont dire, qu'est-ce qu'ils viennent faire là ? C'est très difficile. » (Entretien avec Pierre Rastouin, le 20/11/2001.)

reste dirigée par les époux Belpeer, est dissoute par autorité ministérielle. Cette dissolution fait suite à un rapport de l'IGAS instruit en 1981-83 à la demande de François Autain, secrétaire d'Etat aux affaires sociales, et de Georgina Dufoix, ministre de la santé et des affaires sociales, suite au rapport de 1980 de la Cour des comptes sur les exercices du FAS. Ce rapport signale notamment que l'ATOM émarge à elle seule à hauteur de 80% des crédits totaux du FAS en matière d'attribution aux associations dans les Bouches-du-Rhône, et cela depuis la création du FAS. En des temps nouveaux, la dimension paternaliste du dispositif devient gênante, « non conforme à la politique nationale d'insertion des immigrés dans la société française » suggérant le « respect du droit commun par rapport aux populations immigrées, notamment des différences ethno-culturelles », selon le rapport de l'IGAS. Suite à cette dissolution, les activités de l'ATOM sont partiellement redistribuées à deux associations nouvellement créées. L'ADRIM, Association pour le développement des relations intercommunautaires à Marseille, gère le logement et le relogement et suit l'accompagnement social de familles en difficulté, notamment d'origine étrangère. L'AREAT, Association régionale d'études et d'actions auprès des tziganes, créée par un ancien moniteur de l'ATOM, gère une grande partie des aires d'accueil pour les gens du voyage dans la région. A partir de ce moment, la suppression de l'ATOM et l'installation de la délégation régionale du FAS en 1984 vont permettre le redéploiement des financements du FAS et l'intervention d'une gamme plus large d'associations locales dans la gestion de l'immigration.

A Birmingham, le développement et l'affichage d'une politique antiraciste ont été favorisés par une combinaison de conditions nationales et locales. Au niveau national, trois facteurs principaux ont favorisé l'implication municipale. Le premier est la reconnaissance nationale des problèmes propres aux minorités ethniques et des discriminations. Cette reconnaissance a abouti à une législation et à des recommandations nationales qui ont eu un impact significatif sur le développement des politiques locales. L'article 71 de la loi sur les relations raciales de 1976 a permis aux autorités locales de traiter directement de l'égalité raciale. S'il n'a pas été mobilisé dès cette période par les autorités locales, il a joué un rôle important dans la formulation de politiques locales dans les années 1980. L'article 11 de la loi sur le gouvernement local de 1966, issu comme on l'a vu des revendications de la municipalité de Birmingham à l'adresse du gouvernement dans les années 1960, a donné aux autorités locales les moyens financiers de mettre en œuvre l'article 71 de la loi de 1976. Grâce à lui, les autorités locales ont pu négocier avec l'Etat le financement d'un nombre important de postes supplémentaires afin de répondre aux problèmes spécifiques des minorités ethniques, à condition de consulter les communautés. En France, le contexte national est différent de ce point de vue. La logique républicaine de la politique nationale tend à effacer la question des « immigrés » derrière celle de l'exclusion entendue au sens large et, en conséquence, il n'existe pas de dispositif national axé sur le financement de dispositifs et de postes municipaux en faveur de l'intégration des « immigrés ».

Le deuxième facteur est le statut de citoyen des immigrés originaires du *New Commonwealth.* Le fait que ces minorités ethniques aient le droit de vote, puissent accéder aux emplois publics et être élus, favorise leur prise en compte comme clientèle électorale et leur permet d'influencer la vie politico-administrative locale. C'est le cas à Birmingham où, dès le début des années 1980, plusieurs conseillers municipaux « noirs » ont été élus. En France, l'absence de droit de vote des immigrés a fait obstacle à leur constitution en clientèle politique et à l'adoption de mesures en leur faveur. Cet obstacle a sans doute été particulièrement sensible à Marseille, où l'électoralisme et des formes de clientélisme jouent un rôle important (Sanmarco, Morel, 1985, p. 103).

Un dernier facteur national déterminant renvoie au degré d'autonomie du local : les autorités locales britanniques ont une autonomie plus grande que les collectivités locales françaises. En Grande-Bretagne, il existe un véritable pouvoir local possédant suffisamment d'indépendance et de pouvoir pour que soient mises en œuvres de véritables politiques locales. Selon D. Lapeyronnie (1993, p. 307), c'est la principale différence avec la France, où l'accès à la décision politique est fermé pour les communautés. En Grande-Bretagne, l'administration centrale est séparée du gouvernement local, mais sans posséder les structures verticales qui permettent d'intégrer l'action. La division horizontale est très marquée (Ashford, 1982). A l'intérieur d'un cadre légal plus strict et plus rigide, les autorités locales britanniques ont donc une autonomie d'action plus importante. En France, pendant longtemps, les questions relatives à l'intégration des immigrés étaient traitées avant tout par des organismes nationaux, notamment le FAS (lui-même régionalisé en 1984), laissant très peu d'autonomie et de moyens aux pouvoirs locaux. Après les réformes de la décentralisation du début des années 1980, les municipalités ont acquis dans ce domaine de plus en plus d'importance. Mais pour nombre d'élus locaux, l'intégration des immigrés demeure une question nationale devant être traitée par les institutions nationales et financée par elles ; l'habitude de s'appuyer sur les fonds du FAS reste forte. Cette opposition explique qu'en France les politiques locales d'intégration sont souvent éclatées, bâties verticalement, avec une faible implication des municipalités, alors qu'en Grande-Bretagne elles sont plus véritablement locales, au sens où elles sont définies par les autorités locales à l'intérieur de cadres de relations centre/périphérie plus rigides. Cette structuration différente des administrations et des pouvoirs locaux se combine à celle de la politique communautaire. En Grande-Bretagne, l'autonomie plus forte des autorités locales favorise l'apparition d'une politique communautaire car les pouvoirs locaux sont un lieu traditionnel de représentation des intérêts. Selon D. Lapeyronnie (1993, p. 316), il y a ainsi une liaison intrinsèque entre l'existence d'un véritable gouvernement local, la mise en place d'une politique (*politics*) communautaire et la mise en œuvre de politiques (*policies*) d'intégration des minorités ethniques. L'autonomie des autorités locales britanniques a toutefois été réduite depuis les années 1980 (suppression de certaines autorités locales, suppression de certaines compétences, rigidification du cadre d'action locale, restrictions budgétaires, etc.) et le contexte pour le développement de politiques locales antiracistes est aujourd'hui moins favorable. Loin d'encourager

de nouvelles initiatives de lutte contre la discrimination raciale, la législation sur le gouvernement local des gouvernements Thatcher et Major s'est fondée sur le principe d'une réduction considérable du rôle des autorités locales comme fournisseurs directs de services dans divers domaines, notamment le logement, et des possibilités pour les autorités locales de développer des initiatives propres.

Par ailleurs, certains facteurs locaux se sont également avérés déterminants dans la structuration d'une politique en direction du logement des minorités ethniques à Birmingham et à Marseille.

Le premier est le facteur politique local. En Grande-Bretagne, les municipalités travaillistes ont été dans l'ensemble plus volontaristes que les municipalités conservatrices dans le domaine de l'antiracisme. Contraitement à ces dernières, elles ont souvent créé des structures de gestion des relations raciales ou de l'égalité raciale (*race relations unit*, *race equality unit*) et des comités d'égalité des chances (*equal opportunity committees*). A Birmingham, le *Labour* a pris le contrôle de la ville en 1979, pour deux ans, avant d'être remplacée par les Conservateurs en 1982, puis de reprendre le pouvoir en 1984 pour ensuite stabiliser et maintenir jusqu'à aujourd'hui sa position à la tête de la municipalité[233]. C'est en 1984, après des hésitations liées à la crainte de faire peur à la base « blanche » de son électorat, que le parti *Labour* de Birmingham, dominé par l'aile modérée, affiche clairement son engagement à mettre en place une politique d'égalité raciale. Un comité des relations raciales et de l'égalité d'opportunités est alors créé et diverses initiatives sont prises. Cette politique n'a pas été adoptée sans tension, ce qui s'est traduit par des retours en arrière épisodiques, en particulier en 1987. La municipalité supprime alors l'autonomie du comité des relations raciales et de l'égalité d'opportunités et du comité des femmes (créé lui aussi en 1984) et les fusionne avec le comité du personnel, créant ainsi un comité du personnel et de l'égalité d'opportunités[234]. Cette fusion a des motivations purement électoralistes : la municipalité craignait qu'une politique affichée en faveur des minorités ethniques ne lui soit électoralement préjudiciable. Le recul enregistré par le parti aux élections de mai 1987 semblait en effet dû au succès de la campagne conservatrice contre la *loony left* (la gauche folle, nom donné à l'aile gauche du parti travailliste), lui reprochant de privilégier les minorités ethniques et les homosexuels plutôt que les « bons électeurs ». En contraste avec la politique de certaines autorités de gauche plus radicales, notamment dans la région de Londres, à Sheffield ou Liverpool, la politique de Birmingham s'est voulue plus modeste, plus pragmatique, et le *Labour* a soutenu des conseillers noirs plutôt modérés.

---

[233] Dans les années 1980, la municipalité a été dominée par l'aile modérée du parti, dans les années 1990 par son aile gauche (Garbaye, 2001).

Certains événements locaux, en particulier le déroulement d'émeutes, ont également pu contribuer à mettre la question des minorités ethniques à l'agenda municipal. A Birmingham, les « émeutes raciales de Handsworth » de 1985 ont conduit la municipalité à s'interroger sur sa politique en direction des communautés. Les 9 et 10 septembre 1985, des émeutes éclatent sur la Lozells Road. Deux commerçants « asiatiques » trouvent la mort dans l'incendie de leur boutique. Personne ne sait exactement ce qui est arrivé mais les images font le tour du pays. Pourtant, comme l'ont souligné L. Back et J. Solomos (1995, pp. 81-84), ces émeutes ont été un peu trop rapidement qualifiées de « raciales » : elles ont été présentées comme opposant les communautés « antillaise » et « asiatique », alors même que de nombreux « Blancs » étaient présents et que la personne accusée du meurtre des deux commerçants « asiatiques » s'avéra être « blanche ». L'événement a néanmoins contribué à la définition des « Noirs » comme délinquants et criminels. De plus, ces émeutes ne se sont pas déroulées à Handsworth mais à Lozells Road, dans le quartier voisin de Lozells. Qu'elles aient été désignées comme les « émeutes de Handsworth » est révélateur de la géographie imaginaire de la ville : les émeutes « raciales » ne pouvaient se dérouler qu'à Handsworth, ce quartier qui symbolise l'immigration de couleur dans l'imaginaire de la ville. A Marseille, l'un des lieux communs des discours des acteurs locaux consiste à souligner l'absence d'émeutes de l'ampleur de celles que connaissent périodiquement d'autres grandes agglomérations françaises, et à imputer cette « exception marseillaise » à divers facteurs locaux plus ou moins mythifiés : le développement du tissu associatif, la force du sentiment d'appartenance territoriale des habitants au-delà des clivages ethniques, la passion du sport, la présence d'espaces urbains favorisant la mixité sociale et ethnique, tels que le stade[235], la plage ou encore la Canebière. Ce discours, largement repris par les médias et les chercheurs en sciences sociales, vient étayer l'idée d'un « modèle marseillais d'intégration » (Pons, 1997) : l'intégration à Marseille serait naturelle, ce qui exonérerait les pouvoirs publics de la nécessité d'« intégrer » de façon volontariste. Ce discours tend au final à justifier l'inaction des institutions locales.

### *B. L'institutionnalisation et la professionnalisation de l'action municipale*

Une autre différence entre Birmingham et Marseille renvoie au degré de structuration et d'institutionnalisation de la politique en direction des minorités ethniques. Celui-ci est fort à Birmingham et faible à Marseille. A Birmingham, un Comité des relations raciales et de l'égalité d'opportunités est créé en 1984 au niveau politique ; la même année est créée une *Race relations unit*

---

[234] Aujourd'hui, le service des relations raciales est intégré dans une *Equality and diversity division* (qui gère les questions raciales mais aussi de genre, de handicap, etc.). Cette division dépend de l'*Equalities and human resources committee*.

[235] C. Bromberger a pourtant montré comment la coupure entre « quartiers nord » et « quartiers sud » se reproduisait dans l'espace même du stade vélodrome (Bromberger, 1989 ; Bromberger, Hayot, Mariottini, 1995).

qui doit être son bras administratif. Initialement constituée d'un directeur et de cinq employés, elle se développe au fil des ans, de même que son budget qui passe de 120 000 livres en 1984 à plus d'un million de livres au début des années 1990, pour une équipe d'une trentaine de personnes. Son rôle est de développer des stratégies générales contre le racisme et les discriminations et d'assurer la participation des minorités ethniques dans le processus d'action publique. Le chef de la section, situé au grade le plus élevé dans la hiérarchie des collaborateurs du chef de cabinet, dispose d'un pouvoir certain. L'institutionnalisation de l'antiracisme est encore renforcée par l'établissement au sein de certains services municipaux d'équipes chargées des relations raciales. C'est notamment le cas du service municipal du logement, à partir de 1987. Une part importante des postes liés à la gestion des relations raciales sont occupés par des employés issus des minorités ethniques et nombre d'entre eux ont reçu une formation universitaire spécialisée sur les relations raciales.

A Marseille, il n'y a pas de processus d'institutionnalisation de la politique en direction des immigrés au sein de la municipalité, si ce n'est qu'à certaines périodes une personne a été chargée de façon plus ou moins claire, dans l'organigramme municipal, d'une action en direction des immigrés ou des communautés. C'est le cas en 1984 lorsqu'un agent est nommé responsable de la « solidarité ». Après son élection en 1989, R. Vigouroux nomme au sein de son cabinet un fonctionnaire officiellement chargé des relations avec les « communautés ». Mais on ne peut pas parler d'une véritable institutionnalisation de la question au sein de l'institution municipale. L'institutionnalisation est beaucoup plus forte du côté du FAS et de ses associations partenaires, et certains observateurs ont évoqué à ce titre une certaine professionnalisation de la vie associative en matière d'« intégration » (Cesari, 1995).

### *C. La structuration des relations avec les communautés ethniques*

Les modes de représentation des minorités ethniques sur la scène politique locale sont aussi très différents à Birmingham et à Marseille. Cette représentation est fortement institutionnalisée à Birmingham, beaucoup plus faiblement à Marseille. De nombreux espaces de discussion et de négociation sont institués en Grande-Bretagne entre les autorités locales et les minorités ethniques. Les conseils chargés des relations avec les communautés (CRC, « community relations commission ») instaurés dans les années 1970 ont été progressivement contestés et leur représentativité remise en question. Les municipalités ont souvent cessé de les considérer comme des interlocuteurs valables. C'est le cas à Birmingham, où la municipalité a tenté d'établir des mécanismes alternatifs de consultation. L'un des axes forts de la politique municipale, en particulier à partir de la fin des années 1980, a été la structuration d'un dialogue avec les communautés ethniques minoritaires. En 1987, la municipalité a mis place un forum, le *Standing consultative forum*, SCF, au sein duquel étaient

représentées les différentes communautés de la ville. Ce forum n'a pas été maintenu pour diverses raisons, notamment de conflits entre ceux qui se considéraient comme les représentants légitimes de certaines communautés (Rex, Samad, 1996). Aujourd'hui, il n'existe plus de structure globale de concertation, mais le principe de la consultation et de la participation des communautés *via* leurs associations reste au centre de la politique municipale. La municipalité subventionne ou affiche son soutien à un grand nombre d'associations communautaires, par exemple les associations de logement « noires ». L'existence de nombreux conseillers municipaux « noirs » est également soulignée par la municipalité comme une preuve de l'engagement du *Labour* en faveur de l'égalité raciale, bien que le soutien de candidats « noirs » par le *Labour* depuis les années 1980 se soit davantage écrit dans une logique électoraliste (obtenir le soutien de l'électorat « noir », très influent dans certains quartiers de l'*inner city*) que sociale ou idéologique[236]. Dans un premier temps tous ces conseillers « noirs » étaient *Labour* ; aujourd'hui quelques-uns sont indépendants ou *Lib Dem*, mais à ce jour encore aucun n'est conservateur.

A Marseille, comme dans les villes françaises en général, la structuration des communautés ethniques et des relations entre ces minorités et la municipalité est loin d'être aussi développée. L'intégration à la républicaine n'a pas favorisé une telle structuration. Pourtant, de nombreux commentateurs soulignent une certaine spécificité marseillaise du point de vue des rapports du pouvoir local avec les communautés. A Marseille, le fait migratoire et communautaire a toujours participé à la vie politique de la cité et à la construction de son identité. Dès l'entre-deux guerres, le communautarisme politique a été une ressource politique et un instrument efficace de contrôle social. L'adjoint au maire Simon Sabiani, passé du parti communiste au parti populaire français de Jacques Doriot, en fut l'un des instigateurs, s'appuyant fortement sur les réseaux corses et italiens (Morel, Sanmarco, 1985). Après la Seconde guerre mondiale, les différents maires (Gaston Defferre, Robert Vigouroux et Jean-Claude Gaudin) ont su jouer de la structuration communautaire de la société civile pour asseoir leur légitimité en développant des réseaux clientélistes communautaires. Des quasi-quotas ont souvent été assurés aux différents réseaux communautaires dans les secteurs contrôlés par la municipalité. Mais ce système clientéliste a laissé à l'écart certaines communautés, à commencer par les communautés maghrébine et gitane. M. Wieviorka a parlé à ce titre d'un « modèle politique de pluralisme limité » (Wieviorka, 1992, p. 1236). Ce clientélisme reposait sur les communautés, mais restait largement dans le non dit. De plus, en raison du tarissement des ressources (logements sociaux et emplois principalement) susceptibles d'être distribuées selon une gestion clientéliste, les relations

[236] C'est en 1979 qu'ont été élus les deux premiers conseillers municipaux « noirs » de Birmingham. Leur nombre a fortement augmenté au cours des années 1980 pour atteindre 8 en 1984, 9 en 1985, 14 en 1987, 18 en 1989, 19 en 1991. En 2001, le conseil municipal comptait 19% de conseillers « noirs » : 11 « Pakistanais », 7 « Antillais » et 4 « Indiens » sur un total de 117 membres. A partir du début des années 1990, il y a eu des conservateurs « noirs » candidats ou activistes, mais aucun conseiller conservateur « noir » n'a été élu.

politiques avec les communautés ne peuvent plus aujourd'hui se réduire à des relations clientélistes (Mattina, 2001).

L'une des caractéristiques de la vie politique marseillaise - mais à nouveau cela est vrai de nombreuses villes françaises (Geisser, 1997 ; Garbaye, 2001) - est sa fermeture à certaines minorités ethniques, notamment la minorité maghrébine[237]. En 2001, il y a seulement 4 élus d'origine maghrébine sur 101 élus au conseil municipal, alors que la minorité maghrébine représente au moins 15% de la population marseillaise. En 1989, l'élection de R. Vigouroux s'est pourtant traduite par une ouverture plus explicite aux composantes ethniques de la société civile. Candidat dissident du parti socialiste, ne pouvant donc s'appuyer sur un appareil partisan, Vigouroux a cherché une légitimité auprès des différents groupes sociaux qui composent la ville. Des candidats d'origine maghrébine notamment ont trouvé place sur sa liste « Majorité Marseille ». Toutefois, la question de l'existence même d'un « vote communautaire » se pose. Dans quelle mesure les élus issus des minorités sont-ils perçus par ces minorités comme s'exprimant en leur nom ? A. Sayad *et al.* (1991, p. 192) s'étonnent que les groupes de pression politiques « ne semblent pas […] capables de déterminer un 'vote communautaire' parmi les 'immigrés francisés' ou les enfants d'immigrés. Cela peut paraître curieux dans une société, et, plus précisément, dans une ville où le clientélisme a eu un poids considérable dans la vie politique et où le thème de l'immigration sert d'enjeu électoral » (1991, p. 192). Si nombre d'études sociologiques ont insisté sur la défiance des nouvelles générations issues des minorités maghrébines à l'égard de leurs élites (les « beurgeois »), d'autres enquêtes ont mis en évidence moins un sentiment d'hostilité que d'indifférence (Geisser, Kelfaoui, 1996). La question de la coupure entre les conseillers « noirs » et les minorités ethniques est également un objet de débat récurrent en Grande-Bretagne.

Sur le plan de la structuration des rapports entre la municipalité et les communautés, il faut évoquer à Marseille l'existence de « Marseille espérance ». Il s'agit d'une commission présentée comme confessionnelle, dont la création a été impulsée par R. Vigouroux au début des années 1990. L'un de ses objectifs est de promouvoir le dialogue entre les religions et entre les groupes religieux et la municipalité. Cette création s'inscrit dans un contexte marqué par l'affichage politique d'une attention portée à l'existence des communautés religieuses minoritaires et à leurs problèmes. Dès 1989, R. Vigouroux a eu un geste symbolique fort en donnant son accord pour la construction d'une mosquée à Marseille. Mais globalement la structuration des relations entre les communautés et la

[237] Cf. le film documentaire de J.-L. Comolli et M. Samson, « Rêves de France à Marseille », sorti en 2003. Ce film interroge la place des minorités ethniques dans la vie politique marseillaise à partir d'une enquête sur les aspirants « issus de l'immigration » lors des municipales de 2001 (notamment Tahar Rahmani, Nourredine Haggoug, Salah Bariki et Samia Ghali).

municipalité demeure très faible, ce qui est principalement dû à l'absence de volonté municipale d'afficher une politique forte dans ce domaine.

### *D. Les minorités ethniques et les politiques du logement des « villes entrepreneuriales »*

Jusqu'ici, nous avons abordé la question du logement des minorités ethniques sous l'angle de la gestion locale des relations interethniques ; si on déplace le regard vers la gestion locale du logement, comment l'enjeu des « immigrés » et de leur logement est-il construit ?

Ce nouvel angle d'approche fait ressortir des convergences intéressantes entre les cas de Birmingham et de Marseille. Dans les deux villes, la question du logement en général, et du logement des minorités ethniques en particulier, est construite par les municipalités à l'intérieur du référentiel de la « ville entrepreneuriale » (Jessop, 1997). La postfordisation, l'internationalisation, la tertiarisation des économies créent un contexte de mise en concurrence des territoires urbains dans lequel la question de l'attractivité des entreprises et d'une main d'œuvre hautement qualifiée devient incontournable, ou plutôt est construite comme incontournable, sur l'agenda des métropoles européennes. Cette transformation des référentiels urbains est flagrante aussi bien à Marseille qu'à Birmingham. Dans ces deux villes à tradition industrielle confrontées à la crise de leur assise économique et au départ des classes moyennes et supérieures, s'est cristallisé depuis les années 1980 un nouveau référentiel des politiques urbaines fondé sur la gestion de l'attractivité et de l'image (Le Bart, 1999).

C'est dès le milieu des années 1980 que s'amorcent ces transformations à Marseille (Pinson, 2002). Après la mort de G. Defferre, R. Vigouroux arrive à la tête de la municipalité en 1986, en axant sa campagne sur les « 50 dossiers pour Marseille ». Il met en place un nouveau style de *leadership* municipal, développe une pratique du métier d'élu local fondée non plus uniquement sur la gestion du fief mais aussi sur la promotion du territoire. L'élection de R. Vigouroux marque un tournant : une réflexion s'amorce sur l'image de la ville, sur son inscription dans la concurrence des territoires. Pensé en 1992 pour relancer le développement urbain, érigé en opération d'intérêt national en 1995, date à laquelle est créé l'Etablissement public Euroméditerranée (EPAEM), le projet Euroméditerranée

s'inscrit dans cette perspective[238]. L'enjeu n'est pas seulement de renforcer la centralité économique de Marseille mais aussi de redonner aux quartiers anciens du centre-ville une « centralité sociale ».

Dès les années 1980, la municipalité de Birmingham, dominée par le *Labour* de façon stable à partir de 1984, a développé une très forte politique d'image tournée à la fois vers l'extérieur (promotion d'une image de prestige internationale) et vers l'intérieur (renforcement du sentiment identitaire local). La municipalité a mobilisé l'ensemble des acteurs urbains, publics et privés, dans cette entreprise de « *civic boosterism* » et de « *place marketing* » (Collinge, Hall, 1997 ; Beazley, Loftman, Nevin, 1997). Elle été fortement influencée par l'expérience des villes de la côte est des Etats-Unis en matière de tourisme d'affaires et de projets de prestige. La stratégie d'image repose sur un méga-projet de prestige, centré sur le *Central Business District* (CBD) et la zone adjacente (*Brindley Place* et *Broad Street*), près de la mairie. En 1983, Birmingham a ainsi voté la construction du premier *International Convention Centre* de Grande-Bretagne ainsi que d'un ensemble de projets liés : *National Indoor Arena* (palais des sports), *Symphony Hall*, hôtel de haut standing Hyatt, et aménagement de la Brindley place (qui inclut la construction de bureaux et de logements). Cette stratégie a été développée sur un mode néo-corporatiste par un petit cercle d'hommes politiques, de fonctionnaires et d'acteurs privés cooptées. Formulée au milieu des années 1980, elle a, à de nombreux égards, préfiguré la réorientation de la politique nationale vers le *place marketing*. Birmingham a spontanément embrassé le style « américain » de régénération urbaine qui privilégie l'entrée par l'économique plutôt que par le social (« l'économie tire le social ») et le partenariat avec le secteur privé, alors que d'autres autorités locales travaillistes telles que Manchester ou Glasgow étaient plus réticentes face aux orientations que le gouvernement Thatcher cherchait à imposer.

A Birmingham, la régénération s'est toutefois appuyée sur l'implication forte de l'autorité locale et non pas uniquement des acteurs privés locaux. Le financement du projet est passé par des coupes dans les budgets sociaux, notamment le logement et l'éducation. L'organisation de grands sommets locaux, appelés « Highbury », réunissant l'ensemble des acteurs urbains, publics et privés, a été le principal instrument de fabrique du consensus sur cette réorientation de l'action locale[239]. Le

---

[238] Le projet Euroméditerranée est un projet de restructuration du port de Marseille et des zones environnantes. C'est la première opération d'intérêt national à inclure dans son périmètre de nombreux quartiers habités. D'une surface de 311 hectares, le périmètre recouvre environ 30 000 habitants et 15 000 logements. Il englobe une dizaine de quartiers. Le pari affiché de ses promoteurs est tout à la fois de redynamiser l'économie locale en diversifiant les activités portuaires et en attirant, sur le site, des entreprises du secteur tertiaire, de réhabiliter les quartiers anciens et d'y assurer une plus grande « mixité sociale » par l'investissement privé, en d'autres termes de dépaupériser le centre-ville.

[239] La première initiative Highbury, en 1988, a abouti à la création de *Birmingham City 2000*, un réseau d'organisations privées représentant 150 entreprises des secteurs financier et immobilier, qui facilite le dialogue et le partenariat entre le secteur privé et la municipalité. Le deuxième symposium, en 1989, a abouti à la mise en place d'une autre organisation clé, le *Birmingham Marketing Partnership*, partenariat créé sur l'initiative de *City 2000* qui vise à promouvoir Birmingham comme centre de tourisme d'affaires, comme le révèle son slogan « *Birmingham : Europe's meeting place* ».

changement de *leadership* municipal en 1993 a conduit à teinter le projet urbain d'une plus forte dimension sociale tout en se situant dans la continuité de la période précédente. La municipalité est restée un membre pleinement engagé du *Birmingham Marketing Partnership* et a répondu avec enthousiasme à l'initiative gouvernementale *City Pride*, produisant avec ses partenaires le 1er *Prospectus* en 1994. Les partenaires clés de *City Pride* sont la municipalité, la Chambre de commerce, *City 2000*, le Conseil de la formation et de l'entreprise et le Conseil du secteur volontaire. L'objectif fondamental est de stopper l'émigration des cadres supérieurs et professions libérales hors de la ville. Le *Prospectus* souligne en même temps la nécessité de lutter contre l'exclusion sociale et projette un message de cohésion urbaine. La conférence Highbury 3 qui s'est déroulée en 2001 signale un renforcement du discours social qui accompagne la stratégie de développement économique, avec l'apparition du slogan de *Flourishing Neighbourhoods*. Alors que les conférences précédentes s'étaient concentrées sur la question du centre de prestige, la conférence Highbury 3 a été l'occasion de développer un discours selon lequel les acteurs urbains doivent se tourner également vers les autres quartiers de la ville et notamment les quartiers en difficulté, et faire en sorte que ces quartiers bénéficient eux aussi des fruits du développement urbain. *Flourishing neighbourhoods* est davantage un discours mobilisateur qu'un principe opérationnalisé à travers des mesures concrètes. Cet agenda, qui converge avec les thèmes du *Neighbourhood renewal* et de la *Community cohesion*, est pris en charge par un partenariat appelé Partenariat stratégique urbain (*City strategic partnership*), créé en réponse aux directives nationales dans le cadre de la *Neighbourhood renewal strategy*. Ce partenariat réunit l'ensemble des principaux acteurs urbains, municipaux, étatiques et privés.

A Birmingham et à Marseille, la question du logement, liée au contrôle du peuplement et de l'image du territoire, est au centre des préoccupations de la « ville entrepreneuriale ». La politique du logement conduite par la municipalité marseillaise s'inscrit dans cette stratégie d'image et d'attractivité des entreprises mais aussi des classes moyennes et supérieures. Le projet Euroméditerranée, dont le périmètre inclut des quartiers centraux à forte dominante ethnique minoritaire, a relancé le vieux thème marseillais de la « reconquête du centre » (Mazzella, 1996a ; Fournier, Mazzella, dir., 2004). Dans le PLH (1999), la transformation du centre ancien et l'attraction des classes moyennes et supérieures sont désignées comme les priorités. Le PLH souligne d'emblée « le rôle décisif que doit jouer l'habitat dans la réussite des projets majeurs de la Ville que sont Euroméditerranée, le Grand Projet Urbain et la revalorisation du centre-ville. Marseille d[oit] répondre à de grands défis : enrayer la perte de population, produire une offre nouvelle et diversifiée de logements, amplifier la requalification du parc existant, et intervenir avec des moyens spécifiques sur le centre-ville : la modification de l'image de Marseille passe en effet par l'évolution de son centre ancien » (1996, p. 13). Dans la liste des objectifs du PLH, « stabiliser le niveau de population à court terme pour une reprise de la croissance d'ici 2015 » est énoncé comme le principal objectif tandis que la lutte contre l'exclusion sociale et urbaine n'arrive qu'en cinquième position. Dans ce cadre, la

question du logement des minorités ethniques est construite comme un problème en termes d'image du centre : « le statut d'un centre-ville dépend non seulement de la qualité objective des fonctions qui s'y exercent, mais encore et peut-être plus, de l'image transmise autant par son aspect physique que par la population qui le fréquente. A cet égard, il faut reconnaître que, malgré les efforts faits ces dernières années, le centre ville pose encore de nombreux problèmes et son traitement doit devenir une véritable priorité » (PLH, 1999, p. 127). Dans un entretien récent, le maire de Marseille exprimait la même idée dans des termes plus directs : « Le Marseille populaire, ce n'est pas le Marseille maghrébin, ce n'est pas le Marseille comorien. Le centre a été envahi par la population étrangère, les Marseillais sont partis. Moi, je rénove, je lutte contre les marchands de sommeil et je fais revenir des habitants qui payent des impôts » (*La Tribune*, 5/12/2001).

A Birmingham, le mégaprojet urbain n'a pas d'influence directe sur le logement des minorités ethniques dans la mesure où il ne s'opérationnalise pas sur des quartiers résidentiels. Le périmètre et le mode de financement du projet sont tels que l'essentiel de l'impact négatif sur les groupes les plus défavorisés s'est dilué à l'échelle de la ville plutôt que de se concentrer dans l'espace d'un quartier pauvre adjacent au projet de prestige. Dans le cas de Birmingham, il n'y a donc pas eu de résultat négatif direct, mais plutôt un impact négatif sur les groupes sociaux défavorisés du fait de la réduction des ressources allouées aux services sociaux comme le logement ou l'éducation. En revanche, comme à Marseille, le thème de l'attractivité surdétermine la politique du logement. Selon les termes mêmes de la stratégie municipale du logement de 2001, « l'attention portée aux besoins en logement doit être contrebalancée par une attention plus large à l'économie et au développement urbain » (2001, p. 15). L'objectif central de la municipalité en matière de logement est comme à Marseille d'attirer ou retenir des populations à haut statut socio-économique dans la ville centre (p. 17). En cela, la politique de Birmingham s'inscrit pleinement dans l'agenda national de la « renaissance urbaine ». La publication du rapport *Towards an urban renaissance* (1999) de l'*Urban task force* a souligné la nécessité de revitaliser les centres urbains et de créer « la qualité de vie et la vitalité qui rendent la vie urbaine désirable […] afin que les villes redeviennent attractives comme lieux de vie, de travail et de loisir », et soient à même d'attirer et retenir les populations économiquement actives qui sont en situation de choisir où elles vivent. La question du logement social et du logement des personnes en difficulté est secondaire à l'agenda de la politique du logement, l'argument étant que la stratégie de développement économique doit en elle-même avoir pour effet de tirer vers le haut les revenus et donc de permettre aux ménages de répondre à leurs besoins en logement sur le marché privé : « Le succès de la politique du logement sera en partie jugé sur sa capacité à contribuer à l'augmentation de la richesse et du succès de la ville. Parallèlement, l'amélioration du statut socio-économique des résidents de la ville doit réduire la demande de logement social. Il n'est pas raisonnable de construire une politique de logement sur le présupposé que les populations dont les revenus sont bas aujourd'hui vont tous rester bas, que les conditions de ces populations ne vont pas évoluer et que leur préférence va continuer à se

porter sur le logement locatif social. […] Les choix en matière de logement social doivent donc être fondés sur l'hypothèse d'une baisse de la demande. […] En conséquence, l'agenda du logement social doit se focaliser sur l'amélioration des logements existants plutôt que sur la construction neuve » (2001, p. 17).

En définitive, le logement des minorités ethniques est construit bien davantage comme un problème d'image urbaine plutôt que comme problème d'égalité raciale ou de solidarité sociale, quand bien même les projets urbains se réclament souvent de la « mixité sociale » à Marseille ou de la « diversité » et du « développement » des quartiers à Birmingham. Il est primordial de resituer les politiques antiracistes dans ce contexte plus général de la mise en forme des « vrais » enjeux urbains. Si les répertoires des politiques antiracistes divergent d'un côté à l'autre de la Manche, des convergences fortes se dessinent quant à la façon dont les « villes entrepreneuriales » britanniques et françaises construisent et gèrent la question du logement des minorités ethniques et plus généralement des groupes en difficulté socio-économique dans le cadre de politiques de logement devenues indissociables de politiques d'image et de peuplement. C'est en ayant à l'esprit ce contexte plus général, révélateur de la forte ambivalence de la construction locale des enjeux, que nous allons maintenant nous intéresser à la construction du logement des minorités ethniques comme objet des politiques antiracistes.

## II. LA CONSTRUCTION LOCALE DES ENJEUX : LE RACISME DE L'ANTIRACISME

Afin de comprendre comment le logement des minorités ethniques est construit comme objet des politiques locales antiracistes, nous analyserons la façon dont sont construits, d'une part le problème de l'accès au logement des minorités ethniques, d'autre part celui de la ségrégation ethnique.

### *A. L'accès au logement des minorités ethniques : l'euphémisation des discriminations*

Le contraste est frappant entre la façon dont l'accès au logement des minorités ethniques est construit comme problème public dans les deux villes. A Birmingham, cet enjeu est défini à la fois en termes de contraintes et de choix, de discriminations et de cultures spécifiques. A Marseille, la reconnaissance de ces discriminations fait l'objet de luttes entre les acteurs locaux pour la définition légitime du problème, mais au final les résistances à la reconnaissance des discriminations ethniques paraissent très fortes.

### 1. Birmingham : entre contrainte et choix, discrimination et culture

Les autorités locales britanniques ont joué depuis les années 1980 un rôle clé dans la construction de politiques d'égalité raciale dans le domaine du logement. Si elles ont perdu leur rôle privilégié dans la construction et la gestion du logement social, elles sont devenues des « *enablers* » dotées d'une fonction stratégique importante. Dans cette optique, la municipalité de Birmingham définit chaque année une stratégie de logement qui prend matériellement la forme d'un document évaluant les besoins, définissant les problèmes et esquissant les orientations au sein desquelles doivent s'inscrire les activités des acteurs locaux du logement, publics et privés, notamment les associations de logement[240]. Toutefois, la question du logement des minorités ethniques est peu abordée dans cette stratégie globale. Elle fait l'objet d'une stratégie spécifique élaborée par la *race and housing team* établie au sein même du service municipal du logement.

C'est en 1990 qu'une première *Race and housing strategy* est approuvée par le Comité de gestion du logement, remplacée en 1995 par une *Race equality strategy* puis en 2002 par une *BME housing strategy 2002-2005*. Le service municipal du logement a par ailleurs défini un Plan d'action pour l'égalité relatif non seulement à l'égalité raciale mais à l'ensemble des dimensions de l'inégalité (genre, âge, groupes « vulnérables », etc.) (*Equality action plan 1999/2000*). Suite à l'enquête Stephen Lawrence, il a également mis en place un Plan d'action Enquête Stephen Lawrence intitulé *Moving race equality forward* (*Faire avancer l'égalité raciale*) (2001). Outre ces plans à caractère général, il produit des stratégies ou des études qui se focalisent sur des enjeux plus spécifiques, notamment le harcèlement racial. La préoccupation du service vis-à-vis de cette question transparaît à travers le grand nombre de rapports qui lui sont consacrés[241]. La question de la ségrégation ethnico-résidentielle est beaucoup moins présente à l'agenda du service, à en juger par la rareté des rapports relatifs à ce sujet. De ce point de vue, le rapport de 1998 intitulé *L'Accès des communautés ethniques minoritaires à l'outer city*[242] fait exception. La littérature produite par le service municipal du logement englobe enfin les évaluations statistiques de l'action municipale dans le domaine du logement et notamment des attributions de logements municipaux ; ces évaluations incluent un *monitoring* ethnique.

---

[240] Si ces dernières sont contrôlées par le bureau régional de la Corporation de logement, elles doivent aussi respecter les orientations fixées par la municipalité.

[241] Cf. BCC housing department, 10 janvier 2001, *Rapport de monitoring du harcèlement racial* ; (ca. 1998-2000), *Lutter contre le harcèlement dans la ville. Politique et procédure contre le harcèlement*, 12 p.; *Cas de harcèlement racial 1998; Cas de harcèlement racial 1997*; février 1997, *Le harcèlement racial sur les ensembles de logements municipaux* ; février 1996, 1994. *Une analyse des cas de harcèlement racial sur les ensembles municipaux et une révision de la politique et des procédures*, 13 p; 1993, *Les besoins de soutien des locataires victimes de harcèlement racial. Résultats et recommandations d'une recherche*, 27 p.

[242] BCC housing department, avril 1998, *BME communities' access to outer city housing*, 41 p.

L'analyse de ces documents[243] et des entretiens avec les acteurs municipaux permet de repérer les grandes lignes de la construction du problème du logement des minorités ethniques sur lesquelles repose l'action municipale. Ce qui ressort de plus frappant à cet égard est la façon dont les inégalités (ou différences) d'accès au logement sont constamment rapportées à un mélange complexe de contraintes et de choix : d'un côté les contraintes imposées par le « système », en particulier les discriminations, entendues au sens large, comme discriminations individuelles mais aussi institutionnelles, directes mais aussi indirectes ; de l'autre les choix individuels, eux-mêmes articulés aux « différences culturelles ».

La Stratégie d'égalité raciale définie par le service du logement en 1995 (*Race equality strategy* 1995) prend ainsi pour point de départ le constat de la « différence culturelle » et des « besoins spécifiques » des minorités ethniques :

> « La population minoritaire est une population diverse avec des différences issues de la culture, de la religion et de la région ainsi que du pays d'origine. Les ménages *black* et ethniques minoritaires diffèrent à de nombreux égards de la population indigène (*indigenous*). Ces différences incluent la composition du ménage, la structure d'âge, la taille du ménage et les modes d'occupation du logement. Les différences engendrent un vaste ensemble de besoins qui doivent être pris en compte dans le développement de la stratégie. » (BCC housing department, 1995, p. 12).

Dans le prolongement de cette définition du problème, sont soulignées les différences entre les groupes ethniques minoritaires, qui engendrent différents besoins selon l'appartenance ethnique minoritaire :

> « Il est également important de **reconnaître que les diverses communauté minoritaires ont leurs besoins distincts et différents** qui ne sont pas statiques mais changent du fait des changements dans l'âge et la structure des ménages. » (BCC housing department, 1995, p. 13).

L'accent mis sur la différence culturelle transparaît plus généralement au travers de l'action et des documents produits par l'*Equalities Unit*. La municipalité a en particulier produit une série de « profils communautaires » destinés à aider les agents municipaux à travailler dans un environnement pluri-ethnique. Ces profils sont des rapports d'une cinquantaine de pages consacrés chacun à la description de ce qui est désigné comme la « culture » d'un des groupes ethniques minoritaires de la ville (« Irlandais », « Asiatiques », « Sikhs », « Vietnamiens », « Hindous », etc.) (BCC, *Community profiles*, 1996). En introduction à ces profils communautaires, la *leader* de la municipalité (Theresa Stewart, *Labour*) écrit :

> « Birmingham bénéficie d'un énorme mélange religieux, racial et culturel […]. La municipalité s'engage non seulement à fournir des services de la plus haute qualité, mais aussi à fournir un accès égal à tous nos citoyens. A cette fin, la municipalité doit s'assurer

[243] Nous avons notamment analysé de façon systématique la Stratégie pour l'égalité raciale de 1995 et la Stratégie pour le logement BME 2002-2005, qui définissent les orientations clés de la politique du service municipal du logement en matière de logement des minorités ethniques.

qu'elle fournit des services appropriés, adéquats et '*sensitive*'. Il est donc impératif que les *policy makers* et les fournisseurs de service aient une connaissance et une compréhension spécifique des cultures des communautés qu'ils servent. Je considère cette brochure comme un guide de la diversité culturelle à Birmingham et je suis heureuse de la recommander comme une référence utile. »

Ces quelques phrases sont symptomatiques de la façon dont la municipalité *brummie* envisage la question des minorités ethniques. La diversité est définie dans des termes positifs : Birmingham « bénéficie » de ce mélange. Dans le même temps, elle est définie en des termes religieux et culturels mais aussi raciaux, dans une formule (« mélange religieux, racial et culturel ») qui tend à mettre sur le même plan la culture, la religion et la « race ». Cela a deux conséquences : d'une part, cette formule tend de ce fait à accréditer l'existence de la « race » puisque celle-ci est située sur le même plan que la culture et de la religion ; d'autre part, ce faisant, elle tend à durcir la réalité et la substance de la culture et de la religion, puisque la formule laisse entendre que la culture, la religion et la race sont trois phénomènes du même ordre. Cette perception de la différence culturelle se lit aussi dans le contenu plus général de ces profils communautaires, qui tendent à se focaliser sur la culture d'origine et son exotisme, l'essentiel des développements étant consacrés à l'histoire des pays d'origine et des migrations vers la Grande-Bretagne, la langue, la religion ou la cuisine.

Le fait que la majorité des minorités ethniques est constituée d'individus nés en Grande-Bretagne, dont la culture est plus britannique qu'« asiatique », « hindoue » ou autre, est largement méconnu par ces brochures. Par exemple, dans la brochure relative aux communautés « asiatiques », le cas des « jeunes générations » est traité en ces termes :

« **Les valeurs de la jeune génération et les valeurs culturelles asiatiques traditionnelles ne se mélangent pas toujours bien**. Un grand nombre de ces jeunes tend à avoir des sentiments d'appartenance mélangés. […] Après avoir vécu là toute leur vie, ils ont le sentiment d'appartenir davantage à la Grande-Bretagne qu'au pays d'origine de leurs parents. Ce sentiment d'incertitude se traduit dans leurs attitudes. La façon dont ils s'habillent et la nourriture qu'ils mangent témoignent de peu de respect pour leur culture et leurs traditions. Au final **ils peuvent prendre de mauvaises habitudes telles que boire, fumer, jouer à des jeux d'argent, etc**. C'est une attitude « rebelle » qu'ils tendent à adopter. […] Les femmes ont plus de problèmes que les hommes du fait de contraintes culturelles et religieuses diverses. » (BCC, *Cultural profile. Communities of Asian origin in Birmingham*, 1996, p. 24).

Dans ces développements, la jeune génération issue de parents immigrés n'est à aucun moment présentée comme des individus britanniques confrontés à des discriminations du fait de l'origine de leurs parents. Elle est au contraire présentée comme porteuse d'une culture déviante, pathologique (ces jeunes boivent, fument etc.), cette déviance étant imputée au difficile « mélange » des cultures ce qui renvoie implicitement à l'idée que la coprésence des cultures britannique et « asiatique » pose problème. La double appartenance culturelle est présentée comme un handicap. Les individus de la deuxième ou troisième génération ne sont pas présentés comme des citoyens et

nationaux britanniques ; au contraire, l'auteur de la brochure semble presque s'étonner que ces personnes aient le sentiment d'appartenir à la Grande-Bretagne et, lorsqu'il évoque « leur culture », il définit celle-ci comme la culture de leurs parents, la culture d'origine, et non pas comme une culture hybride, encore moins comme la culture britannique. Ce que l'ambiguïté de leur sentiment d'appartenance doit aux discriminations subies par ces individus n'est pas évoqué ; cette ambiguïté est plutôt rapportée à la culture d'origine, présentée comme archaïque, comme en témoigne la référence aux « contraintes culturelles et religieuses » qui pèsent sur les jeunes femmes de parents « asiatiques ».

Au final, ces brochures tendent certes à présenter la différence culturelle comme un phénomène positif mais plus encore comme un phénomène problématique et irréductible. Quant aux discriminations, elles sont quasi absentes. Si ces brochures s'inscrivent explicitement dans un objectif de lutte contre les inégalités ethniques en donnant aux décideurs et fonctionnaires municipaux des clés de lecture de la culture des minorités ethniques, elles tendent dans le même temps à réduire la question des discriminations à un simple problème d'incompréhension de leur culture. Le message qu'elles véhiculent implicitement est qu'il suffit de comprendre cette culture pour éliminer les inégalités d'accès aux services. La question des discriminations est ainsi articulée à la seule question de l'incompréhension ou de la « distance culturelle », et totalement déconnectée de celle du racisme et du pouvoir. Surtout, implicitement, en reproduisant les stéréotypes les plus répandus et négatifs sur les minorités ethniques, ces brochures tendent à minimiser le poids des discriminations en désignant en définitive les minorités ethniques comme les victimes de leur propre culture et en présentant en particulier les jeunes générations comme victimes de la culture de leurs parents.

Ces ambiguïtés et cette tendance à lire les discriminations ethniques sous l'angle de la culture plutôt que du pouvoir se retrouvent dans la Stratégie d'égalité raciale de 1995. L'accent y est mis sur les différences de culture et de besoin en logement et sur la nécessité de « satisfaire non seulement les besoins des personnes d'origine ethnique minoritaire qu'elles ont en commun avec les personnes « blanches », mais aussi les besoins qui leur sont spécifiques ». La stratégie reconnaît aussi, par ailleurs, la nécessité de remplir les obligations légales issues de la loi sur les relations raciales de 1976, de « s'assurer que les ressources du service sont distribuées de façon juste et équitable » et de « prendre des mesures d'action positive dans le domaine de l'emploi et des services afin de traiter les effets de la discrimination passée » (service municipal du logement, 1995, p. 12). Sur la base de ce constat sont définis trois principaux domaines de mise en œuvre d'une politique d'égalité raciale : la fourniture de logement aux minorités ethniques, l'emploi et la formation au sein du service municipal du logement et le processus de décision dans le domaine de la politique municipale du logement. Mais globalement, la culture plus que les discriminations est présentée, implicitement, comme la cause des inégalités ethniques. On retrouve cette ambivalence de la construction des enjeux dans la stratégie pour 2002-2005, qui identifie trois principaux objectifs : « éliminer la discrimination illégale et le

désavantage ; reconnaître et répondre aux divers besoins en logement et aspirations qui existent au sein de la population de Birmingham ; promouvoir l'égalité raciale dans le logement à travers les partenariats » (p. 8).

On peut donc conclure à l'ambivalence du mode de construction des enjeux par la municipalité. La reconnaissance des discriminations ethniques est constamment contrebalancée par la référence à une différence culturelle et à des besoins spécifiques des minorités ethniques. L'existence d'une différence culturelle et de besoins spécifiques semble aller de soi pour les acteurs municipaux. La naturalisation de ces deux catégories est susceptible de conduire au bout du compte à une euphémisation des discriminations, les « différences » de conditions de logement entre les groupes ethniques étant rapportées aux spécificités culturelles des groupes ethniques plus qu'aux processus inégalitaires caractérisant la société d'accueil. Cette ambivalence traverse souvent en profondeur le discours des acteurs, qui oscille entre reconnaissance des *inégalités* ethniques dues aux discriminations et mise en avant de simples *différences* ethniques explicables par les préférences et choix individuels. Pour résumer, on peut dire qu'à Birmingham, les inégalités ethniques se voient reconnaître leur dimension spécifiquement ethnique (elles ne sont pas perçues comme la simple expression d'inégalités socio-économiques plus générales) mais y sont euphémisées comme simples différences ethniques découlant de différences culturelles.

### 2. Marseille : universalisme et déni des discriminations

A Marseille, la construction locale des enjeux tranche avec la construction en termes d'égalité raciale et de différence culturelle qui caractérise le cas de Birmingham. La municipalité marseillaise n'a pas de politique claire et affichée en faveur du logement des minorités ethniques ou de la lutte contre les discriminations ethniques dans le logement. Le PLH n'aborde en aucune manière cette problématique, alors même que quelques développements sont consacrés à la « lutte contre l'exclusion sociale et urbaine » (1999, pp. 119-125). La politique de la ville aborde à peine davantage la question des discriminations. Certes, le contrat de ville consacre quelques développements à la lutte contre les discriminations, qui est même affichée comme l'un des « principes conducteurs » de la politique de la ville[244], mais lorsqu'on lit le paragraphe dédié à ce principe, on s'aperçoit que la question des discriminations y est noyée dans un ensemble hétéroclite de préoccupations relatives à « l'intégration

[244] Plus précisément, les principes conducteurs énumérés sont : « 1) la mobilisation des politiques de droit commun ; 2) une approche globale et articulée de la lutte contre les exclusions ; 3) la participation des habitants et la vie associative ; 4) l'intégration des personnes issues de l'immigration et la lutte contre les discriminations ; 5) l'égalité des chances entre femmes et hommes ; 6) la modernisation des services publics ; 7) la simplification administrative » (Contrat de ville 2000-2006 p. 1).

des personnes immigrées »[245]. En outre, ce principe est énoncé dans des termes très généraux et peu articulé au domaine du logement et de l'habitat. S'il est avancé que « le Contrat de ville de Marseille constitue une opportunité pour […] garantir le droit au logement des populations les plus défavorisées, en luttant contre tous les phénomènes de ségrégation et de discrimination » (p. 27), les actions prévues ne sont pas spécifiées. Dans les faits, les discriminations ethniques dans le logement n'ont pas été traitées dans le cadre de la politique de la ville. Par ailleurs, la conférence communale du logement n'a jamais réellement fonctionné à Marseille et n'a donc pas pu jouer le rôle d'arène où aurait pu se discuter ou se construire une action de lutte contre les discriminations au logement[246]. L'effacement de cette question de l'agenda municipal paraît moins liée à des réticences républicaines à la stigmatisation des minorités ethniques qu'à un manque de volonté et à un calcul politique : « au niveau politique, il faut bien se dire que les gens ne vont pas comprendre que vous mettiez deux fois plus cher pour des familles gitanes que pour une familles d'origine française » (entretien avec une chargée d'études, direction de l'urbanisme, le 6/6/2001).

L'effacement de la municipalité conduit à se demander dans quelle mesure d'autres acteurs locaux (services de l'Etat, associations, organismes HLM) portent cette question. Par contraste avec le cas de Birmingham, on peut être frappé par l'absence à Marseille d'une représentation partagée du problème du logement des minorités ethniques et de la question des discriminations ethniques dans l'accès au logement au niveau local. D'un côté, domine une construction dans les termes de l'« exclusion par le logement ». Selon cette vision, il n'y a pas de problème spécifique de logement des « immigrés » mais un problème plus général d'exclusion par le logement. C'est cette représentation qui sous-tend la politique développée dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD) copiloté par l'Etat et le Conseil général. De l'autre côté, émerge une tentative, de la part de certains acteurs ou dans certaines arènes locales, de promouvoir la reconnaissance de la discrimination ethnique comme expérience irréductible à des inégalités socio-économiques. Cette émergence est liée à l'apparition des discriminations à l'agenda national, ce qui explique qu'elle soit portée principalement par la délégation régionale du FASILD, ancien FAS appelé depuis 2001 à réorienter son action vers la lutte contre les discriminations, et les

---

[245] « L'intégration des personnes immigrées constitue une priorité transversale du contrat de ville. Elle vise d'abord une égalité et une participation active. L'intégration concerne tous les champs d'intervention et se décline dans les différents programmes d'action thématiques et conventions territoriales :
- l'accès à l'emploi et à la formation
- l'éducation, la maîtrise de la langue française et la lutte contre l'illettrisme
- l'habitat : accès au logement, désenclavement urbain et social des foyers de travailleurs immigrés
- l'accès aux droits et aux services publics par une amélioration de l'accueil et la lutte contre les pratiques discriminatoires
- la politique de la jeunesse par le soutien à des activités éducatives et culturelles qui permettront de susciter le sentiment d'appartenance à la collectivité et favorisent ainsi l'exercice d'une citoyenneté active » (Contrat de ville 2000-2006, p. 7).

[246] Il faut toutefois souligner que cette problématique n'a guère été portée par les conférences communales du logement y compris là où elles fonctionnent véritablement.

CODAC[247] qui sont l'une des principales inventions du gouvernment Jospin pour insuffler une dynamique de lutte contre les discriminations au plan local (en l'occurrence départemental). On peut noter qu'il s'agit de deux institutions relativement marginales dans le champ du logement.

Nous nous arrêterons ici sur l'expérience de la CODAC, qui a cristallisé les conflits sur la définition légitime du problème des inégalités ethniques dans le logement. Au sein de cette arène ont été explicitées les visions du problème portés par les divers acteurs locaux impliqués sur la question du logement et/ou des minorités ethniques. De ce point de vue, l'analyse de ce qui s'est passé au sein de cette arène locale permet de repérer des clivages fondamentaux parmi les acteurs locaux ainsi que les principaux argumentaires fondant la construction locale de la question du logement des minorités ethniques.

Dans les Bouches-du-Rhône, sept groupes de travail thématiques ont été mis en place dans le cadre de la CODAC en 1999 : fonction publique et grands services publics, tolérance, emploi, culture et loisirs, citoyenneté à l'école, suffrage universel et vie publique, et enfin logement. Ces groupes de travail sont chargés d'élaborer des propositions concrètes pour « permettre l'accès à la citoyenneté du plus grand nombre possible de personnes s'estimant exclues, en divers domaines, dont principalement l'emploi, de la communauté nationale » (Préfecture des Bouches-du-Rhône, Compte rendu de la réunion de la CODAC du 29 mars 1999). Le groupe logement de la CODAC, dont la présidence revient à la préfecture (plus précisément au directeur du service logement), a tenu sa première séance de travail le 10 mai 1999. Y sont représentés, d'une part des associations diverses (associations de locataires, de défense des droits, associations culturelles, communautaires) : la Confédération syndicale des familles, la Fondation Abbé Pierre, le Forum civique 3CI, Marseille Solidarité, l'Association sportive et culturelle des Tilleuls, l'Association culturelle et religieuse des Français musulmans, Initiatives Citoyennes pour l'Insertion (ICI), la Ligue Internationale contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA), la Maison du citoyen, la Ligue des droits de l'homme, la Délégation Comores Provence-Alpes-Côte d'azur, l'Amicale des fonctionnaires originaires d'Outre-mer, l'Association Enfants de Mayotte, l'Association les amis de l'Océan Indien ; et d'autre part, un certain nombre d'autorités publiques et de professionnels du logement, notamment l'Association régionale des organismes HLM (ARHLM), l'Union régionale des comités interprofessionnels du logement (URCIL) Provence-Alpes-Côte d'Azur/Corse, le PACT-ARIM (Protection, Amélioration, Conservation, et Transformation de l'Habitat) des Bouches-du-Rhône, le service social d'aide aux

[247] En 2005, les CODAC ont été transformées en COPEC, Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté, au sein desquelles la lutte contre le racisme et l'antisémitisme prend une place plus centrale. On peut lire dans cette transformation des CODAC en COPEC une nouvelle traduction de la façon dont la lutte contre les discriminations et le racisme est traditionnellement rabattue par les institutions françaises sur la lutte contre le racisme individuel et l'antisémitisme depuis la Seconde guerre mondiale (Bleich, 2003b).

émigrants, des chefs de projet DSU (Développement Social Urbain) et la préfecture des Bouches-du-Rhône. Dans les faits, les bailleurs sociaux ont peu participé aux réunions du groupe de travail.

Dès la première réunion du groupe logement, se cristallise une opposition entre deux façons d'envisager le problème : pour certains acteurs, les discriminations ethniques dans le logement social n'existent pas ou seulement à la marge ; pour d'autres, elles sont une réalité et un problème central. La première posture est illustrée par le représentant de l'URCIL lorsqu'il explique lors d'une réunion de la CODAC que « les organismes HLM ne sont pas exclusivement responsables de la situation et n'ont pas pour vocation d'offrir un logement aux personnes insolvables. L'offre n'est pas forcément en adéquation avec la demande » ; il rappelle ensuite le mécanisme d'attribution et explique le système des réservataires, des BAIL (bureau action insertion logement) et du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées, PDALPD (Compte rendu de la réunion du 10 mai 1999). Lors d'une réunion ultérieure, il souligne que le groupe logement est composé de plusieurs catégories de participants dont des techniciens et des associations et qu'il « ne peut valablement se réunir que si les associations interpellent ces techniciens sur des points précis à régler, sinon les réunions sont inutiles et non constructives » (Compte-rendu de la réunion du 13 mars 2000 du groupe logement de la CODAC). Pour les professionnels, la CODAC est ainsi une instance qui leur sert à « expliquer » le système à ceux qui le méconnaissent, et, de façon sous-entendue, c'est parce qu'ils le méconnaissent qu'ils sont poussés à voir de la discrimination là où les professionnels voient le fonctionnement normal du « système ».

Quant à la seconde posture, elle est principalement revendiquée par les associations « militantes » qui tentent de recentrer les débats sur les discriminations. Ainsi, lors d'une réunion, le directeur de l'association Un centre ville pour tous « insiste sur l'importance de l'information et de la restitution au groupe de l'information détenue par chacun. Deux questions se posent : 1, les facteurs de discrimination individuelle (ex : le nom, la nationalité) ; 2, les mécanismes de ségrégation collective (ex : l'image de la cité, la citoyenneté, la politique de peuplement » (Compte rendu de la réunion du 10 mai 1999). Lors d'une réunion ultérieure, il se prononce pour des opérations de *testing* auprès d'agences immobilières louant des appartements insalubres. Les associations de défense des droits ont réagi de façon virulente à ce refus des « professionnels » de reconnaître la discrimination. Dans une lettre au préfet des Bouches-du-Rhône, envoyée suite à la séance du groupe logement du 25 novembre 1999, la Ligue des droits de l'homme reproche aux pouvoirs publics et professionnels présents en CODAC de nier la réalité des discriminations en présentant le problème comme un problème de méconnaissance du système par les associations : « Il est vrai que le système est complexe mais les associations ne sont pas complètement sans ressources et pour un peu que l'on veuille jouer la transparence, nous pouvons comprendre la complexité. Ce n'est pas tant la complexité qui nous

inquiète, c'est le manque de transparence » (lettre de la Ligue des Droits de l'Homme au préfet, 4 mars 2000).

Se manifeste ainsi un clivage entre deux catégories d'acteurs qui mobilisent deux visions antagonistes des inégalités ethniques dans l'accès au logement. La façon dont le président de l'ARHLM Provence-Alpes-Côte d'Azur rapporte son impression personnelle sur la CODAC traduit parfaitement ce clivage et ces incompréhensions entre deux catégories d'acteurs :

> « Une des premières CODAC qu'il [le Ministre de l'Intérieur, J.-P. Chevènement] a mises en place, c'était dans les Bouches-du-Rhône, **parce que c'est bien connu, dans ces régions méditerranéennes, on est raciste, on fait ceci, cela, etc**. La CODAC s'est démultipliée, et il y a notamment eu une CODAC logement. Je m'en suis félicité, je suis allé à la CODAC. Et alors là, j'ai vu dans la salle des gens que je ne connaissais pas, je ne savais pas d'où ils sortaient. Je ne comprenais pas, parce que ça fait quand même des années et des années que je travaille avec des associations et leurs fédérations d'insertion par le logement, que ce soit la Fédération des associations de promotion de l'insertion par le logement, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale, le PACT-ARIM etc, et puis là je ne voyais que des têtes que je ne connaissais pas. **Alors j'ai compris. J'ai compris ce jour-là qu'il y avait les associations d'insertion, qui étaient devenues un peu des interlocuteurs, presque j'allais dire des professionnels du logement social, qui connaissaient les règles, qui s'étaient positionnées sur l'accompagnement social, qui participaient aux instances, etc. ; et puis à côté de ça, il y a toutes les associations de… alors, comment les qualifier… caritatives, plus généralistes, moins spécialisées, et ça va de SOS Racisme au DAL en passant par tous ceux qui défendent telle ou telle catégorie particulière de population, ou telle ou telle couleur de peau, telle ou telle minorité**, enfin peu importe. Et **ces gens-là ne comprennent rien à notre système**, je parle sur le logement, parce qu'ils attaquaient sur l'accès au service public, l'accès à l'emploi etc. Rien que sur Marseille, il doit y avoir trente associations de Comoriens, c'est effrayant, qui sont tous dans l'habitat insalubre, dans le centre, une horreur absolue. **Et ces gens-là ne comprenaient pas, et je leur ai dit, vous parlez de vos difficultés mais vos difficultés viennent du fait que vous ne connaissez pas le système,** vous ne savez pas comment ça marche, donc vous ne trouvez pas de sortie. Donc on a organisé des réunions d'information, auxquelles j'ai participé mais je n'étais pas le seul. Il y avait une représentante de locataires, CSF, qui préside la CAL de l'OPAC Sud, pour expliquer comment marchaient les attributions ; un représentant du 1% logement qui expliquait le logement réservé aux immigrés etc., il y avait le directeur du service préfectoral du logement, etc., et voilà, on a expliqué. Et puis après on a eu des sous-commissions, et au bout de quelques mois, il n'y avait plus personne. » (Entretien avec le directeur de l'Association régionale des organismes HLM (ARHLM), le 29/11/2001.)

Le point de vue de la présidente de la commission d'attribution des logements (CAL) de l'office départemental des Bouches-du-Rhône, qui fait partie d'une association de locataires, converge largement avec celui du directeur de l'ARHLM :

> *« Vous avez participé au dispositif CODAC ?*
> -Oui.
> *-Et quel regard vous avez sur ce dispositif ?*
> -[Rires] C'est une commission qui couvrait plusieurs domaines, il y a eu des rencontres, moi j'étais porte-parole de la commission logement. **On se rend compte qu'entre les associations, il y a de grandes différences. Parce qu'il y a les associations qui voient,**

**notamment les associations qui regroupent les Comoriens, les Maghrébins etc., qui voient que ce type de population n'a pas accès au logement, et puis vous avez des organisations d'un autre type, où on essaie d'expliquer pourquoi il n'y a pas de logement et ce qui pourrait être fait**. Donc, au niveau du logement, il y a eu le service d'hygiène qui est venu nous expliquer par rapport à l'insalubrité, il y a eu toute une étude sur le nombre de logements en attribution comparé au nombre de demandes, il y a eu un certain nombre d'informations qui ont été données. […] Je n'ai pas compris pourquoi, ça s'est arrêté comme ça, mais c'est vrai que **je ne sais pas comment on aurait pu déboucher sur quelque chose de concret, avec des gens venant d'horizons différents, et se sentant un peu toujours exclus.** Par exemple il y en a un qui disait ce n'est pas normal, j'ai des copains qui ont le bac, qui veulent avoir un logement social dans les quartiers sud et on ne le leur donne pas, ce sont des maghrébins et ils ont le droit de. Bon, essayez de faire comprendre que dans les quartiers sud il n'y a pratiquement pas de logements qui se libèrent et que donc **il est très difficile d'accéder à la demande de tout le monde**, et que d'avoir un bac ça n'empêche pas de vivre dans les quartiers nord » (Entretien avec la présidente de la CAL de l'OPAC Sud, représentante des locataires, CSF, le 10/12/2001.)

Ces deux points de vue tendent à souligner la fracture entre, d'un côté, la vision des « acteurs du système », ce qu'on pourrait appeler les gardiens du système, qui participent à la gestion de la politique du logement (organismes HLM, collecteurs de 1%, mais aussi associations d'insertion par le logement et associations de locataires), et de l'autre celle des *outsiders* ou de leurs représentants (associations de défense des droits de l'homme, associations communautaires, FASILD). Les gardiens du système minimisent les discriminations et considèrent comme illégitimes les autres acteurs, qui ne « connaissent rien au système » et sont considérés comme défendant des intérêts catégoriels.

Faute de dépassement de ce clivage et d'accord minimal sur une définition commune des problèmes d'accès au logement des personnes d'origine immigrée, et sur la reconnaissance de l'existence de processus discriminatoires, le dispositif a périclité. Loin d'insuffler un dialogue entre les professionnels et la société civile, ce qui était l'un de ses objectifs officiels, il a dans les faits fonctionné comme un lieu où les « gardiens » du système (organismes HLM, institutions publiques) expliquaient le fonctionnement de ce système (attributions HLM, 1% logement, etc.) aux associations de défense des droits ou de représentation des immigrés et entretenaient des discours d'euphémisation ou de minimisation des discriminations ethniques. Celles-ci sont ainsi présentées par les professionnels commme une réalité tout à fait marginale :

« Alors, est-ce que ça veut dire qu'il n'y a pas de discrimination dans l'accès au logement ? Sûrement pas. Sûrement pas. Mais ça veut dire que 90% des incompréhensions, des revendications, résultent souvent d'une méconnaissance des règles qui sont celles que doivent appliquer les organismes, et du système tel qu'il fonctionne. Après, ce qui se passe, c'est qu'effectivement, il y a des racistes partout, statistiquement il y en a partout, dans toutes les couches de populations, dans tous les métiers. Et je pense qu'il y en a aussi parmi les salariés du logement social. Ca s'expliquerait assez bien d'ailleurs, parce que certains d'entre eux sont confrontés à des situations [rire] qui peuvent conduire à des agressions, à des violences, et voilà. […] Donc la CODAC s'est un peu désamorcée. » (Entretien avec le directeur de l'Association régionale des organismes HLM, le 29/11/2001.)

Les discriminations sont ici rabattues sur leur dimension individuelle : elles seraient le fait d'une poignée d'individus racistes au sein des organismes HLM. Une autre forme récurrente de dénégation des discriminations qui s'est manifestée en CODAC réside dans la réduction du problème d'accès des minorités ethniques au logement à un problème d'inadaptation culturelle :

> « On repositionnait la discrimination au logement sur les problèmes d'accompagnement social. Toujours pareil, la dérive, hop, c'est le public qui n'est pas préparé. C'est très net, à la lecture des comptes rendus, on voyait qu'on élargissait le champ, plutôt que de voir ce qu'on faisait sur des actes précis de discrimination, en essayant de bien travailler sur quelques exemples et de se donner un vrai outil de travail, mais l'ensemble des intervenants sont partis sur, ah mais il y a le problème de l'emploi, les gens n'ont pas assez de ressources, ah mais si on ne travaille pas aussi sur l'école, enfin c'est parti dans tous les sens, et si on aborde le logement comme ça c'est sûr qu'on n'arrivera pas à… C'est toujours du côté du public. C'est toujours le public qui est inemployable, qui est inhabitable, etc. C'est vrai qu'il y a aussi des problèmes d'accompagnement social pour certains publics, mais il y a d'abord un problème de discrimination. » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

Ces représentations culturalisantes sont fortement enracinées jusque du côté des acteurs de l'Etat, comme l'illustre cette anecdote rapportée par une agent du FASILD :

> « …Un agent de la commission hygiène de la ville de Marseille […] disait qu'il y a quelque temps, sur un logement qui n'était pas du tout insalubre, tout à fait correct, une famille africaine était arrivée, et comme ils avaient froid et qu'ils ne savaient pas comment marchait le chauffage, ils ont mis un poêle à gaz au milieu de la pièce, ils se sont mis autour et ils se sont endormis et tout ça et il y a une des jeunes femmes de la famille qui est décédée, parce qu'elle a été intoxiquée au gaz. **Sa conclusion à lui, c'était, il y a des modes d'habiter différents, il faut faire de l'habitat adapté pour les gens qui arrivent d'ailleurs**, d'un ailleurs très lointain dans le mode d'habiter, que ces gens-là ne sont absolument pas préparés à habiter des logements, même des logements très corrects, pour lui ce n'est pas une question justement d'insalubrité, et donc il voulait que l'ADRIM travaille sur un immeuble où il n'y avait que des Blancs, pour aller vite, et un immeuble où il n'y avait que des personnes étrangères, pour travailler sur un comparatif. Sur quoi moi je lui ai répondu que de toute façon, dans l'habitat insalubre, il n'y avait pas de Blanc, il n'y avait que des personnes étrangères, il n'y en a pas, ce n'est pas vrai. Il n'y en a pas du tout. Qu'ensuite, il y a bien un problème de politique d'accueil et d'accompagnement des gens quand ils arrivent de loin, et d'explication, parce que si on ne m'explique pas comment marche le chauffage, moi-même qui vis ici je ne sais pas comment ça marche. **Son idée à lui en gros c'était que c'est sa culture qui l'a tuée, cette jeune femme**. Mais en même temps il le disait. Alors que je pense que c'est présent dans la majorité des têtes des professionnels de l'action publique, quelle qu'elle soit. **Qu'à un moment donné on a ce réflexe, qui est très facile, parce que ça ne remet en rien en cause nos pratiques professionnelles, c'est encore le public qui ne sait pas, qui ne sait pas habiter**. On va faire des cases, des cases d'Afrique, comme ça au moins ils ne seront pas désorientés, là ce sera le logement adapté. Voilà. C'est la meilleure façon de ne pas considérer l'autre comme un égal. 'Il faut du logement a-dap-té' ! ! [rires] Simplement, c'était il n'y a pas très longtemps, et je pense que c'est un vrai problème de représentation de l'ensemble de la société, et pas simplement chez les bailleurs sociaux, c'est aussi chez les techniciens publics, l'action publique. **Et si l'Etat ne prend pas en charge ces questions-là, c'est aussi parce que les relais à l'intérieur de l'Etat ne sont pas prêts dans les têtes. C'est considérer encore l'autre comme l'indigène, le primo-**

**arrivant c'est l'indigène**. » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

L'institutionnalisation d'une arène consacrée à la question des discriminations n'a donc pas permis la construction d'une reconnaissance partagée des discriminations, d'un certain degré de consensus sur leur ampleur ou leur nature. Les professionnels ont minimisé la portée des discriminations en mettant en avant plusieurs arguments : les problèmes d'accès au logement social des « immigrés » seraient dus non pas à des discriminations mais au fonctionnement normal du système ; ils auraient aussi pour cause l'inadaptation des publics « immigrés » au logement social ; bref les discriminations seraient marginales et dues à l'action de quelques individus racistes au sein des institutions du logement social.

Il faut souligner que la proposition selon laquelle « les problèmes d'accès au logement social des « immigrés » seraient dus non pas à des discriminations mais au fonctionnement normal du système » n'a pas conduit pour autant à la remise en question de ce système ; la question d'une production institutionnelle de discrimination n'a pas été soulevée. On peut ainsi noter l'absence de toute référence à l'idée de « discrimination institutionnelle » dans ces échanges. L'idée même que le fonctionnement « normal » du système puisse produire de la discrimination n'a pas été soulevée : l'argument des professionnels était plutôt que, puisque certains processus étaient le fruit du fonctionement « normal » du système, ils n'étaient pas constitutifs de discrimination. Les CODAC ont été un révélateur de la crispation des principaux acteurs locaux du logement sur une conception individuelle des discriminations. Elles n'ont pas permis la reconnaissance partagée des discriminations ethniques comme processus institutionnel. L'expérience de la CODAC permet d'illustrer les profondes contradictions d'une approche française où le refus de reconnaître les différences ethniques conduit à l'incapacité de reconnaître les discriminations ethniques et paradoxalement à la reproduction de représentations culturalisantes qui font peser sur les victimes des discriminations la responsabilité des inégalités qu'elles subissent. En ce sens, le discours sur « l'inadaptation » des « immigrés » chez les acteurs français fait pendant, bien qu'il lui soit diamétralement opposé, au discours britannique sur la différence culturelle. Dans un cas comme dans l'autre, les inégalités sont expliquées par la culture des minoritaires et en conséquence cette culture - et non pas la société d'accueil - est identifiée comme la cause des problèmes rencontrés par ces minoritaires, ce qui déresponsabilise les institutions du logement social. Le mieux que puisse faire ces institutions est dès lors de « comprendre » la culture des minorités et de s'y adapter (cas britannique) ou bien d'accompagner ces publics inadaptés et de produire des logements adaptés à leurs spécificité. A travers le discours de la différence culturelle comme à travers celui de l'inadaptation, les minorités ethniques sont ainsi renvoyées à leur spécificité, leur altérité, qui devient la cause des inégalités dans le logement social.

Il n'est bien sûr pas question de dire que l'ensemble des acteurs locaux partagent ce déni des discriminations. Parmi les acteurs qui gèrent au quotidien la politique de la ville, le contingent municipal ou préfectoral, ou encore le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, l'existence massive de discriminations dans l'accès au logement social est une évidence. S'en tenir officiellement au cadrage en termes d'exclusion par le logement est alors considéré comme une nécessité pour parvenir à réunir tous les partenaires - notamment HLM - autour d'une définition consensuelle des enjeux et pour élaborer une action publique nécessairement partenariale :

> « On a abordé [la question du logement des immigrés] de façon large, c'est pour ça que je dis, on a des problèmes de logement des immigrés oui, mais on a un problème de logement des familles défavorisées. **Nous, on le situe dans un contexte volontairement plus large, peu importe l'origine des familles, ça nous permet de faire travailler tout le monde autour de la table quelle que soit la communauté concernée, sachant qu'il y a une discrimination qui existe, on le sent bien**, mais pour le moment cette discrimination, elle touche plus des familles nombreuses avec de très faibles ressources, on sait que dans cette catégorie-là on a 90% de familles immigrées, **mais comme on n'a pas la preuve que les discriminations appliquées vis-à-vis de ces familles-là soient des discriminations d'ordre racial ou ethnique, on reste volontairement dans une globalité** » (Entretien avec lechef de projet contrat de ville du 3e secteur, le 5/6/2001).

L'absence de moyens d'objectivation – notamment statistique – des inégalités ethniques dans le logement, qui contraste avec l'outillage statistique de la municipalité de Birmingham, fait à cet égard obstacle à la reconnaissance partagée des discriminations non seulement individuelles mais aussi institutionnelles.

Au bout du compte, la comparaison entre Birmingham et Marseille fait ressortir un net contraste entre la reconnaissance claire et explicite des discriminations ethniques à Birmingham et les résistances à une telle reconnaissance à Marseille, où le cadrage universaliste de l'« exclusion » y fait obstacle. Mais au-delà de ce contraste, on peut repérer dans les deux cas un processus fondamental d'euphémisation des discriminations ethniques. A Birmingham, la reconnaissance de la « diversité » et de la différence culturelle » aboutit à une forte esentialisation des groupes ethniques et de leur culture. Les inégalités ethniques tendent à être euphémisées en différences culturelles. Les difficultés d'accès des minorités ethniques au logement social sont présentées de façon ambivalente comme le fruit des discriminations, mais aussi voire surtout de la spécificité des « besoins culturels » des minorités ethniques. A Marseille, les inégalités ethniques sont euphémisées en inégalités sociales dans le prisme de l'exclusion. Les difficultés d'accès des minorités ethniques au logement social sont présentées comme le fruit d'un mélange de facteurs : les inégalités sociales, le fonctionnement du « système », le racisme de quelques individus, mais aussi la culture des minorités ethniques. Le cadrage légitime des enjeux en des termes universalistes permet difficilement aux acteurs favorables à la reconnaissance des discriminations ethniques (notamment le FASILD et les associations de défense des droits de l'homme ou des immmigrés) de peser pour la redéfinition des enjeux, même au sein d'arènes locales constituées

dans ce but, telles que la CODAC, dans laquelle l'Etat local paraît bien discret. Dans les deux villes, en définitive, le racisme et les discriminations comme rapport de domination médiatisé par les institutions sont largement occultés par la mise en forme locale des enjeux.

### *B. La ségrégation ethnique*

Comme on l'a vu, les cadrages nationaux de la question de la ségrégation ethnique sont très différents dans les deux pays. En Grande-Bretagne, la ségrégation ethnique n'est pas construite comme un problème, tandis qu'en France la « mixité sociale » est l'un des principes fondamentaux de la politique du logement social. Qu'en est-il au niveau local ? Dans quelle mesure la ségrégation ethnique constitue-t-elle un problème du point de vue des acteurs locaux ? En particulier, comment traduisent-ils à Marseille la notion indéfinie de « mixité sociale » ?

#### 1. Birmingham : la construction d'un non problème

Du point de vue de la municipalité, la ségrégation ethnique ne constitue pas un problème public. Bien que la politique d'égalité raciale dans le logement soit très développée et fortement affichée, elle n'identifie pas la lutte contre la ségrégation comme l'un de ses objectifs. L'idée que la ségrégation ne constitue pas en soi un problème est très largement partagée par les divers acteurs impliqués au sein de la municipalité sur les enjeux de logement ou de régénération. On peut sans doute soutenir que la ségrégation est un impensé de la politique municipale : l'idée même qu'elle puisse être envisagée comme un problème ne semble pas aller de soi pour les acteurs municipaux.

> *« Est-ce que la concentration ethnique en elle-même est considérée comme un problème ?*
> -Un problème ?… [semble ne pas bien comprendre la question]
> -*Oui.*
> -…Non, pas comme un problème. C'est un aspect de la façon dont on doit traiter des questions de régénération. Et c'est un facteur qu'on doit avoir à l'esprit dans nos programmes. **Ce n'est pas un problème, c'est un facteur qu'il nous faut prendre en compte**. Mais non, je ne le vois pas comme un problème. » (Entretien avec un *manager*, Handsworth *regeneration team*, municipalité de Birmingham, le 12/6/2002.)

Si la ségrégation n'est pas considérée comme un problème, c'est avant tout parce que le regroupement communautaire n'est pas perçu comme illégitime, au contraire. Le vouloir vivre ensemble des communautés est respecté. Il est même appréhendé comme une tendance naturelle. La ségrégation n'est perçue comme problématique que si elle est subie et non choisie. C'est alors non pas le fait même du regroupement, mais l'existence de contraintes faisant obstacle à la liberté individuelle fondamentale de choisir son lieu de résidence qui est définie comme problématique. D'autre part, la ségrégation est également indirectement définie comme un problème dans le sens où les groupes ethniques minoritaires ne sont pas simplement ségrégés mais qu'ils sont ségrégés dans les quartiers les

moins valorisés de l'espace urbain et ceux où les conditions de vie (logement, qualité des services urbains) sont inférieures. En définitive, ce n'est pas la ségrégation elle-même, mais ses causes (la discrimination et le racisme en particulier) ou ses conséquences (l'accès inférieur aux biens et services urbains) éventuelles, qui sont construites comme problématiques. En conséquence, l'action publique ne vise pas à supprimer ces concentrations, mais bien plus à supprimer les obstacles aux aspirations hypothétiques des minorités ethniques à la dispersion (pour leur permettre de choisir véritablement leur lieu de résidence) et à régénérer l'*inner city* (pour améliorer leurs conditions de vie).

De même que la question du logement des minorités ethniques dans sa globalité, la construction politique locale de la question de la ségrégation ethnico-résidentielle est donc informée par le « paradigme choix / contrainte » (Tomlins, 1999). La ségrégation est considérée comme le produit de causes complexes, d'éléments de choix et de contraintes, d'éléments positifs et négatifs.

> *« Est-ce que la concentration géographique des communautés ethniques minoritaires est un problème ?*
> -Mmm… Pour elles c'est un problème, parce qu'elles sont concentrées dans les zones de logement de faible qualité et dans de petits logements. Pour elles il y a aussi des choses positives, dans le sens où leurs services communautaires se trouvent dans les zones où elles sont concentrées. Et leurs lieux de culte y sont établis. **Donc c'est bon d'un côté et mauvais de l'autre. Du point de vue de la municipalité, notre préoccupation est que les communautés ethniques minoritaires aient accès à tous les types de logement dans toute la ville**. » (Entretien avec le vice-directeur du service municipal du logement, le 19/12/2000.)

Cette construction du problème transparaît au travers de la réticence des acteurs locaux à utiliser le terme de ghetto pour désigner certains quartiers de Birmingham ; selon les acteurs, ce terme a trop de connotations négatives et ne reflète pas la réalité de ces quartiers, dont les habitants sont « fiers » et heureux d'habiter là. Les acteurs emploient plus volontiers les expressions de « *no go area* » et de *« deprived communities »*. Cette terminologie est révélatrice de la façon dont ils perçoivent la ségrégation. L'expression *« no go areas »*, (littéralement *zones où on ne peut pas aller*) déplace le regard des quartiers de l'*inner city* aux quartiers où les minorités ethniques n'ont de fait pas la possibilité de s'installer à cause des contraintes qu'elles subissent (et parmi ces contraintes, le harcèlement racial est particulièrement souligné par les acteurs locaux). A travers elle, l'accent est mis sur l'osbtacle au choix résidentiel plus que sur son résultat, la ségrégation. Quant à celle de *« deprived communities »* (qu'on peut traduire par quartiers défavorisés), elle souligne une conséquence considérée comme problématique des concentrations ethniques dans l'*inner city*, à savoir le désavantage social lié à la déshérence des services publics et urbains.

Mais ce qu'il faut souligner surtout, c'est que l'idée que la ségrégation n'est problématique que si elle est subie se combine étroitement, chez les acteurs municipaux, à l'idée que la ségrégation est largement désirée par les communautés ethniques minoritaires à Birmingham. Très

schématiquement, l'argumentation implicite est dès lors la suivante : « puisque de façon générale la ségrégation en elle-même n'est pas un problème à partir du moment où elle n'est pas contrainte, et puisqu'à Birmingham la ségrégation s'effectue sur une base volontaire, alors la ségrégation à Birmingham n'a pas à être considérée comme un problème public ».

Dans les discours des acteurs municipaux, l'idée que la ségrégation à Birmingham est principalement volontaire, et simultanément qu'elle y est moins accentuée que dans d'autres villes, est fortement présente, comme le montre la convergence de vue exprimée par trois personnes occupant des fonctions très différentes au sein de la municipalité : le directeur du service municipal du logement, le directeur du service du développement (économique) et enfin un *policy officer* de l'*Equalities unit*.

Selon le directeur du service municipal du logement,

> « **Il est reconnu que le degré de ségrégation n'est pas aussi élevé à Birmingham que dans d'autres villes.** Birmingham n'a pas connu de troubles (*disturbances*) de même échelle que d'autres villes. Il y a une plus forte diffusion des minorités ethniques. Mais il y a aussi de la concentration, bien sûr il y a de la concentration. La concentration est plus grande dans les communautés asiatiques. » (Entretien avec le directeur du service municipal du logement, le 27/5/2002.)

La ségrégation ethnique, pourtant très nette, à Birmingham, est ici euphémisée de plusieurs façons. Elle est d'abord présentée comme moins forte qu'ailleurs. Ensuite, elle est reconnue, mais le locuteur insiste tout autant sur la diffusion dans l'espace urbain des groupes ethniques minoritaires. Enfin, en précisant que les communautés « asiatiques » sont plus ségrégées que d'autres, le directeur du service souligne implicitement que le degré de ségrégation dépend des communautés et qu'il a des causes culturelles : la ségrégation relèverait moins de discriminations que d'un désir d'entre-soi de certaines communautés. Il ne s'agit pas pour nous de contester le fait que la ségrégation est en partie voulue, mais de souligner que, dans ce discours, la ségrégation est présentée davantage comme une question de culture que de discrimination.

Le directeur du service municipal du développement présente lui aussi la ségrégation à Birmingham comme un non problème :

> *« Est-ce que la question de la ségrégation, de la concentration ethnique, est considérée comme un problème ?*
> -Oh oui, oui, c'est là que prend sens l'agenda de la Cohésion communautaire [*Community cohesion*]. Oui, c'est un gros problème à Birmingham. Enfin, cela semble être le cas, mais en fait **Birmingham n'est pas aussi ségrégée que d'autres villes**. Vous savez, l'été dernier, il y a eu des problèmes majeurs dans le nord [les émeutes urbaines de l'été 2001], mais nous en avons eu moins à Birmingham. Il y a certainement des quartiers à Birmingham où des communautés ethniques particulières sont concentrées. **Mais il ne**

**s'agit pas de ghettos comme vous en avez je pense dans certaines villes françaises. Parce que Birmingham est une ville plutôt dynamique économiquement**. Il y a beaucoup de changement. Je pense qu'il y a probablement plus d'opportunités à Birmingham que dans certaines petites villes du nord. Birmingham a changé de façon incroyable depuis quinze ans, elle est quasi-méconnaissable. Il y a un risque d'être complaisant à cet égard, mais il me semble que ces conditions plus générales qui existent à Birmingham - et ce serait probablement vrai aussi dans une certaine mesure de Manchester - **rendent les problèmes des relations entre les différentes communautés un peu moins intenses qu'ailleurs**. » (Entretien avec le directeur du service du développement, municipalité de Birmingham, le 11/6/2002.)

Ici, le succès économique de la ville est mis en avant pour expliquer l'absence de troubles urbains et le fait que la ségrégation ne soit pas envisagée comme problématique. Le directeur du service du développement reproduit le discours porté par la politique *« Flourishing neighbourhoods »* à Birmingham, discours selon lequel, malgré les disparités sociale criantes dans l'espace urbain, tous les habitants, y compris ceux de l'*inner city*, profiteraient de la politique économique active de la ville et des opportunités créées par cette politique. En quelque sorte, les opportunités économiques déborderaient les frontières des quartiers et effaceraient les effets de la ségrégation. Cette vision tend aussi à présenter le désavantage subi par les minorités ethniques comme un problème d'argent, de conditions socio-économiques et de position sur le marché du travail plus que comme un problème de discriminations.

Le point de vue des acteurs qui, au sein de la municipalité, sont spécialisés sur la question des minorités ethniques et de l'égalité est-il différent ? Ces acteurs sont-ils plus enclins à considérer la ségrégation ethnique comme problématique ou à la lire comme le résultat de processus discriminatoires ? Les paroles du *policy officer* en charge de la politique de la ville au sein de l'*Equalities unit* indiquent plutôt une proximité de vues avec les acteurs cités ci-dessus:

« L'une des choses que dit le rapport [rapport Cantle] est qu'il y a un réel problème de ségrégation physique dans les ensembles de logement social. Ce qu'il montre c'est que dans certaines villes du nord, on a des ensembles blancs et des ensembles asiatiques et qu'il y a très peu de mélange entre les deux. **A Birmingham, cela existe un peu mais davantage sur une base volontaire. Fondamentalement, la communauté asiatique par exemple peut vouloir se concentrer dans certaines parties de la ville** comme Handsworth et Soho, parce que c'est là que sont les temples et les mosquées. **Donc il y a là de la ségrégation volontaire**. Et ce qui se passe c'est que, parce qu'il y a de la ségrégation physique volontaire, ce que vous avez alors ce sont des communautés divisées. Ce n'est pas autant le cas à Birmingham qu'à Burnley ou Oldham. Mais c'est un problème qui nous préoccupe réellement. […]
-*Quand vous dites qu'à Birmingham la question de la ségrégation n'est pas aussi forte qu'à d'autres endroits parce que la ségrégation y est plus volontaire, pourquoi est-ce ainsi à Birmingham, comment pouvez-vous dire qu'elle est volontaire ?*
-Eh bien nous pouvons dire qu'elle est volontaire parce que les personnes qui ont l'argent pour aller où elles veulent dans la ville choisissent d'aller dans certains quartiers [de l'*inner city*]. Et elles choisissent de le faire… Cela pourrait ne pas être volontaire, cela pourrait être parce que vous êtes plus en sécurité dans certains quartiers, mais assez souvent vous constaterez aussi que c'est plus parce que les personnes veulent être plus

> proches de leurs familles et amis, de la mosquée, etc. Donc **il y a vraiment de forts éléments volontaires**. Il y a toujours des endroits où une famille noire ou une famille asiatique serait très réticente à déménager, mais il n'y en a pas tant que ça dans la ville globalement. » (Entretien avec un *policy development officer*, *equalities unit*, municipalité de Birmingham, le 29/5/2002).

Ici encore, la ségrégation à Birmingham est présentée, d'une part comme faible relativement à d'autres villes, d'autre part comme le produit d'un choix volontaire. De la même façon que le directeur municipal du logement, ce *policy officer* de l'*Equalities unit* insiste sur la tendance à la ségrégation de la communauté « asiatique » pour souligner la dimension volontaire de la ségrégation. On peut noter que le locuteur est lui-même « noir antillais » et que ces propos ne peuvent donc pas être interprétés comme l'expression de « préjugé » de la majorité ethnique à l'envers des minorités ethniques. Cette même vision dominante est encore partagée par le *manager* de la *Race and housing team* du service municipal du logement, qui qualifie la politique municipale de dispersion des minorités ethniques menée dans les années 1970 de « désastre » en ce qu'elle était contraire au respect du libre choix résidentiel. Enfin, les entretiens que nous avons menés auprès d'acteurs investis dans des associations de logement, non seulement *mainstream* mais aussi « noires », ont montré que cette vision de la ségrégation ethnique comme non problème est clairement partagée par l'ensemble de ces acteurs ; nous y reviendrons dans les chapitres suivants. Autrement dit, cette lecture de la ségrégation comme un non problème est partagée par ceux qui sont présentés dans les réseaux d'acteurs locaux comme « défendant » l'égalité raciale et « représentant » les intérêts des minorités ethniques.

Pourtant, des éléments de connaissance des phénomènes ségrégatifs à Birmingham plaident en faveur d'une lecture plus complexe de la ségrégation et de ses causes. Le rapport *L'Accès des communautés ethniques minoritaires à l'outer city* produit en 1998 par le service municipal du logement, fondé sur des entretiens avec des locataires « noirs » de la municipalité mais aussi avec des professionnels, souligne que la concentration résidentielle des minorités ethniques n'est pas, ou du moins pas seulement, une affaire de choix : la proportion des minorités ethniques qui préfèreraient vivre dans un quartier de *l'outer city* « commence à défier la vision souvent fermement affirmée selon laquelle les groupes ethniques minoritaires préfèrent des quartiers spécifiques de l'*inner city* » (1998, p. 7). Le rapport met toutefois en avant la complexité et la multiplicité des facteurs de choix et de contrainte expliquant la faible dispersion des minorités ethniques hors de l'*inner city* : du côté des *« pull effects »*, la présence de logements peu chers et de services ethniques, religieux, culturels et commerciaux, et le sentiment de sécurité dans l'*inner city* ; du côté des *« push effects »*, le harcèlement racial, la crainte de l'assimilation, le racisme institutionnel dans le système du logement (cf. p. i, 1 et 4). Au total, l'ensemble de ce rapport laisse subsister les ambiguïtés quant aux causes de la ségrégation : s'il affirme clairement au départ que des ménages « noirs » souhaitant vivre ailleurs que dans l'*inner city* ne le peuvent pas, il semble globalement hésiter entre « ne pas pouvoir » et « ne pas

vouloir ». En termes d'orientations d'action publique, il conclut néanmoins que « soutenir les minorités ethniques aspirant à vivre dans les zones intermédiaires doit être une priorité clé du service ».

Pour résumer, la ségrégation ethnique à Birmingham est vue fondamentalement comme une projection positive de la diversité culturelle. Le discours de valorisation des différences culturelles a pour effet de légitimer et de naturaliser non seulement l'existence de communautés mais aussi l'existence de concentrations communautaires dans certains espaces géographiques. Dès lors que le principe communautaire est reconnu comme un principe légitime et positif de l'organisation sociale, ces concentrations ne sont pas perçues comme une menace ou un problème, mais plutôt comme une conséquence naturelle de l'existence de communautés. La dimension contrainte de ces concentrations (poids des politiques passées, discriminations présentes dans l'accès au logement social, préférence de certains ménages issus de minorités ethniques pour l'*inner city* par crainte du harcèlement racial) est fortement minorée.

### 2. Marseille : les mises à distance locales de la mixité sociale

A Marseille, à s'en tenir à la définition officielle des enjeux, la « mixité sociale » est l'un des mots d'ordre de la politique du logement. L'ensemble des politiques locales relatives au logement et à l'habitat - programme local de l'habitat (PLH), contrat de ville, projet Euroméditerranée, règlement départemental d'attribution (RDA) - font référence à la promotion ou au respect de la « mixité sociale ». Cette référence unanime traduit la façon dont la notion de mixité sociale ou de diversité s'est imposée, depuis la loi d'orientation pour la ville de 1991, comme mot d'ordre des politiques urbaines de peuplement. Cette notion repose sur le postulat, maintes fois critiqué, que la diversité de peuplement et le brassage des groupes sociaux dans la ville serait un facteur de « bien vivre ensemble », d'harmonie sociale, et profiterait en particulier aux groupes sociaux les plus défavorisés. Au nom de la mixité sociale sont alors promues des politiques d'ingénierie spatiale consistant à favoriser le brassage des groupes sur le territoire urbain. Dans les faits, les études des politiques urbaines d'habitat et de peuplement ont très souvent montré que ce discours incantatoire sur la mixité sociale s'accompagnait de politiques ségrégatives.

Qu'y a-t-il concrètement derrière cette référence omniprésente à une « mixité sociale » dont le contenu n'est jamais explicité dans les politiques officielles ? Derrière le consensus officiel sur la mixité sociale, comment les différents acteurs locaux construisent-ils, ou non, la ségrégation ethnique comme problème public à Marseille ?

On peut tout d'abord remarquer l'absence de définition partagée de cette mixité sociale. La politique nationale a renvoyé la définition locale de la mixité sociale à diverses arènes locales, notamment la conférence intercommunale du logement, dont l'une des missions est d'organiser la répartition de groupes « défavorisés » à l'échelle intercommunale. A Marseille, cette arène locale n'a pas fonctionné et n'a donc pas permis l'élaboration d'une représentation partagée de la question. On peut sans doute soutenir que, si cette instance n'a pas fonctionné, c'est précisément parce que la question de la répartition des groupes « à risques » est une question très sensible et que les communes de la communauté urbaine n'ont pas pu ou pas voulu se mettre d'accord sur cette répartition.

Du côté de la Ville et de la direction de l'habitat en particulier, on peut remarquer une très forte mise à distance de l'idée même de mixité sociale. Celle-ci tend à être discréditée comme objectif d'action publique en raison de son caractère « irréaliste ». Selon les acteurs de la ville, il existe des contraintes « objectives » à toute tentative de mise en œuvre de la mixité sociale. En particulier, le « rejet » est perçu comme un obstacle insurmontable :

> « Je pense que [la mixité sociale] est un idéal qu'on peut se fixer, mais qui a **des limites rationnelles, objectives, psychologiques même, qui la rendent très difficile à mettre en œuvre**. » (Entretien avec le directeur de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, ville de Marseille, le 13/12/2001.)

> « Je suis effaré par exemple par les fonctionnaires de l'Etat qui disent il faut construire du logement social, il faut répartir le logement social équitablement dans les différents arrondissements de Marseille. **Ce n'est pas possible *[plus fort]*. Ce n'est pas possible**. Pour des raisons qui sont à la fois foncières, de coûts, **mais même de rejet**. On ne pourra jamais construire 80 ou 100 logements sociaux dans certains endroits parce qu'**on sait très bien que ça ne pourra pas fonctionner**. Donc on peut en faire 100, mais il faut le faire en diffus. » (Entretien avec le directeur de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, ville de Marseille, le 13/12/2001.)

> « Il y a aussi pour moi sous ce concept [ndlr : la mixité sociale] l'idée qu'on ne doit pas avoir de politique ségrégationniste, c'est-à-dire qu'on met les riches d'un côté, les pauvres de l'autre. Je crois que c'est quelque chose qu'il faut essayer de faire, mais là encore, de faire avec beaucoup de nuances. Parce que si on veut arriver au résultat, je crois que la pire des solutions, ce serait d'essayer de le faire brutalement. **Vous connaissez comme moi les phénomènes de rejet. Il est clair qu'aujourd'hui dans une ville comme Marseille, si on veut implanter massivement des populations relativement défavorisées dans le huitième arrondissement, ce sera très difficile.** Il faut le faire **à dose homéopathique**, en faisant en sorte que les conditions soient les meilleures possibles, que tout se passe le mieux du monde, avec des petits programmes, de manière à ce que justement personne ne s'en rende compte. Je crois que **la mixité sociale n'a de valeur que si personne ne se rend compte qu'elle existe**. Cela veut dire qu'on vit dans un endroit sans se rendre compte que c'est typé A, c'est typé B, c'est typé C, etc. Alors, personnellement, j'essaie de faire en sorte que dans le diffus, grâce au système d'acquisition – amélioration, on peut faire de la mixité sociale sans douleur ; et que l'on doit développer par contre dans les quartiers nord, toute une politique de construction d'habitat libre de bon niveau. » (Entretien avec le directeur de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, ville de Marseille, le 13/12/2001.)

L'usage récurrent du terme de « rejet » dans ces propos, et parallèlement l'absence de celui de racisme, peuvent être soulignés. Ce n'est pas le racisme qui est désigné comme la cause des difficultés, mais le « rejet », terme organiciste qui évoque la réaction « naturelle » à la greffe d'un corps étranger. L'usage de ce terme n'est pas neutre. Il conduit à naturaliser le rejet, qui apparaît dès lors comme un phénomène inéluctable, une contrainte naturelle de l'action locale, un fait extérieur que la municipalité doit intégrer dans son action. Puisque ce n'est pas le racisme mais plutôt un phénomène naturel de rejet qui est désigné comme la cause du problème, la solution à ce problème ne réside pas dans la lutte contre le racisme mais dans la « délicatesse » de la greffe. Celle-ci doit être faite à « dose homéopathique », encore un terme médical : il s'agit de ne pas aller trop loin dans l'introduction du « corps étranger ». La ségrégation étant définie comme un phénomène naturel de rejet, il ne faut pas « forcer » la mixité sociale. C'est elle qui est « antinaturelle ». Comme le résume une interlocutrice de la Ville, « il ne faut pas croire que l'homme est devenu un dieu » :

> « Alors **le problème des Comoriens**, si vous connaissez la façon de vivre des Comoriens, **ils ont une façon complètement différente de vivre que nous**. Les enfants sont dans la grande famille, papa – maman ça peut être l'oncle et tout ça, ils peuvent vivre chez leur oncle et après revenir chez la mère, c'est matriarcal, c'est la femme qui a tous les biens. On a fait venir un Comorien, c'est un jeune qui a un doctorat, pour nous expliquer leur façon de vivre. **C'est sûr que la façon dont ils vivent, en grande collectivité, ça pose des problèmes d'intégration, vous mettez quatre ou cinq familles dans une cité, tout le monde s'enfuit**. Ils vivent comme ça porte ouverte, les enfants dans le couloir, ils vivent plutôt le soir ou la nuit, ça pose des problèmes. **Vous ne pouvez pas leur dire je veux à tout prix de la mixité, je vais mettre un Blanc, un Noir, un Comorien, non, pour moi on ne pourra jamais arriver à ça, il ne faut pas croire que l'homme est devenu un dieu**. » (Entretien avec une chargée d'études, direction de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, Ville de Marseille, le 6/6/2001.)

Ici, l'irréalisme de la mixité sociale s'appuie sur le constat de l'incompatibilité des cultures. A nouveau, la culture des minorités ethniques est stéréotypée et essentialisée, le constat de l'incompatibilité des cultures se veut définitif (« pour moi on ne pourra jamais arriver à ça »). Ces représentations culturalisantes et l'argument de l'incompatibilité des cultures sont aussi associés à une très claire euphémisation des processus de discrimination ethnique dans l'accès au logement. Les discriminations sont réduites à un « droit de refus » légitime des organismes HLM vis-à-vis des minorités ethniques :

> *« Mais il y a quand même de la discrimination au niveau des organismes HLM ?*
> **-La discrimination, elle est partout, je veux dire, il n'y a pas que dans les organismes HLM, il y a chez les gens… Moi je ne la ressens pas comme quelque chose de… « ouh là là, c'est terrible, il y a de la discrimination ». L'homme est fait de telle façon que, de toute façon, il y a de la discrimination. Dans les HLM entre Africains, ils ne peuvent pas se sentir suivant les ethnies. Ils se tuent. Il n'y a pas que de la discrimination blanc/noir, je veux dire, tous les êtres humains sont en discrimination. Il faut le prendre en compte dans la ville**, et essayer de faire au mieux, on fait comme on peut après. » (Entretien avec une chargée d'études, direction de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, Ville de Marseille, le 6/6/2001.)

*« Est-ce que finalement ce n'est pas une négation de la discrimination de dire que si les organismes HLM n'acceptent pas les Comoriens, par exemple, c'est à cause de leur culture, de leur mode de vie ?*
-Ben **il faut reconnaître aussi à un organisme HLM le droit de refuser. Parce que je dis, il ne faut pas non plus avoir une vision idyllique et se dire, il faut à tout prix qu'ils logent tout le monde. A un moment donné, si ça leur déséquilibre complètement une cité, on va leur faire plus de mal que de bien. Donc il faut voir aussi avec eux**. Je ne dis pas qu'il y en a qui abusent… [*lapsus*] » (Entretien avec une chargée d'études, direction de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, Ville de Marseille, le 6/6/2001.)

De même que le rejet, la discrimination est présentée dans ces propos comme un phénomène naturel : « L'homme est fait de telle façon que, de toute façon, il y a de la discrimination ». Dire que la discrimination « est partout », comme le fait cette personne, revient à dire qu'elle n'est nulle part. La responsabilité des institutions dans la production des discriminations est encore euphémisée par l'argument selon lequel le racisme n'est pas un rapport de pouvoir des « Blancs » sur les « Noirs » mais un phénomène naturel d'hostilité de tout groupe vis-à-vis des autres, et répandu entre les « ethnies » elles-mêmes (l'usage du terme « ethnie » lui-même révèle une lecture essentialisante des problèmes) plus qu'entre ces ethnies et un « nous » présumé non ethnique, le majoritaire. Les discriminations produites par le système du logement social s'effacent derrière les conflits entre « ethnies » africaines. Il n'y a pas de discrimination mais tout simplement un « droit de refus » des organismes HLM.

Cette posture « bienveillante » à l'égard des organismes HLM se retrouve chez le directeur du service municipal du logement, selon lequel « c'est sûr qu'il y a des exagérations, mais on peut aussi comprendre la motivation si on était responsable d'un organisme HLM. Il faut faire marcher la baraque, et ce n'est pas évident ! » (entretien, le 20/11/2001). Le point de vue des agents du « front », qui sont quotidiennement confrontés aux difficultés rencontrées par les minorités ethniques dans l'accès au logement, semble plus critique par rapport aux pratiques discriminatoires et aux organismes HLM pour lesquels « dès qu'on est noir ou coloré ça ne va pas ». Mais ces propos montrent que les représentations des acteurs qui fabriquent et définissent les orientations de la politique municipale du logement social sont en contradiction totale avec le discours lisse et consensuel dominant sur la mixité sociale. Le souci de gérer de bonnes relations avec l'électorat majoritaire, la perception des « immigrés » comme problème et comme risque pour la ville (en termes d'image, de peuplement, de coût politique et financier) peuvent favoriser cette lecture qui naturalise le « rejet » et euphémise les discriminations.

Du côté des acteurs étatiques, les lectures de la ségrégation urbaine sont différentes mais la mixité sociale, c'est-à-dire l'idée qu'il faut favoriser le brassage des groupes sociaux et ethniques dans

l'espace urbain, ne va pas de soi pour autant. Les acteurs locaux de l'Etat sont pris eux-mêmes dans les contradictions inhérentes à la recherche de la mixité sociale. L'une des principales contradictions soulevées est la juxtaposition paradoxale des principes de droit au logement et de mixité sociale dans la politique nationale :

> « Quelle est la situation ? La moitié du parc social est dans les 13, 14 et 15e arrondissements de Marseille. Sur la base d'un taux de rotation moyen de 7 ou 8% par an, il y a un certain nombre de logements qui reviennent au titre du contingent, et ils sont dans ces quartiers-là. Et ces quartiers-là sont déjà habités par des populations qui ont des ressources modestes, des difficultés économiques, sociales etc. Donc **qu'est-ce qu'on fait ? Au motif de la mixité sociale, on dit qu'on n'y met personne, et on laisse les gens dans des logements où ils ne sont pas bien** ? » (Entretien avec la chargée de mission logement des plus défavorisés, DDE des Bouches-du-Rhône, le 7/12/2001.)

Est soulignée également la difficulté de contrer les stratégies résidentielles des ménages et des stratégies de peuplement des bailleurs, ce que résume bien cette interlocutrice de la DDE :

> « Les bailleurs sociaux, avec le plan, on ne leur enlève pas leur droit d'attribution, ça c'est la première chose ; deuxièmement on est contraint par le simple fait que le parc public n'est pas forcément là où souhaiteraient les familles » (Entretien avec la chargée de mission logement des plus défavorisés, DDE des Bouches-du-Rhône, le 7/12/2001.)

La recherche de la mixité sociale est présentée comme illusoire face à la force des stratégies résidentielles des ménages, qui sont de fait ségrégatives :

> *« Vous pensez que l'Etat local a des leviers pour agir sur la mixité sociale et le droit au logement ?*
> -Le droit au logement ?
> *-Oui, et la mixité sociale.*
> **-La mixité, je ne sais pas ce que c'est. Il faut demander la définition de ce que c'est la mixité. Je m'interroge.**
> *-Et la diversité de l'habitat ?*
> -Je ne sais pas ce que c'est moi. Des couples mixtes, des franco-mixtes, je ne sais pas. Non mais je vous assure, ce n'est pas une boutade. Mettre de la mixité… alors des cadres sup dans des cités en ZUS ? En ZUS ils peuvent y aller comme ils veulent, il n'y a pas de plafonds de ressources. Attendez, c'était ça au départ, une approche totalement… où ils te remettent du lien entre les couches sociales… [ton de l'évidence] **Mais il y a des phénomènes de fait de ségrégation spatiale**. » (Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001).

Les acteurs de l'Etat local semblent donc adopter une posture de renonciation, conscients des limites étroites dans lesquelles s'inscrit leur action en faveur de la mixité sociale. Face à la nécessité de loger les plus démunis, face aux stratégies résidentielles de ménages et face aux politiques de peuplement des bailleurs sociaux, l'Etat local semble lui-même ne pas croire à la mixité sociale.

> « *Est-ce qu'il est question du principe de mixité sociale dans le cadre du plan ? Ou est-ce qu'il est exclusivement fondé sur l'aspect droit au logement ?*
> -C'est plutôt l'aspect droit au logement qui prédomine dans ce plan, sachant que la mixité sociale euh… [rire] c'est pas… **le discours est plutôt porté à la limite par les bailleurs sociaux lorsqu'ils refusent des ménages au motif de la mixité sociale. Je veux dire, moi je ne suis pas inquiète là-dessus, si nous on ne s'en charge pas, d'autres le font**

> **[rire], donc l'équilibre ou le déséquilibre se fait de toute façon**. Donc c'est surtout l'aspect droit au logement qui prédomine, sachant que la mixité sociale est quand même un concept [rire] que sur le terrain on ne peut pas vérifier tous les jours. » (Entretien avec la chargée de mission logement des plus défavorisés, DDE des Bouches-du-Rhône, le 7/12/2001.)

On peut donc constater l'absence de consensus local sur le sens de la « mixité sociale ». Pour la municipalité, cette mixité sociale n'est guère une préoccupation. Comme on l'a vu, la question du logement des minorités ethniques est d'abord construite par la municipalité comme un problème d'image et de peuplement et l'enjeu de la politique de l'habitat est bien plus de gommer la présence des « immigrés » dans le centre que de favoriser le brassage des groupes sociaux ou ethniques. Les discours relatifs aux phénomènes de rejet, présentés comme « naturels », viennent légitimer la mise à l'écart de l'objectif de mixité sociale ou tout au moins sa mise en œuvre seulement « à dose homéopathique ». Quant à l'Etat local, il semble peu à même de porter cette problématique, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons dans la section suivante. Chez les acteurs étatiques, l'idée selon laquelle l'Etat n'a pas de prise sur la mixité sociale et selon laquelle la ségrégation est un phénomène de fait, contre lequel il est difficile d'agir, est exprimée. Au bout du compte, comme le suggèrent les propos de la dernière interlocutrice, la définition et la gestion de la mixité sociale semblent largement abandonnées aux organismes HLM.

La comparaison des constructions locales de la ségrégation ethnique comme problème public dans les deux villes fait ressortir une conclusion principale : malgré la différence des cadrages nationaux, dans les deux cas, on peut repérer une forme de naturalisation de la ségrégation, qui est construite comme « allant de soi ». Dans le discours des acteurs municipaux de Birmingham, la ségrégation est présentée comme un phénomène volontaire exprimant la recherche de l'entre-soi communautaire : la différence culturelle déboucherait naturellement sur des phénomènes de concentration. Dans celui des acteurs municipaux de Marseille, c'est le rejet qui est naturalisé : les phhénomènes de rejet et de discrimination sont présentés comme naturels, universels. La construction du rejet comme phénomène naturel conduit à mettre à distance le principe de mixité sociale, qui paraît dès lors impossible à mettre en œuvre : on ne peut pas agir contre la « nature des choses ». Dans les deux villes, les constructions du problème tendent ainsi à naturaliser la ségrégation et en conséquence, à ne pas la présenter comme un problème public : à Birmingham, la ségrégation n'est pas un problème puisqu'elle est voulue par les différentes communautés ; à Marseille, elle ne l'est pas non plus à partir du moment où le rejet est une fatalité, contre laquelle les pouvoirs publics n'ont donc pas de moyens d'agir, sauf « à dose homéopathique ».

Pour résumer, quel est le racisme de l'antiracisme ? Dans quelle mesure les acteurs locaux construisent-ils le logement des minorités ethniques comme un objet de l'antiracisme, un problème de racisme et de discrimination ? La comparaison fait ressortir des contrastes forts entre les modes de construction du problème dans les deux villes, mais aussi une similitude frappante : l'euphémisation du racisme et des discriminations.

A Birmingham, les notions d'égalité raciale et de différence ou de diversité culturelle fondent les représentations de ce problème. La notion de différence culturelle, la croyance en l'existence de besoins spécifiques des minorités ethniques, est très fortement diffusée et considérée comme une évidence pour l'ensemble des acteurs municipaux. Les inégalités ethniques dans le logement sont construites comme un mélange complexe de facteur de choix et de contraintes, de discriminations et de préférence culturelle. Cette construction ambivalente du problème tend à se traduire par une certaine euphémisation des discriminations et du racisme : au bout du compte, les inégalités ethniques sont largement mises sur le compte, soit des choix culturels des minorités, soit de la méconnaissance de leur culture et de leurs besoins spécifiques par la municipalité. La question est dès lors moins celle de lutter contre des discriminations que de s'efforcer de mieux comprendre la culture des minorités ethniques. Ces efforts de compréhension témoignent d'une forme d'essentialisation de cette culture : le contenu des *« Community profiles »* élaborés par la municipalité en apporte une excellente illustration. La naturalisation de la différence culturelle conduit de la même façon les acteurs à percevoir la ségrégation ethnique comme la conséquence normale et voulue du désir d'entre-soi communautaire, et dès lors comme un phénomène non problématique.

A Marseille, les inégalités ethniques sont effacées derrière la référence à des inégalités sociales plus générales et derrière les notions d'exclusion ou de personnes défavorisées. Ce cadrage universaliste des enjeux rend difficile la reconnaissance des discriminations ethniques comme problème public, comme en témoigne l'expérience de la CODAC. Les difficultés d'accès au logement des minorités ethniques sont principalement attribuées aux phénomènes d'exclusion, au fonctionnement normal du « système » du logement social (mais ce fonctionnement n'est pas interprété en termes de discrimination indirecte ou de racisme instituttionnel, et il n'est pas remis en cause), au racisme individuel ou encore à l'inadaptation culturelle de certains ménages. La ségrégation est présentée comme la conséquence fatale des phénomènes naturels de « rejet » et dès lors comme un fait impossible à remettre en cause. Là encore, le discours sur le « rejet » tend (comme dans la notion de « seuil de tolérance ») à présenter le racisme et l'hostilité des majoritaires vis-à-vis des minoritaires comme une donnée que les politiques urbaines doivent intégrer plus que comme un problème de racisme et de discrimination à résoudre.

Ainsi, la construction globale du problème du logement des minorités ethniques dans les deux villes tend à euphémiser fortement les inégalités ethniques et le poids des discriminations dans la production de ces inégalités.

## III. LES REPERTOIRES DES POLITIQUES LOCALES ANTIRACISTES

Quel est le contenu et quels sont les présupposés des politiques locales antiracistes ? Comment les acteurs locaux luttent-t-ils contre les inégalités ethniques dans le logement social à Birmingham et à Marseille ?

Le répertoire[248] antiraciste a quatre principales composantes (Lapeyronnie, 1993, pp. 322-323) : les politiques d'égalité des chances, qui sont essentiellement orientées vers la lutte contre toutes les formes de discrimination ou de ségrégation ; les politiques de gestion communautaire, orientées vers l'harmonisation des relations entre divers groupes communautaires sur un même espace, qui s'appuient sur une définition du problème en termes de relations communautaires et cherchent à préserver, voire à renforcer, les caractéristiques propres de chaque communauté et à équilibrer les relations entre ces communautés ; les politiques antiracistes, dont le but est d'éliminer les préjugés raciaux et les attitudes racistes par des actions de formation ou d'éducation antiraciste ; et enfin les politiques sociales de droit commun, fondées sur le traitement social des problèmes des populations immigrées et la lutte contre l'exclusion, sans prise en compte des caractéristiques culturelles des groupes concernés. Ces quatre orientations ne sont pas exclusives les unes des autres ; elles se recouvrent fréquemment et une même municipalité peut mener une politique qui articule plusieurs de ces dimensions. Toutefois, on peut observer des différences nationales marquées : « Les politiques locales britanniques sont plus souvent des politiques d'égalité des chances et de gestion communautaire, parfois d'antiracisme, alors que les politiques locales françaises sont plus souvent des politiques sociales de droit commun, plus rarement de gestion communautaire » (Lapeyronnie, 1993, p. 323).

Ces différences renvoient plus généralement à l'opposition entre un antiracisme différentialiste, qui reconnaît les différences raciales ou culturelles, et un antiracisme universaliste fondé avant tout sur le principe d'égalité des citoyens quelle que soit leur origine. Comment cette

opposition se traduit-elle dans les politiques locales menées à Birmingham et à Marseille ? Dans quelle mesure ces politiques sont-elles révélatrices des contradictions soulevées par un antiracisme « avec la race » et par un antiracisme « sans race » ? A nouveau, nous analyserons d'abord les politiques relatives à l'accès au logement social des minorités ethniques puis celles qui traitent de la ségrégation ethnique.

### *A. L'accès au logement*

A Birmingham, la politique locale témoigne des contradictions d'un antiracisme fondé sur la reconnaissance de la « différence culturelle » ; à Marseille, elle témoigne des ambiguïtés d'un antiracisme « sans la race », qui ne reconnaît que « l'exclusion » des « personnes défavorisées ».

#### 1. Birmingham : l'antiracisme est-il soluble dans la « différence culturelle » ?

Dans le cas de Birmingham, analyser les orientations de la politique municipale relative au logement des minorités ethniques suppose tout d'abord de distinguer les deux « identités » du service municipal du logement : d'une part celle de gestionnaire de logements municipaux, et même de principal gestionnaire de la ville, avec un parc de 80 000 logements sociaux, d'autre part celle d'autorité locale ayant vocation à développer des stratégies globales dans le champ du logement et de l'habitat. Ici, nous nous intéresserons principalement à cette seconde dimension ; nous évoquerons aussi parfois le rôle de gestionnaire de logements sociaux de la municipalité mais cet aspect sera surtout développé dans le chapitre 6.

Dans les années 1980, c'est à travers la question des attributions de logements municipaux que la question de l'égalité raciale a émergé comme préoccupation au niveau du service municipal du logement. A la fin des années 1970, la municipalité avait commandé à deux sociologues une enquête sur les discriminations ethniques dans les attributions de logements municipaux. Cette enquête ethnographique a mis en évidence les contradictions des procédures et des pratiques d'attribution conduisant à la production de discriminations ethniques (Henderson, Karn, 1987). Elle se terminait par des recommandations, dont la principale résidait dans l'affichage clair d'une politique d'égalité

[248] La notion de répertoire est utilisée aussi bien en sociologie des mouvements sociaux qu'en sociologie de l'action publique. Elaborée par C. Tilly (1986) au sujet de l'action collective, elle permet de réfléchir à la façon dont les acteurs locaux puisent dans des répertoires d'action publique disponibles qui leur offrent des genres et des mélodies pour composer et « inventer » leur action, comme des joueurs de jazz peuvent improviser sur la base d'un répertoire de standards. Elle présente ainsi l'intérêt de souligner la dimension bricolée, non intégrée, inventive et variée des actions publiques locales : des registres routinisés d'action publique sont susceptibles de variations locales considérables.

d'opportunité au niveau du service municipal du logement. Les auteurs faisaient valoir qu'en l'absence d'une politique d'égalité formalisée et publicisée, les questions raciales seraient toujours considérées comme secondaires face à des préoccupations plus immédiates telles que la récupération des loyers et la réduction de la vacance. Ils recommandaient aussi la mise en place de systèmes de contrôle garantissant le traitement prioritaire effectif de l'égalité raciale à tous les niveaux de l'organisation, le recrutement d'agents chargés de l'égalité d'opportunités ainsi que d'agents issus des groupes ethniques minoritaires à tous les niveaux du service ou encore des formations visant à changer les attitudes vis-à-vis des minorités ethniques au sein du service.

Suite à ce rapport, un poste de conseiller spécial sur les questions raciales d'abord, puis une petite équipe *« race and housing »*, ont été créés au sein du service. Depuis la fin des années 1980, différents éléments d'une politique de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement social, qui vont au-delà de la seule question des attributions de logements municipaux, ont été développés.

Nous avons montré que la question du logement des minorités ethniques était construite par la municipalité comme une question d'inégalité raciale et de différence culturelle. En conséquence, l'action municipale privilégie deux grandes orientations, la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité et de la différence culturelle. A cheval sur ces deux orientations, la reconnaissance des minorités ethniques constitue un élément clé de la stratégie municipale. L'analyse de ces trois dimensions permet de mettre en évidence les paradoxes de l'antiracisme différencialiste britannique.

### *a) Supprimer les contraintes : la lutte contre les discriminations*

#### i) De l'évaluation à l'interprétation des inégalités dans le logement : le *monitoring* ethnique et ses limites

La reconnaissance de la dimension proprement ethnique - et non pas seulement socio-économique - des inégalités dans le logement, et de la nécessité d'une politique d'égalité et de lutte contre les discriminations, a une première implication : la nécessité de repérer, d'évaluer et d'analyser les inégalités d'accès au logement. C'est pourquoi la question du *monitoring* ethnique est d'emblée soulevée par la politique municipale. Celle-ci repose sur un important outillage statistique fondé sur une catégorisation ethnique des usagers visant à évaluer les différentiels d'accès au logement. Ce *monitoring* ethnique porte sur différents domaines tels que les attributions, le harcèlement racial, les

plaintes des usagers, le sans-abrisme, l'emploi dans le service du logement, etc. Il révèle des inégalités ethniques nettes et persistantes, variables selon l'appartenance ethnique minoritaire des ménages[249].

Cette forme d'objectivation des inégalités ethniques a une importance décisive. Elle contribue à donner une existence « objective » au problème, à faire apparaître des différences ou inégalités. On peut penser que l'existence de ces chiffres et de ces dispositifs techniques de suivi ethnique des politiques a un rôle décisif dans la construction d'une représentation partagée du problème parmi les acteurs municipaux et plus largement les acteurs locaux ainsi que dans la mobilisation de ces acteurs ; ces arguments sont souvent avancés en France par les partisans de la mise en place de tels outils.

Toutefois, l'observation des statistiques que les acteurs locaux produisent et de ce qu'ils en font conduit à souligner que, si l'évaluation statistique permet de repérer des inégalités ethniques dans l'accès au logement, elle ne livre pas les clés d'explication de ces inégalités. Paradoxalement, le souci de la municipalité de mettre à jour les inégalités ethniques dans le logement et leur évolution *via* la production de statistiques n'est que très peu complété par la recherche d'une connaissance plus qualitative des processus conduisant à ces inégalités. Pourtant, aussi bien les facteurs de contraintes que de choix pouvant expliquer ces inégalités ne peuvent être appréhendés qu'à travers une démarche qualitative. Parce que les processus discriminatoires résultent autant de règles formelles que de pratiques informelles, ils ne peuvent être réellement cernés que par une approche qualitative. De même, les besoins spécifiques ou les préférences des minorités ethniques ne peuvent être saisis qu'à travers une approche qualitative ; en l'absence d'une telle approche, ils risquent fort d'être simplifiés et stéréotypés. Or la municipalité ne produit que très rarement ce type d'analyses qualitatives. Du côté de la connaissance des phénomènes discriminatoires, aucune étude qualitative des discriminations ethniques dans les attributions de logements municipaux n'a été entreprise depuis celle de J. Henderson et V. Karn (1987) ; il est donc difficile d'évaluer les résultats des actions mises en œuvre à la suite de cette étude. Du côté de la connaissance des préférences des habitants, le rapport de 1998 sur l'accès des minorités ethniques à l'*outer city* fait exception en adoptant une démarche qualitative. Combinant l'approche statistique à une enquête par entretiens, il met à distance un certain nombre de stéréotypes répandus parmi les agents municipaux notamment quant au désir supposé des minorités ethniques de vivre au sein de leur communauté dans les quartiers de l'*inner city*.

Une conséquence fondamentale de cette objectivation essentiellement quantitative et non qualitative du problème (qui mesure les conséquences de processus sans entrer dans la boîte noire de ces processus) est qu'elle autorise toutes les interprétations des causes des inégalités mesurées. Ce faisant, elle permet le développement des interprétations imputant ces inégalités aux besoins

[249] Nous développerons le cas des attributions dans le chapitre 6.

spécifiques des minorités ethniques qui ne trouvent pas de réponse adaptée sur le marché du logement, ou plus largement de celles, très consensuelles, selon lesquelles ces inégalités découlent de l'inadéquation entre l'offre et la demande.

Ainsi, selon la Stratégie d'égalité raciale de 1995, le désavantage des minorités ethniques dans l'accès au logement municipal découle non pas d'actes discriminatoires mais de la structure du stock municipal : la municipalité ne dispose pas des logements du bon type au bon endroit pour répondre aux besoins des minorités ethniques. La conclusion tirée est que les associations de logement doivent traiter ce problème en construisant des logements du bon type au bon endroit, c'est-à-dire, en particulier, des grands logements dans l'*inner city*, car les minorités etniques sont supposées vouloir rester dans ces quartiers. De la même façon, la Stratégie pour le logement des minorités ethniques 2002-2005, notant le taux de succès relativement bas des minorités ethniques dans l'accès au logement municipal, attribue la principale responsabilité de ce désavantage à la non adéquation des besoins exprimés et des types de logements disponibles (p. 15).

Malgré tout, la lutte contre les discriminations constitue l'une des dimensions de la politique municipale pour le logement des minorités ethniques. Elle est abordée sous des angles très différents. Dans une perspective analytique, on distinguera ici les actions qui relèvent d'une lutte contre les discriminations institutionnelles, c'est-à-dire découlant des logiques, objectifs ou procédures institutionnalisés dans les organisations (service municipal du logement et autres acteurs locaux du logement), et celles qui relèvent d'une lutte contre les discriminations et le racisme individuel (des agents du service, ou des résidents « blancs »). Il faut souligner ici que les secondes dominent nettement : la lutte contre les discriminations individuelles, et en particulier contre le « harcèlement racial », est identifiée comme le cœur de l'action anti-discrimination. Il faudra donc s'interroger sur les implicites et les effets de cette hiérarchisation au sein de la politique anti-discrimination.

#### ii) Le primat accordé à la lutte contre les discriminations individuelles

L'action municipale contre les discriminations est principalement orientée contre les discriminations individuelles. Plus précisément, deux types de discriminations individuelles sont pointées : d'une part les comportements racistes de résidents « blancs » de certains quartiers à l'encontre des résidents d'origine ethnique minoritaire, désignés comme le phénomène du « harcèlement racial » (*racial harassment*), et d'autre part les attitudes et actions de certains agents municipaux, considérés comme porteurs de préjugés, consciemment ou inconsciemment.

*** La priorité de la lutte contre le harcèlement racial**

Dans la Stratégie d'égalité raciale de 1995, la place accordée à la question des discriminations est réduite à la portion congrue : une seule page sur un document qui en compte vingt-trois. A l'intérieur de la problématique « discrimination », la thématique du harcèlement racial se voit accorder une place prépondérante, jusqu'à être présentée comme la question phare de la stratégie entière : « Combattre le harcèlement racial sur les grands ensembles municipaux reste le domaine clé de la stratégie d'égalité raciale » (p. 19). Cette affirmation se fonde sur le constat de la progression du nombre de cas de harcèlement rapportés par les victimes, en augmentation de 33% entre 1993 et 1994. A partir de 1992, deux agents municipaux ont été chargés du soutien aux victimes de ce harcèlement, soutien qui prend diverses formes : la mise en place de systèmes d'alarme dans les cités et les logements, d'éclairages de sécurité et d'un service de soutien aux victimes en-dehors des heures de bureau. Dans la Stratégie pour le logement des minorités ethniques 2002-2005, l'un des six principaux objectifs affichés est de « garantir la sécurité de l'environnement » :

> « Garantir la sécurité de l'environnement où l'on travaille et où l'on vit est une priorité centrale à la fois pour les communautés ethniques minoritaires à Birmingham et pour la municipalité. Afin de la favoriser, des problèmes comme le harcèlement racial, les comportements anti-sociaux, le crime et la peur du crime, doivent être traités de façon effective. Cependant, ce n'est pas seulement la réduction de ces crimes qui importe, mais la transformation des représentations et la promotion de l'idée que, que l'on habite à Handsworth ou à Sutton, on est en sécurité » (p. 21).

Dans la lecture municipale des enjeux, la problématique du harcèlement racial est étroitement liée à celle de la ségrégation ethnico-résidentielle. En conséquence, la lutte contre le harcèlement racial est essentiellement pensée en relation avec l'objectif de permettre aux minorités ethniques, pour autant qu'elles le souhaitent, de se loger dans l'*outer city*. Pour cette raison, nous développerons l'analyse de la politique de lutte contre le harcèlement racial plus tard, lorsque nous aborderons la question de la perception et du traitement de la ségrégation par la municipalité.

*** La « formation à la prise de conscience du racisme » (*racism awareness training*) ou la lutte contre les « préjugés »**

Dans la stratégie municipale, les inégalités ethniques dans l'accès au logement sont en partie attribuées au racisme des employés. L'élément clé de la lutte contre le racisme des agents municipaux « blancs » réside dans la politique de formation ou sensibilisation du personnel municipal à la « race », le *racism awareness training*[250] (RAT). Ces cours ont des contenus divers, plus ou moins généraux. Ainsi, une formation d'une journée à l'attention des *housing officers* vise à les encourager à traiter les

[250] Le terme utilisé est parfois celui de *« race awareness training »* (et non *« racism »*).

cas de harcèlement racial de façon rapide, équitable et selon les procédures fixées par le service ; l'existence même d'un tel cours indique en creux que la mise en œuvre de la lutte contre le harcèlement racial ne va pas de soi au sein du service. Par ailleurs, la Stratégie pour le logement des minorités ethniques 2002-2005 prévoit la mise en place d'un programme « Egalité et diversité » visant à sensibiliser les cadres et les agents du « front » à l'action en direction des communautés ethniques minoritaires.

Inspirés des politiques menées aux Etats-Unis, ces cours se sont rapidement développés en Grande-Bretagne dans les années 1980, au niveau des autorités locales mais aussi d'autres organisations. Ils ont été conçus comme un moyen, d'une part d'informer les personnels des problèmes rencontrés par les communautés ethniques minoritaires, et d'autre part de lutter contre certains préjugés ou représentations individuels. Au-delà de leurs formes diverses, ils se fondent généralement sur le même postulat : la lutte contre les inégalités ethniques passerait par la lutte contre les attitudes racistes du personnel des organisations. S'appuyant sur le travail de J. Katz (1978), selon lequel la cause fondamentale du racisme réside dans les préjugés inhérents aux personnes « blanches » combinés au pouvoir qu'elles détiennent, les partisans du RAT soutiennent qu'on peut éliminer les discriminations ethniques en défaisant les préjugés raciaux des « Blancs ».

En s'appuyant sur les perspectives ouvertes par le concept de racisme institutionnel, on peut mettre à distance les présupposés et les implicites de la politique du RAT : le lien supposé entre les changements d'attitude et les changements de pratique, le présupposé selon lequel le racisme serait inhérent aux personnes « blanches », la tendance à occulter le rôle des facteurs socio-économiques, culturels et historiques dans la production du racisme et, au bout du compte, la construction d'une représentation du racisme comme problème individuel et « blanc ». Les dimensions institutionnelles et structurelles du racisme sont occultées par cette politique. C'est ce qui lui a valu d'être la cible de certaines critiques antiracistes :

> « Le racisme, selon le RAT, a ses racines dans la culture blanche, et la culture blanche, non affectée par des conditions matérielles, remonte à la nuit des temps. Ainsi, le racisme ferait partie de l'inconscient collectif, du cri pré-natal, du péché originel. […] C'est un argument circulaire, qui confine au génétique, au déterminisme biologique : le racisme, au fond, c'est la culture et la culture est blanche et le Blanc est raciste » (Sivanandan, 1985, p. 29).

A l'opposé du spectre politique, la politique de RAT a fait l'objet des critiques de la Nouvelle Droite, qui a vu dans l'imposition de cours de RAT un avatar des tentatives des autorités locales de gauche de restreindre la liberté d'expression des individus et d'imposer des valeurs multiculturelles en lieu et place des valeurs britanniques traditionnelles (Palmer, 1986). Forte du soutien de certains médias populaires, elle a dénigré le RAT comme une forme de « lavage de cerveau » racial et critiqué l'action en ce sens de certaines municipalités telles que Birmingham. L'absence d'évaluation de ces

cours et de leurs conséquences a contribué à entretenir ces débats : il est difficile de savoir comment ceux-ci ont effectivement influencé les pratiques en matière de recrutement ou de fourniture de services. Ces lacunes en matière d'évaluation ont donné d'autant plus de prise aux critiques.

A Birmingham, ces cours ont été l'objet de débats virulents au milieu des années 1980 (Solomos, Back, 1995, p. 186). Une députée conservatrice locale, Dame Jill Knight, affirma qu'il s'agissait purement et simplement d'endoctrinement et soutint que des membres du personnel avaient dû avoir recours à des soins psychiatriques après avoir pris part à ces cours. Elle fut soutenue par certains conseillers municipaux, dont l'un (M. Blumenthal) évoqua des techniques « orwelliennes » de lavage de cerveau (*Birmingham Evening Mail*, 25 août 1987). Alors que jusque là les cours avaient été soutenus par le *Labour*, le *leader* municipal répondit à ces critiques en se distançant de ce qu'il présenta comme l'ethos « radical » de ces cours. Ces cours ont été maintenus mais ils ont évolué. Ils sont désormais davantage présentés comme des formations de sensibilisation à l'égalité et à la diversité qu'au racisme ou à la « race » et ont perdu une part de ce qui était perçu comme du « radicalisme ».

### iii) L'effacement de la lutte contre le racisme institutionnel

Si un net primat est accordé à la lutte contre les discriminations individuelles, il n'en reste pas moins que la municipalité reconnaît - tout en les euphémisant - les discriminations institutionnelles. Son action contre ces discriminations prend essentiellement deux formes : celle de la révision des politiques et procédures en matière d'attribution mais aussi de construction des logements sociaux, et celle de l'« obligation contractuelle » à travers laquelle le respect de l'égalité raciale est imposé aux partenaires contractuels de la municipalité.

Toute une dimension de la lutte contre le racisme institutionnel tient dans la révision des effets involontairement inégalitaires des politiques menées dans le logement, indépendamment des éventuels préjugés des agents qui mettent en œuvre ces politiques. Ce sont d'abord la politique et les procédures d'attribution qui ont été analysées sous l'angle de leur participation à la reproduction des inégalités ethniques. Longtemps au premier plan de la lutte contre les discriminations, la question des attributions de logement municipal est désormais reléguée à l'arrière-plan. L'absence d'enquête récente sur les discriminations ethniques dans les attributions et le constat de la persistance d'inégalités ethniques nettes dans l'accès au logement social laissent entière la question de l'efficacité des politiques déjà conduites, et de leurs effets, et cela d'autant plus que les études menées à l'échelle nationale (notamment les travaux de la CRE) tendent à montrer les limites des politiques anti-discrimination dans les attributions de logement social. Actuellement, la municipalité s'est fixée une

cible selon laquelle les minorités ethniques doivent se voir attribuer des logements municipaux à hauteur de leur proportion sur la liste d'attente. Nous reviendrons plus longuement sur ces questions dans le chapitre 6.

En matière de construction neuve, la municipalité, dans ses « Priorités pour l'investissement des associations de logement », fixe des cibles (*targets*) relatives à la satisfaction des besoins en logement des minorités ethniques. Ainsi, 50% des logements neufs des associations doivent être attribués à des minorités ethniques. Les inégalités ethniques dans l'accès au logement étant en grande partie attribuées au manque relatif de grands logements, la municipalité encourage les associations de logement à construire de grands logements et à reconvertir des appartements en grandes maisons. Elle cherche aussi à s'assurer que ses partenaires (associations de logement, organisations privées) mettent en œuvre des politiques d'égalité d'opportunité.

Un autre aspect de la lutte contre les discriminations institutionnelles renvoie en effet à la volonté d'engager les partenaires de la municipalité (fournisseurs, constructeurs, etc.) à mettre en œuvre des politiques d'égalité raciale. Cette contractualisation des objectifs d'égalité raciale, qui a d'abord été développée aux Etats-Unis, est « peut-être la forme la plus radicale d'action positive tentée jusqu'ici » en Grande-Bretagne (Solomos, 1993a, p. 111) et a été à l'origine de l'une des principales controverses liées à l'antiracisme municipal des années 1980, période durant laquelle ses avocats principaux furent le *Greater London Council* et l'*Inner education authority* (GLC/ILEA). La première grande initiative en la matière a précisément été l'introduction par le GLC/ILEA, en 1983, d'une clause d'égalité d'opportunités dans le code de pratique en matière de contrat. Selon cette clause, les compagnies contractantes devaient s'engager à développer une stratégie d'égalité d'opportunités. Le GLC/ILEA mit en place la *Contract compliance equal opportunities unit* afin de contrôler la mise en œuvre de cette stratégie. Suite à des débats très vifs quant à ce type de clause, dénigré à droite comme une illustration des excès de l'interventionnisme local de la *loony left*[251], le gouvernement est

[251] Très tôt, ce type d'initiative a été l'objet de débats lancés par certains employeurs et par le gouvernement Thatcher, ainsi que dans les médias populaires. Un des moments forts de ces débats a été lié à l'interdiction des barres de Kit Kat dans les écoles par le GLC/ILEA au motif que les fabricants de Kit Kat avaient refusé de fournir des informations sur la façon dont ils répondaient aux obligations découlant des lois sur la discrimination sexuelle et sur les relations raciales. Cet événement, entre autres, a conduit à la politisation de la question de l'« obligation contractuelle » et à son articulation à la panique morale plus générale autour du rôle de la « gauche folle » (*loony left*) dans le gouvernement local. Certains membres du gouvernement firent valoir que ces initiatives constituaient une attaque au fonctionnement du marché, notamment le ministre du logement Nicholas Ridley, qui soutint en octobre 1986 que « les conditions contractuelles qui n'ont rien à voir avec la capacité du contractant à faire son travail ou à fournir des biens ignorent le devoir d'une collectivité locale vis-à-vis de ses contribuables d'obtenir la *« value for money »*, et sont purement et simplement une tentative des autorités locales d'imposer leurs propres politiques sociales aux entreprises qui souhaitent travailler pour elles. De telles actions n'ont pas leur place dans les contrats des gouvernements locaux, et des mesures seront prises rapidement pour les éradiquer » (DoE Press Notice, 21 octobre 1986, cité par Solomos, 1993a, p. 112).

intervenu en 1988 via la loi sur le gouvernement local afin d'imposer certaines limites aux formes d'obligation contractuelle pratiquées par les autorités locales les plus radicales[252].

Dans cette perspective, la municipalité de Birmingham a lié le développement de ses relations contractuelles au respect par les contractants de mesures d'égalité raciale. Dans un point consacré au « travail en partenariat », la Stratégie pour le logement des minorités ethniques de 2002-2005 affirme la nécessité « que de tels partenariats cherchent à refléter la diversité (*the diverse nature*) de Birmingham. Les structures existantes ou à développer viseront à garantir que les intérêts des minorités ethniques ne sont pas marginalisés ». La stratégie souligne aussi sa volonté de soutenir les associations de logement « noires ».

Bien que Birmingham ait affiché depuis les années 1980 un fort engagement en faveur de l'antiracisme, la reconnaissance du racisme institutionnel et la lutte contre ce racisme y ont été relativement limitées. En particulier, on peut noter que cette action ne s'est pas réellement fondée sur une analyse des processus institutionnels conduisant à la production du désavantage. Elle s'est principalement contentée d'afficher des intentions de lutte contre le racisme sans réinterroger véritablement les sources du racisme et, surtout, l'accent mis sur le racisme individuel a en partie détourné l'attention de la lutte contre le racisme institutionnel. Par ailleurs, la construction du problème comme un problème de différence culturelle a, elle aussi, contribué à minimiser le poids du racisme institutionnel. L'accent mis d'une part sur le racisme individuel, d'autre part sur la différence culturelle, a ainsi conduit à une certaine euphémisation du rôle des institutions dans la production des inégalités ethniques.

#### *b) Renforcer le choix : la promotion ambiguë de la diversité culturelle*

Si la lutte contre les discriminations vise à supprimer les obstacles au choix du logement et les inégalités d'accès au logement, une autre orientation de l'action municipale a pour objet de garantir la prise en compte par les acteurs du logement de la diversité culturelle et des « besoins spécifiques » des minorités ethniques. Cette promotion de la diversité culturelle dans le logement repose sur trois représentations fondamentales. La première, très générale, est celle selon laquelle la politique du logement a pour mission de favoriser et de respecter le choix de l'usager, et à considérer celui-ci moins comme un ayant-droit que comme un client. Cette représentation est fortement diffusée par la

[252] La loi sur le gouvernement local de 1988 empêche les autorités locales et autres organismes publics spécifiés de prendre en compte des questions non commerciales lorsqu'elles établissent la liste des contractants agréés (*approved list of contractors*), lorsqu'elles lancent des appels d'offre et lorsqu'elles font des contrats. Toutefois, lors de son passage au Parlement, cette législation a été amendée afin de permettre aux autorités locales d'opérer une forme de contrôle limité, dans le cadre de leurs obligations légales découlant de la section 71 de la loi sur les relations raciales de 1976. Par la suite, la CRE et certaines autorités locales radicales ont cherché à perpétuer des formes souples d'obligation contractuelle dans les limites fixées par la loi de 1988.

politique nationale depuis les années 1990. La deuxième est celle selon laquelle le choix en matière de logement serait ethniquement ou culturellement différencié et déterminé : il y aurait des besoins spécifiques *(« specific needs » ou « different needs »*), des préférences culturelles pour tel ou tel type de logement, ou tel ou tel quartier. Enfin, selon une troisième représentation dominante, les communautés ethniques sont les mieux placées pour répondre à leurs propres « besoins spécifiques » ; c'est pourquoi la politique municipale consiste avant tout, sur ce plan, à soutenir l'action d'acteurs communautaires tels que les associations de logement *black*.

i) A la recherche des « besoins spécifiques »…

La référence aux besoins spécifiques et aux préférences culturelles est omniprésente et posée comme une évidence dans les documents institutionnels comme dans les discours des acteurs municipaux. Ainsi la Stratégie d'égalité raciale de 1995 fait état à plusieurs reprises de la nécessité de développer la recherche sur les besoins et préférences des minorités ethniques. Ces recherches doivent fonder les orientations en matière d'attribution et de construction, et notamment évaluer les besoins en logements neufs en termes de taille, de localisation et de conception (p. 16). La Stratégie fait référence aux besoins en logement spécifiques de certaines catégories de personnes : personnes âgées d'origine ethnique minoritaire, femmes « asiatiques », communautés chinoise, vietnamienne et bangladeshie, personnes irlandaises. Sont particulièrement soulignés les problèmes rencontrés par les communautés récemment arrivées (« Chinois », « Vietnamiens ») et la nécessité de les informer davantage sur l'accès au logement et sur leurs droits.

La Stratégie pour le logement des minorités ethniques 2002-2005 compte, parmi ses six principaux objectifs, celui de « fournir des services culturellement adaptés (*culturally sensitive services*) ». Elle part du constat que « L'enquête Stephen Lawrence a révélé l'incapacité des organisations à fournir un service culturellement adapté aux personnes d'origine ethnique minoritaire. Pour que les groupes ethniques minoritaires aient confiance dans le service du logement et soient satisfaits de ce service, il faut mieux reconnaître les besoins spécifiques et y répondre ». Elle ajoute que « les différences engendrées par la race, la couleur, la religion et la tradition doivent être prises en compte » (p. 27). Le rapport s'en tient néanmoins à ce vague principe et ne donne pas d'exemple de telles différences. Tout au plus établit-il une distinction entre les grandes communautés ethniques minoritaires de la ville, dont les expériences sont « bien connues », et les communautés récemment établies, qui connaissent peu les procédures du service et exigent une attention particulière, notamment les demandeurs d'asile.

Alors même que l'idée de besoins spécifiques est présentée le plus souvent comme allant de soi et est constamment reprise par les acteurs municipaux, le contenu de ces « besoins spécifiques » apparaît très incertain. Le caractère vague des tentatives d'explicitation de cette notion et l'appel au

développement des recherches sur ces besoins en témoignent. On peut d'ailleurs remarquer que les discours sur les besoins spécifiques finissent parfois par se contredire eux-mêmes en reconnaissant que « de façon générale, les besoins des communautés ethniques minoritaires ne sont pas différents de ceux de la communauté « blanche », à savoir avoir un logement décent et abordable » (Stratégie pour le logement des minorités ethniques de 2002-2005, p. 27). Il semble en définitive que cette notion ne reçoive un contenu effectif que lorsqu'elle est rapportée à des groupes très spécifiques et numériquement marginaux au sein de l'ensemble des communautés ethniques de Birmingham, et en particulier à deux groupes : les personnes âgées « noires » et les nouveaux migrants, bref les membres de la « première génération » de l'immigration. Les personnes âgées isolées, en recherche de solution d'hébergement, ont souvent gardé des habitudes ou comportements culturels spécifiques. Elles attendent de trouver dans ces structures d'hébergement des services culturellement adaptés (concernant les repas, la langue, les soins corporels, etc.). Les nouveaux migrants sont quant à eux confrontés à des problèmes particuliers, dus notamment à leur mauvaise connaissance de la langue, de leurs droits et du système local d'accès au logement social. Dans ce dernier cas, le contenu des « besoins spécifiques » renvoie moins à des préférences en matière d'habiter qu'à des besoins particuliers en termes d'information et de communication. En revanche, le contenu des « besoins spécifiques » semble beaucoup plus flou lorsque cette notion est appliquée à ce qui constitue aujourd'hui la grande majorité des minorités ethniques de Birmingham, à savoir les individus nés en Grande-Bretagne de parents ou grands-parents immigrés. L'emploi abondant de la notion de « besoins spécifiques », présentée comme la clé de l'ensemble des problèmes d'accès au logement des minorités ethniques, est en décalage par rapport à son contenu concret. On peut aussi noter que l'usage de cette notion a pour effet de diviser les enjeux et les problématiques, puisqu'elle conduit à percevoir les problèmes comme différents selon chaque groupe ethnique. Plutôt que de mettre l'accent sur un phénomène global de domination ethnique, cette construction du problème éclate les enjeux et les intérêts.

L'idée de « besoins spécifiques » est fortement intériorisée par les acteurs municipaux, non seulement ceux chargés spécifiquement des questions de *« race and housing »*, mais aussi les acteurs non spécifiques. Par exemple, selon le directeur du service municipal du logement,

> « **Il y a des besoins spécifiques culturels**. Cela apparaît généralement plus problématique lors de la construction de logements neufs. Les logements que nous louons sont des logements avec un certain nombre de chambres dans un certain quartier, parce que ce sont les logements que nous possédons maintenant. La communauté asiatique, en termes de besoins culturels, souhaite un logement avec deux pièces au rez-de-chaussée, une pour les visiteurs et une pour la famille. **Il faut en tenir compte dans la construction de nouveaux logements**. Clairement, pour le nettoyage des aliments, pour la toilette, les ménages musulmans ont des besoins spéciaux, en ce qui concerne le bain ou la douche, et aussi dans la préparation de la nourriture, l'eau, combien de lavabos vous avez, où vous lavez la vaisselle, où vous préparez la nourriture, etc. […] Les RSLs prennent cela en compte. Nous leur donnons des instructions et elles les appliquent. Elles

peuvent aussi **négocier avec la communauté**. » (Entretien avec le directeur du service municipal du logement, le 27/5/2002.)

Dans les discours des acteurs municipaux, la notion de « besoins spécifiques » ou de « besoins culturels » est étroitement associée à quelques idées récurrentes. Ainsi, l'idée est répandue que certaines communautés ethniques ont une préférence pour l'accession à la propriété ; le vice-directeur du service municipal du logement affirme par exemple que, si les minorités ethniques sont sous-représentées dans le logement social, la raison est que « cela ne fait pas partie de leurs aspirations » (entretien, le 19/12/200). De même, pour la plupart des acteurs municipaux, la préférence des minorités ethniques pour les quartiers de l'*inner city* va de soi ; dès lors, le fait que la concentration des minorités ethniques dans ces quartiers ait des conséquences inégalitaires en termes de conditions de logement est perçu comme secondaire. Pourtant des études ont montré comment la discrimination dans l'accès au logement municipal dès les années 1950 avait contraint les immigrés en provenance du *New Commonwealth* à se loger dans le secteur privé dégradé de certains quartiers de l'*inner city* tels que Sparkbrook ou Handsworth (Rex, Moore, 1967). Plus rarement, les besoins spécifiques renvoient à des préférences en matière de conception même du logement, préférences liées en particulier aux valeurs traditionnelles relatives aux relations entre genres ou à la nourriture, et à la religion musulmane en particulier. La notion de « besoins spécifiques », parce qu'elle n'est pas fondée sur une connaissance réellement approfondie des aspirations des communautés ethniques et plus largement des processus conduisant à des conditions de logement inférieures des minorités ethniques, vient de cette façon soutenir la reproduction d'un certain nombre de stéréotypes dans les représentations des acteurs. Elle fonctionne aussi comme une justification des inégalités d'accès au logement : si les chances d'accès des minorités ethniques au logement social sont relativement faibles, cela pourrait être expliqué par le fait que leurs besoins sont très particuliers et ne peuvent pas trouver de réponse en l'état actuel du stock de logements. D'autre part, les « besoins spécifiques » sont très souvent présentés comme des besoins « relationnels » particuliers : ce n'est pas le logement en lui-même, mais la façon dont le service en logement est assuré et la relation de l'institution à l'usager qui sont perçus comme « spécifiques ». Les « besoins spécifiques » des minorités ethniques sont alors renvoyés à des besoins en termes de confiance, de compréhension, de communication entre les groupes ethniques minoritaires et les institutions chargées de la politique du logement.

C'est sur le fondement de cette notion floue de « besoins spécifiques » qu'est fondée la politique de promotion de la diversité culturelle. Cette politique comporte deux principales orientations : d'une part les actions visant à assurer des services culturellement adaptés au niveau du service municipal du logement, d'autre part celles visant à soutenir les structures et acteurs ethniques minoritaires, considérés comme les mieux à même de répondre à ces « besoins spécifiques ».

ii) Fournir un service « culturellement adapté »

Les mesures adoptées par le service municipal du logement lui-même afin de répondre à ces « besoins spécifiques » paraissent ténues. Pour l'essentiel, il s'agit de développer une politique d'information et de communication en direction des communautés ethniques minoritaires, et en particulier de celles qui ne parlent pas l'anglais, afin qu'elles acquièrent connaissance du fonctionnement du logement social et de leurs droits en la matière. A cette fin, la municipalité a recours à des services d'interprétariat, rendus soit par des agents bilingues en interne, soit par des professionnels extérieurs. Elle traduit en plusieurs langues (ourdou, punjabi, chinois, etc.) les documents à l'attention des usagers du service. La Stratégie pour le logement des minorités ethniques 2002-2005 prévoit peu de nouvelles actions dans ce domaine, si ce n'est la réalisation d'une étude permettant d'identifier d'autres langues dans lesquelles ces documents devraient être traduits. Plus globalement, la réponse à ces « besoins spécifiques » est renvoyée à la réalisation de recherches permettant d'identifier ces besoins (la municipalité semble donc consciente de ne pas réellement connaître ces besoins), à la consultation des minorités ethniques (qui, elle aussi, doit permettre précisément d'identifier ces besoins), à la formulation de stratégies d'égalité raciale et à l'évaluation de leur mise en œuvre, et à la sensibilisation des agents municipaux à la diversité culturelle.

Pour résumer, on peut dire que la municipalité est toujours à la recherche des besoins spécifiques, et que la politique de promotion de la diversité réside pour l'heure essentiellement dans l'affichage d'une recherche permanente de ce que signifient ces « besoins spécifiques ». Pourtant, force est de constater qu'à ce jour la municipalité s'est relativement peu investie dans cette recherche, peut-être précisément parce qu'il s'avère que les besoins des minorités ethniques ne sont pas si spécifiques qu'elle ne le soutient. En attendant de « rencontrer » les besoins spécifiques, la municipalité poursuit une triple action : tout d'abord, une politique de communication, qui tend à réduire les besoins spécifiques à une question de langue ; ensuite, une attitude plus générale et diffuse qui consiste à se vouloir constamment à l'écoute des « besoins spécifiques », au risque qu'une telle attitude ne dérive, en l'absence de définition claire de ces besoins, vers la simple mise en œuvre des stéréotypes ethniques les plus communs (les brochures *« Community profiles »* que nous avons analysées plus haut témoignent de ce risque de décrochage) ; enfin, et peut-être surtout, une politique consistant à renvoyer la réponse aux « besoins spécifiques » aux minorités ethniques elles-mêmes ou à leurs « représentants », présumés mieux les connaître.

***c) La reconnaissance du rôle des minorités ethniques comme acteurs clés de l'action publique***

L'accent mis sur la « représentation » des minorités ethniques dans le processus de décision et de mise en œuvre de la politique du logement est une dimension essentielle de la politique municipale,

située à cheval entre la lutte contre les discriminations et l'attention aux « besoins spécifiques ». La sous-représentation des personnes d'origine ethnique minoritaire dans le processus d'action publique à la fois comme employés du service municipal et comme usagers investis dans le processus de consultation est considérée comme un obstacle à la fois à la lutte contre les discriminations et la prise en compte des « besoins spécifiques ». Cette conception est révélatrice de la conception britannique multiculturaliste et de certains de ses présupposés : les besoins des groupes ethniques minoritaires seraient spécifiques (par rapport, évidemment, à ceux des majoritaires, définis implicitement comme une norme universelle) ; ils seraient mieux pris en charge par eux-mêmes ; les inégalités d'accès au logement découleraient du fait que les logements que distribue le système sont inadaptés aux besoins spécifiques des minorités ethniques et/ou que ces besoins sont mal compris ou connus des « majoritaires » qui dominent le processus de distribution du bien logement ; une plus forte implication des minorités ethniques dans ce processus permettrait donc de mieux répondre aux besoins spécifiques. La volonté de favoriser la « représentation » des minorités ethniques dans ce processus se traduit à deux niveaux : en interne mais aussi à travers le soutien affiché aux associations de logement « noires ».

#### i) La place des minorités ethniques dans le processus municipal d'action publique

En interne, la municipalité mène une politique de représentation des minorités ethniques à deux niveaux : celui de l'emploi municipal et celui de la consultation des usagers.

Sur le plan du personnel municipal, cette volonté se reflète tout d'abord dans la structuration des postes dans le service municipal du logement, qui fait une place substantielle à des agents spécifiquement en charge de la question des minorités ethniques, dont une proportion importante sont eux-mêmes issus de minorités ethniques. Le service est doté d'une équipe désignée comme *« race and housing team* ». Créée en 1987, elle regroupait alors cinq personnes. Son directeur, qui est toujours à la tête de l'équipe, est « indien ». Il avait auparavant travaillé au sein du service municipal du logement de Wolverhampton. Il a obtenu un *master's degree* en relations raciales en 1988. En 2005, l'équipe, rebaptisée *equality and diversity team*, comprend au niveau du service central, outre son directeur, trois personnes, un « Antillais » et deux « Blancs ». Elle comprend également au niveau des bureaux locaux quatre *caseworkers* issus des minorités « chinoise », « vietnamienne » et « bangladeshie », et qui travaillent en direction de ces communautés. La *race and housing team* dispose d'un budget annuel de 125 000 livres consacré principalement aux salaires de son personnel.

Cette politique de représentation se traduit plus largement au niveau de la politique de recrutement et de formation, qui fait l'objet d'un *monitoring* ethnique. La municipalité a établi une cible globale de recrutement de 20% d'agents issus des groupes ethniques minoritaires. Cette cible a

été dépassée en 1994, atteignant 26,6%. Les minorités ethniques demeurent néanmoins sous-représentées dans certains emplois ou grades, notamment ceux de responsables de services (*principal officers*) mais aussi de gardiens ou de directeurs de centres pour sans-abri. Par ailleurs, le service développe dans le cadre du programme PATH une politique de formation spécifique en direction des employés d'origine ethnique minoritaire afin de les aider à accéder à des postes d'encadrement.

La municipalité a également cherché depuis les années 1990 à remédier à la sous-représentation des locataires « noirs » dans le processus de consultation. La consultation des locataires municipaux est opérée principalement *via* une instance de représentation des locataires, le *housing liaison board* (HLB), institutionnalisée d'une part à l'échelle globale de la ville, d'autre part au sein de chaque quartier. Or cette instance est caractérisée par la surreprésentation des personnes « blanches » et des personnes âgées. Afin de remédier à la sous-représentation des minorités ethniques, la municipalité a mis en place en 1994 le Groupe des usagers « noirs » et « asiatiques » (*Black and Asian customers group,* BACG). Ce groupe rencontre les responsables de la politique du logement toutes les six semaines et produit régulièrement des recommandations.

L'influence des minorités ethniques *via* ce processus de consultation paraît pourtant faible. Tout d'abord, ce groupe semble avoir toujours fonctionné comme une créature de la municipalité. Sa mise en place est une initiative unilatérale de la municipalité, et non pas le fruit d'une mobilisation des locataires *black* :

> « Il y a environ sept ou huit ans, nous avons décidé que nous avions besoin d'avoir une sorte de forum pour discuter des problèmes avec les groupes de la communauté. Donc nous avons fait beaucoup de publicité auprès de nos locataires. Nous avons envoyé des lettres d'information expliquant que nous cherchions à réunir un groupe et nous avons demandé aux gens si cela les intéressait de venir et de nous rencontrer. Et là ces personnes sont simplement venues dire qu'elles viendraient. » (Entretien avec une *equality officer, race and housing team*, service municipal du logement, le 22/5/2002.)

Créé par la municipalité, le groupe n'a pas gagné son autonomie par la suite. Il a constamment dépendu de l'intérêt, plus ou moins net selon les périodes, que la municipalité décidait de lui accorder.

> « Depuis six ou sept ans, le groupe a vraiment eu des hauts et des bas. Et il n'a vraiment connu sa résurrection que depuis un an et demi, je dirais.
> *-Pourquoi ?*
> -**Nous avons simplement décidé qu'il y avait un groupe** et qu'il fallait avoir de l'intérêt pour le processus de consultation et s'investir dans ce processus. Les usagers (*customers*) nous donnent du temps, nous devons être capables de donner du temps pour être sûrs qu'ils sont soutenus lorsqu'ils sont intéressés. » (Entretien avec une *equality officer, race and housing team*, service municipal du logement, le 22/5/2002.)

Les modalités de la consultation confirment l'emprise de la municipalité sur l'activité du groupe. Celui-ci est consulté sur un agenda municipal prédéfini et a peu de marge de manœuvre pour l'infléchir. Il a donc une fonction de consultation *a minima* : son activité se cantonne à donner un avis

sur les questions considérées comme pertinentes par la municipalité. En conséquence, il a peu d'autonomie pour se positionner comme une réelle force de proposition face à ses interlocuteurs du service municipal du logement.

> « Ce qui se passe habituellement, c'est que nous rencontrons le groupe avec une stratégie ou un document, et **nous leur demandons ce qu'ils en pensent**. » (Entretien avec une *equality officer, race and housing team*, service municipal du logement, le 22/5/2002.)

> « Ils nous passent constamment de l'information issue du sommet, leur agenda, ce qu'ils veulent faire, comment ils veulent le faire, plutôt que de l'obtenir de nous, des HLBs locaux. Il y a quelques problèmes locaux que nous voudrions voir à l'agenda mais nous n'arrivons pas à les y placer. **Ce sont leurs politiques, leur agenda, et cela ne vient pas de nous, ce ne sont pas les choses dont nous voulons discuter, débattre**. » (Entretien avec deux membres du *Black and Asian Customers Group*, le 29/5/2002.)

Ces bilans très mitigés quant à la capacité d'influence ou de proposition du BACG contrastent avec les intentions affichées par la municipalité : renforcer les capacités des communautés ethniques (*capacity building*), accroître leur autonomie.

Une autre question est celle des membres présents dans cette instance : qui sont-ils et dans quelle mesure « représentent »-ils l'ensemble des locataires « noirs » de Birmingham ? Il faut d'abord souligner que la présence des membres aux réunions est fluctuante. Le groupe est formellement constitué d'une quarantaine de personnes qui ne sont pas élues mais ont simplement manifesté leur désir de participer aux réunions du groupe. Dans les faits, les réunions rassemblent en général une quinzaine de personnes. A une époque, seules deux ou trois personnes assistaient aux réunions mais la participation s'est stabilisée par la suite. Les membres investis dans le groupe sont majoritairement des hommes âgés retraités, la plupart « antillais », tandis qu'un seul est « asiatique ». La « première génération » d'immigrés est fortement surreprésentée.

Reste à analyser les revendications portées par le groupe et sa vision des problèmes, fortement contrainte, comme nous l'avons vu, par la fermeture du processus de consultation aux problèmes inscrits à l'agenda par la municipalité elle-même. Lors de notre entretien avec deux membres de ce groupe (un « Antillais » et un « Asiatique »), le discours tenu par ces deux personnes semblait largement entrer en résonance avec la vision municipale officielle et reprendre à son compte l'articulation entre les thèmes de la différence culturelle et de l'égalité raciale.

> « Je crois que les personnes [du service municipal] ne s'identifient pas aux préoccupations des clients noirs et asiatiques. Il y a un problème de couleur là-dedans. C'est une question d'égalité, nous voulons être traités de la même façon. **Ils ne vous comprennent pas, ils n'essaient pas de comprendre vos besoins, que vous avez des besoins différents**.
> -*Qu'est-ce que vous voulez dire par besoins différents ?*
> -Eh bien, par exemple euh… dans une partie de la population asiatique, vous devez être deux si vous rendez visite à une femme, vous devez montrer votre identité, être formel, dire qui vous êtes, vous devez vous identifer correctement avant de pouvoir entrer. Selon

> certaines coutumes, vous devez enlever vos chaussures, faire les réparations et laisser l'endroit propre, vous savez, ce genre de choses. Et ils ne réalisent pas que vous être différent, et qu'ils doivent comprendre l'endroit d'où vous venez. » (Entretien avec deux membres du *Black and Asian Customers Group*, le 29/5/2002.)

L'idée que la politique du logement doit favoriser le regroupement communautaire est également avancée par ces acteurs :

> « Il faudrait revoir la politique d'attribution, et en son sein, la question de l'égalité devrait être intégrée dans le système de points. D'autres éléments devraient être pris en compte dans le système de points, tels que le fait de vivre près de la famille, de **maintenir les liens communautaires**, de permettre aux personnes de vivre là où sont les services, commerces, bus, etc. » (Entretien avec deux membres du *Black and Asian Customers Group*, le 29/5/2002.)

Ces paroles font ressortir l'ambiguïté de revendications qui sont posées à la fois dans les termes de l'égalité et dans ceux de la différence culturelle et des « besoins différents ». La revendication de l'égalité s'accompagne paradoxalement d'une mise en avant de différences culturelles liées au pays d'origine, qui sont alors présentées comme la clé du problème des inégalités ethniques dans le logement. La composition du groupe, marquée par la sur-représentation de la « première génération », favorise ce type de lecture qui surdimensionne la dimension culturelle dans la production des inégalités ethniques dans le logement au risque de participer à l'occultation des phénomènes discriminatoires. Le fait que la municipalité a cherché à organiser une représentation et une consultation « séparées » des minorités ethniques plutôt qu'à améliorer la « représentativité » ethnique des instances traditionnelles de participation que sont les HLB locaux a sans doute favorisé ce type de lecture et de posture.

ii) Le soutien aux associations de logement « noires »

Les efforts pour favoriser le rôle actif des minorités ethniques dans la politique du logement ne sont pas seulement internes, ils sont aussi tournés vers l'extérieur à travers le soutien à des organisations communautaires, le présupposé étant que les acteurs et organisations ethniques minoritaires sont les mieux placés pour répondre aux besoins des communautés ethniques minoritaires. Renforcer la compétence de ces acteurs communautaires (*capacity building*, *community empowerment*) et construire du *leadership* communautaire (*community leadership*) sont pour cette raison des maîtres mots de la politique de promotion de la diversité culturelle. Globalement, 25% du programme municipal de soutien au secteur volontaire est orienté vers des organisations ethniques minoritaires.

Dans le domaine du logement, ce soutien est essentiellement dirigé vers les associations de logement « noires » *:* « Le service [municipal du logement] reconnaît le rôle joué par les associations de logement noires en tant qu'organisations proches des communautés et fournissant un service

spécifiquement adapté » et « veillera à garantir que les associations de logement noires existantes sont soutenues dans leurs efforts pour devenir financièrement viables » (Stratégie pour le logement des minorités ethniques 2002-2005, p. 26). Si ces associations sont principalement soutenues financièrement par la Corporation du logement, la municipalité peut en effet aussi les aider, par exemple en donnant un avis positif sur des projets de construction de logements ou encore en leur accordant certains terrains de façon prioritaire. Un rôle spécifique et positif est ainsi officiellement reconnu par le service municipal aux associations de logement « noires » :

> « **Certaines de ces associations de logement noires sont beaucoup plus proches de leurs communautés et elles connaissent mieux les besoins de leurs communautés**. Et je pense **qu'elles sont plus capables de délivrer des services ethniquement appropriés** (*ethnically sensitive*). Donc il y a certains problèmes que nous avons et qu'elles n'auront pas parce qu'**elles connaissent et comprennent mieux le problème**. Par exemple, il y a une association de logement qui a des logements pour les personnes âgées asiatiques. Les personnes âgées asiatiques ont des croyances religieuses spécifiques, des traditions, des problèmes de langue etc., et l'association de logement répond à tous ces besoins. Alors qu'au niveau de la municipalité, nous sommes très génériques. Donc je pense que ces associations ont un rôle. » (Entretien avec l'*equality manager*, service municipal du logement, le 20/12/2000.)

Au-delà de ces effets d'affichage, toutefois, le soutien municipal aux associations de logement « noires » paraît dans les faits beaucoup plus ambivalent. Reprenant à son compte le discours libéral des institutions étatiques et para-étatiques, elle les juge « trop petites et trop chères » et privilégie de fait le soutien aux grandes associations de logement *mainstream*.

> « Récemment nous avons eu une réunion de toutes les associations de logement noires avec le service municipal du logement, et **ils nous ont dit que nous étions trop petites et trop chères.** » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

Nous reviendrons sur ces associations dans le chapitre suivant (chapitre 5), dans lequel nous serons amenés à aborder une série de questions plus vastes : quelles sont ces associations de logement « noires », d'où viennent-elles, comment se définissent-elles et que revendiquent-elles ? Comment définissent-elles la question du logement des minorités ethniques ? Et en amont, que sont ces « communautés » dont elles sont présentées comme l'émanation ? D'où ces organisations tirent-elles leur légitimité ? Quelles sont leurs relations avec la municipalité et autres organisations « blanches » dominantes dans le champ du logement social ? Au présent stade de notre analyse, il faut simplement souligner le fait même que ces associations de logement « noires » existent et sont reconnues comme des acteurs légitimes, et même centraux, par la municipalité de Birmingham. Cette reconnaissance et cette légitimité s'expliquent par la construction des inégalités ethniques dans le logement comme la conséquence de l'existence de « besoins spécifiques » découlant de la culture des communautés ethniques minoritaires.

Cette analyse conduit à pointer les paradoxes de l'antiracisme différentialiste, partagé entre la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité culturelle. La politique menée à Birmingham marginalise la lutte contre le racisme institutionnel de deux façons. D'une part, si elle reconnaît l'objectif d'égalité raciale et de lutte contre les discriminations, dans les faits elle cible bien davantage le racisme individuel (celui des locataires « blancs » ou celui des employés municipaux) que le racisme institutionnel, qui reste à l'arrière-plan. D'autre part, elle tend à réduire les inégalités ethniques dans l'accès au logement à un problème d'incapacité de l'institution à comprendre les « besoins spécifiques » des minorités ethniques. Le logement des minorités ethniques est ainsi traité principalement à travers une politique de lutte contre le racisme individuel (lutte contre le harcèlement racial et lutte contre les préjugés des employés) et une politique de promotion de la diversité culturelle. Paradoxalement, la notion de différence culturelle, constamment présente, paraît extrêmement floue. La politique de promotion des besoins culturels renvoie finalement à deux principaux types d'action : des mesures visant à favoriser la communication et le soutien à la représentation des minorités ethniques dans le processus d'action publique, qui passe par une politique de recrutement de minorités ethniques et de soutien aux associations de logement « noires ». L'antiracisme municipal participe ainsi à l'institutionnalisation des communautés ethniques minoritaires et de la notion de différence culturelle.

### 2. Marseille : la lutte contre les discriminations est-elle soluble dans l'« exclusion » ?

Alors qu'à Birmingham une « stratégie pour le logement des minorités ethniques » est clairement affichée par la municipalité, il n'existe pas à Marseille de politique municipale (ou plus largement locale) explicite sur cette question. Ou plutôt, l'idée d'une « politique pour le logement des immigrés » est très largement associée par la plupart des acteurs locaux à un seul enjeu très spécifique, celui des foyers pour travailleurs immigrés. Seuls de rares acteurs institutionnels tentent de porter une vision plus générale des inégalités ethniques dans le logement, en particulier la question des discriminations ethniques dans l'accès au logement. C'est principalement le cas du FASILD, et également de la CODAC, dont nous avons déjà analysé les limites de la capacité à insuffler une dynamique de prise en charge de ces enjeux. Dans ce contexte, la question des inégalités ethniques dans le logement est principalement traitée « en creux » (Kirszbaum, 1999), à travers la politique pour le logement des personnes défavorisées, incarnée principalement par le dispositif des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

En définitive, on peut donc repérer trois orientations, plus ou moins explicites, d'une action locale dédiée au logement des minorités ethniques, chacune étant portée par des acteurs différents et toutes trois étant faiblement articulées. La première renvoie à ce qui est désigné au plan national

comme la politique pour le « logement des immigrés ». Elle correspond globalement à la gestion des « héritages » des politiques construites dans les années 1950 à 1970 : la politique des foyers et la politique du « 0,1% immigrés ». La question des foyers est portée par le FASILD et les associations de gestion des foyers, à commencer par la SONACOTRA. Celle du 0,1% est portée par l'URCIL. Cette gestion des héritages se caractérise par une volonté très nette de banalisation de ces dispositifs et de « retour au droit commun ». La deuxième renvoie à la politique pour le logement des personnes défavorisées. Les plans départementaux sont des dispositifs partenariaux copilotés par l'Etat local et le conseil général des Bouches-du-Rhône. Enfin, la troisième orientation est celle de la lutte contre les discriminations ethniques, principalement impulsée par le FASILD et la CODAC.

La principale particularité de l'antiracisme à la française est de s'inscrire dans un cadre national et une culture nationale rétifs à l'usage de catégories ethniques. La politique en direction des minorités ethniques est ainsi « condamnée » à être elle-même a-ethnique ; les acteurs de l'antiracisme - tel que nous l'avons défini plus haut - doivent donc, en principe, lutter contre les inégalités ethniques sans mobiliser de catégories ethniques. Confrontés à la réalité de l'expérience des victimes de discriminations ethniques, comment parviennent-ils à inventer des solutions quotidiennes aux problèmes et situations qu'ils doivent résoudre ? Mobilisent-ils, de façon officieuse, des catégories ethniques ? Comment articulent-ils la nécessité concrète de répondre aux inégalités ethniques et l'injonction à ne pas utiliser de catégories ethniques, injonction qui s'objective de façon très matérielle, notamment à travers, d'une part l'absence d'outils techniques ou statistiques permettant de repérer, d'analyser des inégalités ethniques, d'évaluer les effets des politiques sur ces inégalités, et d'autre part l'absence de catégories ethniques (officielles) permettant de cibler certains publics ? Comment faire de l'antiracisme sans utiliser de catégories ethniques ? Notre objectif ici est d'analyser la façon dont les acteurs locaux répondent, dans leurs pratiques, à ces questions, dont éventuellement ils sont amenés à « ruser » et bricoler des solutions pour agir, malgré les contradictions inhérentes à « l'antiracisme sans la race ». Confrontés à la matérialité et à l'immédiateté de problèmes découlant de l'ethnicisation des rapports sociaux, de lectures ethniques de la réalité sociale, comment parviennent-ils - ou ne parviennent-ils pas - à répondre à ces situations sans eux-mêmes pouvoir revendiquer explicitement une lecture ethnique de cette réalité et de ces problèmes ? Les acteurs locaux sont-ils conduits à adopter une lecture ethnique des situations problématiques qu'ils doivent gérer, et quelle place font-ils aux catégories ethniques dans les réponses qu'ils produisent face à ces situations ?

#### *a) La gestion contradictoire des « héritages », entre banalisation et lectures ethniques*

Nous nous pencherons ici sur la gestion des deux principaux héritages de la politique pour le logement des immigrés : les foyers et le 0,1% logement.

i) Les foyers : un retour au droit commun ?

Les foyers de travailleurs migrants (FTM) sont gérés par différentes associations. La principale est la SONACOTRA[253]. Présente à Marseille depuis 1961, elle y gère aujourd'hui 25 résidences, soit une capacité d'environ 2650 logements[254]. Ces résidences sont fortement concentrées dans les quartiers centraux : 12 résidences dans le 1er arrondissement (370 logements), 1 dans le 2e (94 logements) et 5 dans le 3e (883 logements). Les autres sont situés dans le 8e arrondissement (une résidence de 234 logements), le 10e (une résidence de 310 logements), le 13e (1 résidence de 132 logements) et le 15e (4 résidences et 1 cité familiale représentant 632 logements au total).

En lien avec les orientations de la politique nationale, l'objectif global de l'action du FASILD et de la SONACOTRA est celle du retour des foyers dans le droit commun. Suite à la loi Besson de 1990, la loi sur les résidences sociales de 1994 a transformé les foyers en résidences sociales, qui ont vocation à accueillir des publics défavorisés en général et sont conçues comme une étape transitoire dans un parcours d'insertion dans le logement. L'action sur ces résidences se décline en plusieurs volets : ouverture à des publics non « immigrés »[255], articulation de la problématique des foyers à des dispositifs de droit commun (PLH, PDALPD, Contrat de ville), insistance sur le fait que la résidence sociale doit être une solution provisoire débouchant sur l'accès au logement de droit commun, accompagnement des publics à l'accès au logement de droit commun, adaptation et modernisation des locaux pour une population vieillissante. Ces différentes actions ont pour horizon la banalisation des foyers, l'effacement de leur caractère de logement « spécifique » pour publics « spécifiques » (Sayad, 1991). Il s'agit de :

> « Faire appel aux différents dispositifs qui existent, sans qu'on développe une spécificité propre aux foyers qui va renforcer le foyer dans sa forme ghettoïsante. » (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

> « Qu'est-ce qu'on propose à ces personnes en termes de droits qui soit de l'ordre de prestations qui correspondent à la problématique du souhait des gens, du respect de leur rythme de vie ? On voit par exemple pour ce qui est portage des repas, souvent pris en charge par des associations, ce n'est pas forcément une prestation qui peut être traduite dans les foyers, par exemple parce que ce ne sont pas forcément des produits ou des règles de préparation… euh… […] **Alors est-ce que c'est pour autant qu'il faut développer une spécificité, non, parce que sinon ce n'est pas une intégration**. Comment ce droit commun, cet accès au droit, peut s'adapter ? On est toujours dans **cette problématique qui revient sans cesse, ne pas faire de spécificité**, comment faire levier pour faire bouger les problèmes de prestations fournies en termes de prise en compte de ce public. Donc ça c'est la trame générale. » (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

---

[253] Juridiquement, la SONACOTRA est une société anonyme nationale déconcentrée en région et en département.
[254] Cf. SONACOTRA, « La SONACOTRA à Marseille », Décembre 2001, 13 p.
[255] Sur la diversification du peuplement des foyers et ses implicatins, cf. Bernardot, 2001.

Ces propos mettent en évidence le souci principal du FASILD, celui de gommer la spécificité des publics. Paradoxalement, si est reconnue en filigrane l'existence de besoins spécifiques, par exemple en termes de repas et de préparation de la nourriture, par contre une grande attention est accordée à la nécessité de ne pas « marquer » spécifiquement ces publics, à répondre à des besoins spécifiques sans durcir cette spécificité. On peut noter que l'agent de la SONACOTRA cité ci-dessus présente comme antinomiques la « spécificité » et l'« intégration ». On peut souligner l'écart entre cette conception et la conception britannique qui met au contraire l'accent sur la réponse spécifique aux « besoins spécifiques ». Il faut en même temps insister sur le paradoxe de ce refus de spécification alors que la forme du foyer en elle-même est ghettoïsante et stigmatisante ; en isolant les « immigrés » dans l'espace urbain et dans le marché du logement, elle a contribué au maintien de la spécificité de ces personnes et elle a fait obstacle à leur intégration (Sayad, 1991b). Enfin et surtout, l'objectif de retour au droit commun se heurte à des limites objectives : le relogement des résidents dans le logement de droit commun, privé ou social, est rendu difficile par les blocages à l'entrée du parc banal, notamment HLM (Ascaride, Condro, 2001).

La lecture ethnique de la réalité des foyers transparaît aussi de la façon dont est gérée la présence des foyers - et donc des « immigrés » - dans l'espace urbain. Les acteurs en charge des foyers se heurtent fortement à la réalité de la visibilité des foyers et de leur population dans l'espace urbain et à la façon dont un certain nombre d'acteurs sociaux réagissent face à cette visibilité. L'action de la SONACOTRA est ici contrainte par les intérêts de la municipalité et la volonté officieuse de la ville de gommer la présence « immigrée » en centre-ville. Cette volonté se manifeste aussi bien au niveau de la politique des foyers qu'à celui de la politique à l'égard des hôtels meublés dans lesquels sont logés de nombreux immigrés du centre-ville[256]. En termes d'affichage, la municipalité met en avant l'objectif d'améliorer les conditions de vie des résidents en foyer et de s'investir sur la question du logement des « isolés du centre-ville », euphémisme qui désigne de fait les immigrés logés en foyer ou en meublé (Ascaride et Condro, 2001). Des politiques telles que la politique de la ville[257] ou le PLH de Marseille[258] affichent une préoccupation pour cette question, dans des termes toutefois très concis et évasifs. A un niveau plus officieux, cette question est étroitement associée par la municipalité à celle de la « reconquête du centre-ville » (Mazzella, 1996) et à une politique d'image et de peuplement soucieuse d'invisibiliser la présence des « immigrés » dans les quartiers anciens. Dans les années

[256] Les meublés peuvent être considérés comme « une version, plus précaire et plus misérable, des foyers » (Ascaride, Condro, 2001, p. 23). Si a *priori*, contrairement aux foyers, ils relèvent davantage d'une logique commerciale que sociale, ils jouent le rôle d'un parc social de fait pour les vieux immigrés du centre-ville (cf. Ascaride, Condro, 2001, pp. 168-176 pour une comparaison foyers / meublés à Marseille).

[257] Le Contrat de ville consacre trois lignes à la question dans la section sur l'habitat : « L'amélioration des conditions de vie des résidents logés dans les foyers de travailleurs isolés migrants constitue une priorité : en favorisant notamment l'aménagement d'un habitat adapté aux personnes âgées immigrées. Exemples : foyers SONACOTRA, foyer de la Poste, foyer Viala… » (Contrat de ville 2000-2006, p. 28).

1990, la Ville a par exemple fait obstacle au maintien d'un foyer installé provisoirement dans un immeuble haussmannien situé en plein centre-ville de Marseille, près de la Poste Colbert, entre la gare Saint-Charles et la Canebière, tout près de l'Hôtel de ville et de l'Hôtel de région et près du Vieux-Port. Selon le le service municipal de l'urbanisme, chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique municipale de rénovation urbaine dans le centre-ville, l'immeuble devait à tout prix être vidé de ses occupants pour recevoir une affectation en rapport avec la qualité du bâti et la position stratégique de l'îlot, la procédure de restauration immobilière instaurée sur ce quartier devant amener des investisseurs à s'intéresser à ces immeubles haussmanniens.

La politique des foyers est ainsi marquée par la contradiction entre d'un côté, l'objectif affiché de retour au droit commun et le rejet du spécifique, et de l'autre la spécificité que crée d'elle-même la forme du foyer et la visibilité qu'elle donne au « problème de l'immigration » dans l'espace urbain.

ii) Le 0,1% : entre banalisation et quota

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), le dispositif du 1% est géré par l'Union régionale des comités interprofessionnels du logement (URCIL). Son directeur est l'une des « mémoires » du logement des immigrés à Marseille, depuis les premières résorptions de bidonvilles. Il a pour fonction principale la direction du CIL (comité interprofessionnel du logement) des Alpes-Maritimes à Nice. Il cumule les responsabilités locales en matière de logement des « immigrés », puisqu'il est non seulement directeur de l'URCIL et joue à ce titre un rôle décisif dans le financement du logement social et des foyers, mais aussi conseiller technique du secrétaire général de la préfecture pour le logement des populations immigrées et correspondant régional de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrés (CILPI), qui gère notamment un plan de réhabilitation des foyers[259]. Son influence au niveau régional est liée à sa capacité de financement : « Si j'ai le pouvoir, c'est tout simplement parce que j'ai signé des chèques par dizaines de millions de francs pour le logement des immigrés ».

En l'espace de 22 ans, de la création du 0,1% en 1975 jusqu'à sa banalisation en 1997[260], l'URCIL a investi plus d'un milliard de francs dans le logement des « travailleurs immigrés »[261]. Au cours de cette période, elle a progressivement constitué pour ces publics un parc de réservation d'environ 8000 logements, répartis sur la région, ce qui représente par an environ 400 libérations de logements. En 1997, l'extension, au plan national, des publics bénéficiaires des seuls immigrés à

[258] La question des meublés est rapidement évoquée dans le PLH (1999, p. 129) tandis que la question des foyers en est absente.
[259] On peut noter qu'il est le seul non fonctionnaire correspondant de la CILPI.
[260] Sur l'historique du dispositif, cf. la première partie.
[261] Rappelons que si on parle communément du « 0,1% immigrés », le dispositif ciblait en fait jusqu'en 1997 les salariés étrangers et retenait donc un critère de nationalité.

l'ensemble des personnes « ayant des difficultés particulières » n'a fait qu'entériner des pratiques locales préexistantes.

> « Avant on le faisait sans le dire, et puis on a fini par le formaliser en 1997. Ca a été étendu aux populations défavorisées, qui sont souvent des populations d'origine étrangère, mais de moins en moins de nationalité étrangère. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

Très tôt, le dispositif s'est avéré en décalage par rapport à la situation de ses publics potentiels. Les ménages bénéficiaires, à savoir les salariés étrangers, donc des personnes étrangères relativement bien intégrées sur un plan socio-économique et ayant des aspirations relativement élevées en termes de logement, se sont détournés d'un dispositif à caractère bureaucratique qui leur permet rarement d'obtenir un logement correspondant à leurs souhaits. Ces évolutions s'inscrivent dans la transformation générale de la fonction sociale du logement social, qui d'un logement pour classes moyennes salariées bien intégrées est progressivement devenu un logement pour des ménages à statut précaire ou paupérisés.

> « Aujourd'hui nous avons 8000 logements réservés pour les travailleurs immigrés, ça représente environ 400 libérations par an, sur les 400 logements on en attribue une centaine, et les autres on les rend parce qu'on n'a plus de candidats. On n'a plus de candidat, ça fait longtemps qu'on n'a plus de candidat par les entreprises ; et on n'a même plus de candidat qui répond aux critères ou qui accepte des logements qu'on peut avoir. En fait, globalement, je prétends que le logement des travailleurs immigrés, mais le mot au sens précis[262], n'est plus un problème, il est réglé d'une façon quantitative, mais plus d'une façon qualitative. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

> « Aujourd'hui le salarié d'entreprise immigré, quand il est demandeur de logement, il veut le logement n° 25 au 3e étage de tel groupe. Et pas un autre. Parce qu'il est déjà logé, plus ou moins convenablement, et que s'il est demandeur il est demandeur pour avoir quelque chose de mieux et de moins cher. […] Donc ils cherchent quelquefois, d'abord des logements un petit peu moins chers, de qualité un peu mieux. Et puis, le problème de l'insertion, de l'intégration, c'est d'arriver à aller dans des endroits dont ils étaient plus ou moins exclus, et comme disent même les Maghrébins, un endroit où il n'y a pas trop d'Arabes. Pour être tirés vers le haut socialement et pas vers le bas. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

Faute de trouver son public « naturel », l'URCIL a progressivement délégué la gestion des logements réservés à des associations d'insertion par le logement. Cette délégation traduit bien la dilution de la problématique du logement des « immigrés » dans celle de l'exclusion sociale.

> « C'est quoi le dispositif aujourd'hui ? Ce n'est plus rien ! [plus fort] Moi je considère qu'il n'y a plus de problème de logement des immigrés aujourd'hui. Voilà. Il n'y a qu'un problème de logement social. **Il n'y a plus de spécificité du logement immigré**, voilà. Il n'y en a plus [à part] les foyers. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

[262] C'est-à-dire, dans son discours, étranger.

Mais d'un autre côté, le directeur de l'URCIL souligne paradoxalement la forte spécificité du logement des immigrés. Selon lui en effet, loger les « immigrés » suppose de prendre en compte ce qu'il appelle le « poids relatif des populations » :

> « **Il est clair que j'ai bâti beaucoup de théories, sur le poids relatif des populations que l'on peut accepter**. Dans un groupe immobilier quel qu'il soit, il y a une population d'accueil et une population accueillie. **Il faut que le poids relatif de la population accueillie ne soit pas équivalent à celui de la population d'accueil. Sinon on inverse la situation. Les accueillis deviennent accueillants. Et donc ça fait fuir le groupe accueillant.** Alors qu'est-ce que c'est que le poids relatif d'une population ? Evidemment, s'il est relatif, c'est qu'il dépend des populations du groupe, et de tout un encadrement. Vous avez dans un groupe immobilier - bien sûr ce n'est pas un calcul mathématique, ce serait trop simple - mais vous avez tout un tas d'éléments dont il faut tenir compte. L'urbanisme, le quartier, la densité des écoles, les commerces, la hauteur des immeubles, la densification des appartements, tout ça est important et détermine les poids relatifs des populations. **Il y a des populations qui sont plus ou moins… on peut en accueillir plus que d'autres. Mais il n'y a pas, je dis bien il n'y a pas, je peux le prouver, de populations accueillies qui ne posent pas un problème lorsque leur poids dépasse**. Il y a quelques années, il y a d'énormes problèmes sociaux qui sont arrivés dans un groupe, petit, sur lequel on avait mis trop d'Espagnols. **Pourtant Espagnols ça ne devrait pas poser trop de problème n'est-ce pas ? Eh si, parce que leur poids relatif devenant majoritaire, ils se sont mis à vivre à l'heure espagnole**, et l'heure espagnole c'est deux heures de plus, et donc ça posait des problèmes de voisinage très graves pour la population d'accueil française, mais rurale, c'était un petit bled, donc, très proche de cette population mais avec deux heures de moins. Quand vous dînez à dix heures du soir, au moment où les autres se couchent, **tôt au tard vous avez un problème de voisinage. Vous voyez, il n'y a pas de règle. Simplement, il y a des seuils qui sont différents**. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

Ces propos sont symptomatiques des arguments sur lesquels s'appuie traditionnellement l'invocation d'un « seuil de tolérance » (de Rudder, 1991). Sans prononcer ce terme, cette personne elle-même évoque des « seuils », différents selon chaque population « accueillie ». Elle présente ce seuil comme une vérité scientifique, comme une véritable théorie ancrée dans l'expérience, qu'elle peut « prouver », comme une loi naturelle. Le critère ethnique est considéré comme un critère fondamental de différenciation sociale : la différenciation entre « accueillants » et « accueillis » est essentiellement décrite comme une différenciation ethnique, les autres types de clivages sociaux n'étant pas évoqués, comme s'ils étaient secondaires. Les populations « accueillies » sont présentées comme problématiques parce que, dès lors qu'elles dépassent un certain seuil, elles font fuir les accueillants. On peut noter que ce qui est désigné comme problématique ici est bien cette fuite, et non pas le racisme des locataires en place. L'idée de racisme ou de rapports sociaux de pouvoir et d'exclusion est complètement absente de l'argumentation : la fuite des « accueillants » apparaît comme une loi naturelle et non pas l'expression d'un racisme. Dès lors, ce n'est pas l'attitude des établis qui est désignée comme problématique, mais bien plus les populations accueillies elles-mêmes : leur présence pose « naturellement » problème, puisqu'elle fait fuir les populations accueillantes (« il n'y a pas de populations accueillies qui ne posent pas un problème lorsque leur

poids dépasse »). La relation sociale de pouvoir et d'exclusion qui se noue entre majoritaire et minoritaire est ici présentée comme une loi naturelle : il faut donc « faire avec ».

Le directeur de l'URCIL souligne que, dans ses différentes fonctions, il s'est battu contre les associations qu'il qualifie de « bien pensantes » (il cite le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP) et la Ligue des droits de l'homme) pour leur faire admettre le principe des quotas : « Pour des raisons plus politiques, je parle de poids relatif de la population, mais ça revient au même », souligne-t-il. Paradoxalement, alors que le 0,1% était conçu comme un dispositif destiné à ouvrir le parc HLM aux « immigrés », ces lectures en termes de seuil ou de quota ont d'une certaine façon refermé le parc HLM à ces personnes, au nom de cette « loi naturelle » de la fuite face à l'afflux de populations « immigrés ». Cette anecdote en témoigne :

> « Quand j'ai commencé ma carrière, Defferre était maire de Marseille, il y avait un adjoint aux affaires sociales qui était excessivement bien, et dévoué, et très profondément social. Et à l'époque, Paul Dijoud était secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés, et il y avait le fameux plan Dijoud-Defferre pour le relogement des populations immigrées. […] Ce plan a été écrit et s'est arrêté de fonctionner. Mais le raisonnement était le suivant. Il y avait 5000 familles immigrées - à l'époque c'est bien le terme immigré - à Marseille à loger. On se disait, globalement il faut quoi pour réussir l'intégration ou l'insertion - quel était le mot de l'époque, je ne sais pas, là aussi le vocabulaire est important - donc **on s'est dit, pour que l'insertion ou l'intégration réussisse, il ne faut pas qu'il y ait plus de 10% d'immigrés dans les groupes qu'on va construire**. Alors, ça veut dire quoi ? Ca veut dire qu'il faut faire 50 000 logement HLM ? Mais où est-ce qu'on va trouver les 45 000 familles pour accueillir les familles d'immigrés ? Sachant que le parc total de Marseille c'est déjà 50 000 logements, il aurait fallu le doubler. C'est la limite du jeu. Vous voyez ce que je veux dire ? On a atteint la limite du raisonnement. **La limite du raisonnement, c'est ça. Si vous voulez faire une intégration, il ne faut pas mettre plus de 10% de familles immigrées, mais il faut qu'il y ait quand même 90% de familles susceptibles de les accueillir**. »

En définitive, bien qu'historiquement, le 0,1% ait été présenté comme une mesure permettant d'ouvrir le parc HLM aux immigrés et de déspécifier le logement de ces populations, l'analyse de sa mise en œuvre locale montre le poids des lectures ethniques dans la gestion du dispositif. A Marseille, l'idée même d'un « seuil de tolérance » et la volonté de mettre en œuvre des quotas ont été très fortement portées au plan local, de façon explicite, par le directeur de l'URCIL, qui à bien des égards est une personnalité importante sur la question du logement des immigrés, d'une part parce qu'elle cumule plusieurs fonctions et est considérée par les pouvoirs publics comme une personne ressource de premier plan, d'autre part, et de façon liée, parce qu'elle a pesé et pèse encore sur la construction des logements sociaux et en conséquence sur leur peuplement du fait de son importance dans le financement de ces logements. Si, au plan national, des efforts sont faits pour réintégrer ce dispositif dans le droit commun, on peut constater au niveau local que sa mise en œuvre donne lieu à des lectures ethniques et culturalistes de l'enjeu du peuplement du logement social.

### *b) Le plan départemental pour le logement des plus défavorisés : la difficile reconnaissance des discriminations*

Comme nous l'avons vu, les inégalités ethniques dans le logement social sont principalement traitées « en creux » à travers une politique sociale de lutte contre l'exclusion par le logement, construite autour des principes de droit au logement et de mixité sociale. Cette politique prend la forme d'une « politique d'organisation » (Lascoumes, 1994) ou d'une « politique constitutive » (Duran, Thoenig, 1996) : le législateur définit des cadres pour l'institutionnalisation de l'action collective locale et incite les acteurs locaux à définir de façon partenariale les problèmes locaux et les politiques locales à l'intérieur de ces cadres. En matière d'accès au logement social, cette politique d'organisation repose principalement sur les PDALPD[263]. Institués par la loi Besson, ces plans copilotés par l'Etat local (préfecture et DDE) et le Conseil général ont vocation à remplir deux missions principales : d'une part, apporter une aide à l'accès ou au maintien dans le logement (public ou privé) à travers la mobilisation d'un fonds abondé par l'Etat et le département, le FSL (Fonds de Solidarité Logement), qui sert à financer soit des aides financières aux ménages, soit des mesures d'accompagnement social ; d'autre part, contribuer à la production d'une offre en logement en direction des populations prioritaires définies par le PDALPD, qu'il s'agisse de la constitution d'une offre nouvelle ou de la mobilisation d'une offre existante au profit de ces populations.

Il faut d'emblée souligner que l'impact concret du dispositif du plan est relativement marginal. Cette marginalisation des PDALPD n'est nullement propre à la situation des Bouches-du-Rhône : au contraire, le phénomène est observé dans la majorité des départements (Ballain, 1998 ; Sala Pala, 1999, 2002a). A l'instar de nombreux autres départements, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, co-pilote du plan, est en effet resté en retrait, percevant ce dispositif comme une nouvelle « dépense obligatoire » imposée par le centre. On n'a pas vu émerger à l'échelle départementale une régulation politique d'ensemble du dispositif, l'investissement politique du Conseil général restant inclus dans les limites de ses compétences légales, notamment dans le cadre du FSL. Le refus du Conseil général de sortir du strict champ de ses compétences défini par la décentralisation a été renforcé par le conflit que le Conseil général entretient avec la Ville de Marseille. L'Etat local n'a pas davantage porté le dispositif sur un plan politique, ceci faute de moyens et faute de s'inscrire dans un rapport de forces favorable face aux acteurs centraux du logement social, à commencer par les bailleurs sociaux[264]. Ce défaut de pilotage a fait obstacle à tout effet de recomposition des jeux d'acteurs locaux autour de cette loi (GREFOSS, 1994, p. 22). Quant à la Ville de Marseille, elle s'est également peu impliquée. Les communes ont paradoxalement été « oubliées » par le législateur lors de la loi Besson (Bacqué, Berrat,

[263] Nous analyserons plus loin le cas des chartes d'attribution et des conférences intercommunales du logement, qui renvoient davantage à la question de la définition d'une politique de mixité sociale.
[264] Sur ces jeux d'acteurs du logement social au plan local, voir Bourgeois (1996).

1995 ; Vanoni, Morain, 1995) et la plupart d'entre elles ont peiné à trouver leur place dans le dispositif[265]. La loi Besson n'a pas pris en compte de manière structurelle le rôle des communes, de même qu'elle n'a pas prévu l'articulation avec la logique de la politique de la ville. La Ville de Marseille n'a pas été prompte à participer au FSL[266] et s'est faiblement impliquée dans le plan. Par ailleurs, le conflit politique entre la Ville et le Conseil général n'a pas favorisé son implication dans le plan. Quant aux acteurs HLM, ils ont toujours été réticents à abandonner une partie de leurs prérogatives de gestion de leur parc, en particulier de leur pouvoir d'attribution, à l'ensemble des partenaires du plan.

Pour ces raisons, le plan n'a pas permis une véritable régulation de la politique d'offre et d'attribution à l'égard des populations défavorisées. Il n'a pas été saisi par les acteurs locaux comme une arène pour l'identification des besoins, la négociation des objectifs et des actions et la construction d'un référentiel commun. Enfin, si le plan souffre d'une faiblesse patente de portage politique, sa nature juridique est une autre source de problème. Les critères qu'il définit n'ont pas de portée réglementaire, sauf à être relayés par le préfet dans le cadre du RDA ou de la gestion du contingent préfectoral. Dans le cas contraire, ils n'ont pas valeur obligatoire pour les organismes bailleurs.

Ce qui nous intéresse ici est toutefois principalement d'analyser la façon dont les inégalités ethniques sont ou ne sont pas traitées dans ce dispositif. De ce point de vue, il apparaît que le plan départemental pour le logement des plus défavorisés est symptomatique de la difficulté des dispositifs de lutte contre les exclusions à faire une place spécifique à la question des discriminations ethniques. Dans le département des Bouches-du-Rhône, ce dispositif a donné lieu à des conflits quant à la définition des publics légitimes du plan et quant à la reconnaissance des discriminations ethniques comme facteur d'exclusion du logement.

Selon la loi, chaque plan départemental doit définir, pour une période de trois ans, ses catégories prioritaires en fonction des objectifs de la loi Besson. Dans les Bouches-du-Rhône, on peut noter une légère inflexion entre le plan de 1998-2002 et le plan de 2003-2007. Le plan 1998-2002 ciblait selon une formule générale « les familles ou les personnes sans logement, ou menacées d'expulsion ou logées dans des conditions précaires ou insalubres » puis dressait une longue liste des ménages susceptibles de bénéficier du FSL. Or dans cette liste, le facteur « discrimination » n'était présent que très marginalement, à propos des « ménages en parcours d'insertion professionnelle,

[265] Quelques villes ont au contraire « saisi » le plan comme une fenêtre d'opportunité pour s'investir, avec leurs partenaires, sur la question du logement des plus défavorisés. C'est le cas par exemple de Rennes et Brest, mais il faut souligner que ces municipalités avaient, bien avant la loi Besson, adopté une posture volontariste et commencé à bâtir un partenariat local autour de cet enjeu (Sala Pala, 1999, 2002a).

[266] Par la suite, durant l'été 1994, la Ville de Marseille a voté sa participation financière au FSL, à savoir 1 600 000 F répartis sur trois exercices budgétaires.

confrontés à des pratiques discriminantes en raison de leur origine ethnique, d'un handicap ou de leur mode de vie ». Bizarrement, le plan reconnaissait les discriminations à l'emploi comme facteur d'exclusion du logement, mais pas les discriminations dans l'accès au logement elles-mêmes. Ni dans le texte du PDLD, ni dans ses règlements d'application, il n'était fait mention spécifique des publics d'origine étrangère ou immigrée, ou victime de discriminations dans le logement. Tout se passe comme si la recherche d'un consensus et la promotion d'un partenariat avait conduit à aplanir la question des discriminations ethniques dans le logement, sujet épineux pour certains acteurs partenaires du plan, à commencer par les organismes HLM.

> « **On est face à des logeurs sociaux qui nient cette réalité** [celle des discriminations], au jour d'aujourd'hui. **On a eu plusieurs fois des échauffourées en réunion du plan [PDLD], où le directeur de l'ARHLM maintient qu'il n'y a pas de pratique de discrimination**, malgré le 1er rapport officiel du GELD, qui l'a démontré au niveau national, et je ne pense pas que Provence-Alpes-Côte d'Azur se situerait en-dehors de ce type de pratique-là, malgré cela… » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

Le FASILD, qui participe au plan non pas en tant que partenaire mais à titre de simple « invité », a tenté d'amener les partenaires du plan à prendre en compte de façon explicite la situation particulière des personnes victimes de discriminations dans l'accès au logement.

> « Souvent, les dispositifs sont construits autour des problèmes de financement ou de précarité. Qu'est-ce qui vous donnera la possibilité de bénéficier d'un FSL (accès ou maintien dans le logement), il y a un certain nombre de critères, en termes de nombre d'occupants ou autres, mais en même temps ce qui va être déterminant, c'est le montant que vous gagnez, le revenu qui doit rentrer, que ce soit prestations familiales, salaire ou autre, et si vous dépassez le seuil, vous ne serez pas pris en compte, vous ne rentrerez pas dans le cadre de la loi contre les exclusions. Alors qu'une personne seule à revenus modestes qui travaille en grande surface aura du mal à bénéficier de ce dispositif-là et n'arrivera pas à trouver un logement parce qu'elle va se heurter à des problèmes de faciès ou de nom, donc un problème de discrimination. Le parcours du combattant va être beaucoup plus difficile sans aide. **Dans les arguments des PDLD, la problématique discrimination n'est pas explicite, elle n'existe pas, si vous voulez*, on fait comme* si la discrimination n'existait pas. Ce n'est pas un élément reconnu, ou s'il existe, c'est toujours comme étant une exception. Et il est antinomique avec un pays de droit pour tous, d'égalité pour tous, et d'égalité je dirais républicaine**. […] Ca peut être dans les évolutions à venir, mais **en 1990 quand la loi Besson est sortie, je crois qu'on aurait mis dedans lutte contre l'exclusion et la discrimination, on aurait fait bondir un peu tout le monde, parce que tout le monde aurait dit ben non, ça n'existe pas**. Et globalement, quelles que soient les actions (ce n'est pas seulement le logement), c'est bien là que le FAS se heurte à cette problématique-là. » (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

> « Je ne pense pas [que le PDALPD] soit inactif. Seulement, quand on lit un PDLD, à aucun moment il ne sera mentionné explicitement la question : comment on traite la question de la discrimination, et comment on traite la question de l'intégration des populations étrangères. Donc ça va être banalisé. **Banalisé, on peut dire que c'est bien, mais comment on identifie quelque chose qui n'est pas mentionné et comment on en fait l'évaluation ?** A partir du moment où l'objet n'est pas défini et où on n'en trouve pas trace dans les objectifs, on ne pourra jamais savoir la pertinence de l'intégration dans ces

dispositifs. » (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

Dans ce contexte, le FASILD s'est mobilisé pour que la question des discriminations ethniques soit prise en compte dans le cadre du plan.

> « Nous avons demandé à ce que, dans les publics prioritaires du plan, qui délimite des publics par un seuil uniquement de ressources, un niveau de ressources minimum, soient aussi intégrées les personnes qui n'arrivent pas à accéder à un logement de par leur patronyme, couleur de peau, culture, etc. au-delà du revenu. Parce que c'est effectivement là qu'on pèche énormément. » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

Le plan 2003-2007 révise légèrement la spécification des publics. Désormais, la « discrimination en raison de l'origine ethnique, d'un handicap ou d'un mode de vie » est un critère d'éligibilité au plan ; la discrimination au logement en tant que telle n'est pas évoquée, mais elle est implicitement incluse puisque tout forme de discrimination ethnique - et non plus uniquement la discrimination à l'emploi - permet l'accès au dispositif.

Dans le cadre du plan, le FASILD a également cherché à légitimer des acteurs associatifs orientés principalement - de façon implicite - vers les publics d'origine immigrée. La reconnaissance institutionnelle du FASILD a par exemple permis à l'association Initiative citoyenneté insertion (ICI), spécialisée de fait dans l'action en direction des personnes comoriennes, d'asseoir sa légitimité dans le champ du logement :

> « On a été un peu à l'origine du travail qui est fait sur le Panier à l'heure actuelle. C'est un projet qui n'arrivait pas à sortir, alors on a fait le lien avec le plan. Ce qui fait qu'ICI, qui n'était pas du tout reconnu comme un acteur valable par les autres, maintenant il l'est. Le petit mémorandum qu'il a fait, ça a fait le tour du groupe. » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

Le FASILD est également parvenu à convaincre les acteurs du plan de promouvoir des actions qui ont un avant-goût de discrimination positive, puisqu'il s'agit de réserver des places pour les personnes victimes de discrimination, ce qui pose par ailleurs le problème de l'identification de ces publics. Par exemple, dans le cadre d'une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) de développement de l'offre financée par le Plan, il a obtenu la réservation d'une partie des logements pour des publics discriminés en raison de leur origine ethnique réelle ou supposée. Ce système de réservation n'a pas été complètement explicité (« on n'a pas chiffré parce que c'est difficile à chiffrer »[267]) mais le principe en a été accepté par la DDE. Les propos suivants, tenus par une chargée de mission sur le logement des personnes défavorisées à la DDE, montrent bien l'ambivalence de la

[267] Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.

reconnaissance de l'« origine » ethnique dans le dispositif du plan, entre réticence républicaine et nécessité de se rendre à l'évidence des discriminations :

> « *Pour revenir aux BAIL, vous avez une idée de la proportion de personnes immigrées ou d'origine immigrée qui passent dans le dispositif ?*
> -Je ne sais pas. [Elle lit des documents] **Normalement, on ne doit pas savoir**. Eh oui !
> -*Ne serait-ce qu'en discutant avec les chargés de BAIL, à vue de nez…*
> -A vue de nez je vous dirais une bêtise, donc **je ne vous dirai rien. Moi je ne tiens pas à savoir**….
> -*Sociologiquement c'est intéressant…*
> -Oui mais moi mon but ce n'est pas de faire de la sociologie. **On n'a pas le droit d'avoir ce genre d'information**.
> -*Oui mais je ne cherche pas des stat, mais une idée.*
> -Une idée, c'est que les grandes familles oui, ce sont plutôt des populations d'origine immigrée. Après, on a parfois les personnes dans les foyers qui font des demandes de relogement. Et puis sinon après, la population qui fait une demande de relogement, elle éprouve un certain nombre de difficultés, parfois de l'ordre de la discrimination. Mais le FAS vous en a certainement parlé mieux que moi. Par exemple, jusqu'à présent le FAS a piloté des MOUS de production de logement, et notamment à l'AICS (Agence immoblière à caractère social), et jusqu'à présent, on sait qu'on reloge beaucoup de populations d'origine immigrée grâce à ce parc qu'on capte dans le parc privé. Mais c'est vrai que pour nous c'était les publics du plan, PDL, c'est-à-dire qu'au-dessus d'un certain revenu, on n'y a pas droit. **La demande du FAS, que nous avons volontiers comprise**, c'est que pour l'année prochaine notamment, cette MOUS avec l'AICS par exemple prenne en compte sur une partie du parc capté, qu'on ait la possibilité de reloger des ménages d'origine immigrée qui ne répondent pas directement aux critères du plan au niveau ressources notamment, mais qui du fait de leur origine, subissent des difficultés, par exemple à accéder à un logement. **Parce qu'il faut se rendre à l'évidence, et que c'est vrai qu'objectivement, ils ne répondent pas aux critères de publics du plan, des personnes qui gagnent le SMIC par exemple, et ça ne veut pas dire qu'ils ne rencontrent pas des difficultés d'accès au logement, donc voilà, ça élargit peut-être un peu le cadre du plan tel qu'on l'imaginait jusqu'à présent**. » (Entretien avec la chargée de mission logement des plus défavorisés, DDE des Bouches-du-Rhône, le 7/12/2001.)

Dans les faits, une forte proportion des publics du plan sont des personnes étrangères. Concernant les mesures d'accompagnement social financées par le FSL, 20,5% des ménages bénéficiaires des mesures d'action socio-éducative liée au logement (ASELL), 32% des ménages bénéficiaires de mesures de gestion adaptée (GA) en collectif et 17% des ménages bénéficiaires de GA individuelle sont de nationalité étrangère (GREFOSS, 1994, p. 198). Il n'y a pas de donnée précise sur l'origine ethnique des bénéficiaires mais selon le rapport d'évaluation paru en 1994, « un travail fin d'analyse par les associations a permis […] de repérer l'origine socio-culturelle des ménages : elle est spécifique dans 40% des cas » (GREFOSS, 1994, p. 178). Cette remarque indique qu'officieusement certains acteurs du plan « évaluent » l'origine ethnique de leurs publics. Par ailleurs, on peut observer qu'un certain nombre des opérateurs agréés par le PDALPD sont perçus localement comme ayant une connotation ethnique. On trouve par exemple parmi les opérateurs des mesures d'accompagnement social l'ADRIM, l'AMPIL et HAS, associations qui ciblent particulièrement - de façon plus ou moins explicite - les ménages d'origine immigrée.

Ces divers éléments révèlent que progressivement des brèches s'ouvrent vers la prise en compte des discriminations ethniques dans le cadre d'un dispositif globalement aveugle à ces phénomènes parce qu'il définit l'exclusion comme un phénomène d'ordre purement socio-économique. L'émergence progressive de la discrimination ethnique comme facteur d'éligibilité aux aides, la reconnaissance de la nécessité de « réserver » des places aux personnes victimes de discriminations sur certains dispositifs, la reconnaissance du rôle clé de certains acteurs associatifs particulièrement actifs auprès des « immigrés » témoignent que l'« origine » et les discriminations ethniques constituent une réalité progressivement prise en compte comme une dimension de la lutte contre l'exclusion. Cette reconnaissance demeure toutefois timide et peu explicitée, le principe républicain d'invisibilisation des origines inhibant l'affichage ou le développement de telles actions. Il faut enfin noter les limites de la lutte contre les discriminations dans le cadre du plan : il n'est pas question ici d'agir sur les processus discriminatoires eux-mêmes mais seulement d'agir en aval en tentant de réparer certains des effets d'exclusion de ces processus. En privilégiant l'entrée par les « publics en difficulté » et l'approche en termes d'accompagnement social, le plan contribue globalement à invisibiliser les discriminations ethniques. La même remarque vaut pour les accords collectifs départementaux qui ont en quelque sorte prolongé les plans départementaux et dont l'objectif est de fixer un nombre précis de personnes en « cumul de difficultés » devant être logés par chaque organisme HLM du département.

#### *c) L'émergence douloureuse de la lutte contre les discriminations ethniques dans le logement*

Comme nous l'avons vu, le groupe logement de la CODAC des Bouches-du-Rhône s'est rapidement éteint en raison des clivages au sein du groupe. Au plan local, la problématique de la lutte contre les discriminations est ainsi essentiellement portée par le FASILD, « vieille » institution de la politique d'« intégration » rajeunie par la loi de 2001 qui a porté la question à son agenda.

Traditionnellement, le FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur est l'une des rares délégations régionales à s'être fortement investies sur les enjeux liés au logement. Ce volontarisme découle notamment de la personnalité du délégué régional de la période 1984-1995, spécialiste de l'immigration mais aussi du logement. A son arrivée au FAS en 1984, il a impulsé un état des lieux des foyers de la région. Il a également lancé au début des années 1990 une importante étude sur le logement des « isolés » du centre-ville (Ascaride, Condro, 2001). Il reste néanmoins un acteur marginal dans le champ du logement. Actuellement, deux chargés de mission du FASILD sont responsables des questions liées au logement.

Un changement de référentiel n'est jamais radical, univoque et immédiat. On assiste plutôt à un déplacement plus ou moins progressif ou par à-coups des priorités, qui n'exclut pas des incohérences, ou une juxtaposition d'actions relevant pour les unes de référents anciens, pour les autres du nouveau référentiel. Cette juxtaposition d'actions potentiellement contradictoires caractérise l'intervention actuelle du FASILD dans le domaine du logement : à côté des actions traditionnelles (financement de mesures d'accompagnement social lié au logement et soutien au développement d'une offre adaptée) émergent des actions plus nouvelles de lutte contre les discriminations. Pour l'instant, l'action du FASILD dans ce domaine consiste essentiellement à promouvoir la reconnaissance des discriminations et à interpeller les acteurs dans un certain nombre d'arènes locales.

> « **Il ne faut pas se cacher que nous c'est une question [la discrimination] qu'on avait peu… même si on connaissait ces pratiques encore une fois, c'est un questionnement public qui était peu investi**. Ce sont les CODAC qui ont posé un peu les premiers cette question-là, elles ont deux ans, et puis après ça a pris une vraie place dans les missions publiques. Donc c'est vrai que nous, c'est quelque chose qu'on n'avait pas formalisé, dans nos modes de conventionnement avec les organismes comme dans nos actions, même si un certain nombre d'entre elles, de fait, travaillaient contre les discriminations, étant donné que **le FAS théoriquement s'est toujours prioritairement positionné sur l'intégration, sur le public, et pas tant sur la société d'accueil** – j'enfonce des portes ouvertes. » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

Aujourd'hui, il s'agit au contraire pour le FASILD essentiellement de :

> « **déclencher autour de ces problématiques logement dont on vient de parler, sous-jacente, une problématique d'accès aux droits et de lutte contre les discriminations**, enfin l'aspect discrimination. […]. Il y a le problème de l'offre de logement mais en même temps il y a le problème d'accès aux droits et de discrimination derrière. Et le FAS intervient beaucoup plus sur ces créneaux-là, je dirais ce n'est pas tant sur la problématique logement en tant que telle, mais c'est plus sur une problématique d'accès aux droits et lutte contre la discrimination. » (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

La transformation du référentiel du FASILD de l'approche « public » à l'approche « société d'accueil » le conduit à mettre au premier plan le travail de lutte contre les représentations culturalisantes du « problème des immigrés », selon lesquelles les solutions sont à chercher dans l'accompagnement social des publics « inadaptés » et dans la production d'une offre « adaptée » : « Comment résoudre un problème de discrimination flagrante par l'accompagnement des publics ? » (entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001). Paradoxalement, le FASILD est ici amené à lutter contre des représentations qu'il a lui-même longtemps contribué à diffuser.

A la différence du cas britannique, la promotion de la lutte contre les discriminations s'accompagne au niveau du FASILD d'une volonté de banaliser l'action envers les publics d'origine immigrée et d'éviter de créer des dispositifs spécifiques en leur direction. Loin d'aboutir à une remise

en cause des efforts de banalisation affirmés depuis les années 1980 en France et à une recherche de solutions « communautaristes », séparées, la reconnaissance des discriminations s'articule à une volonté d'inscrire la lutte contre les discriminations dans des dispositifs de droit commun.

> « Pendant un temps on s'était dit, sur l'offre, qu'on allait travailler avec les organismes qui font de la gestion ou de l'attribution de logements, les bureaux d'accès au logement par exemple, on réserve un certain nombre de logements en disant voilà, nous on finance tant, mais à condition qu'il y ait tant d'immigrés qui en bénéficient. Alors on peut avoir cette démarche-là, qui est une approche pratique, un petit peu terre-à-terre, **mais est-ce qu'elles vont dans un sens d'intégration ou au contraire de désintégration, à partir du moment où on achète des places pour immigrés parce que le droit commun ne fonctionne pas de manière naturelle, et qu'on est obligé de rajouter une couche supplémentaire pour que ce soit pris en compte, alors que notre souci c'est bien que ce public, avec ses caractéristiques, puisse être pris en compte dans les dispositifs de droit commun ?** » (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

En dépit des intentions affichées, les limites de l'action du FASILD en matière de lutte contre les discriminations dans le logement social sont considérables. La principale limite est sa place marginale dans le réseau local des acteurs du logement social. Le FASILD est un acteur très secondaire dans le champ du logement. Il est tout d'abord limité par son budget, relativement mince par rapport aux sommes que brasse le secteur du logement[268]. Comme le souligne le directeur de l'URCIL, « Le FAS n'a aucun pouvoir dans ce domaine-là. Il aurait pu se donner, à une époque d'ailleurs il s'était un peu donné le pouvoir, c'est le financement » (entretien, le 22/11/2001). Il se trouve confronté à un système caractérisé par l'opacité des attributions, l'autonomie des bailleurs sociaux et leur refus de reconnaître l'existence des problèmes de discrimination. Il ne peut qu'interpeller, communiquer, sans disposer des moyens d'entrer dans des stratégies d'échange avec les organismes HLM comme pourrait le faire un financeur. A ce titre, le personnel du FASILD déplore l'absence de volontarisme manifestée par l'Etat local sur cette question de la lutte contre les discriminations, alors même que l'Etat dispose de relativement plus de moyens de pression sur les bailleurs sociaux.

> « **Les logeurs sociaux, on ne sait pas travailler avec**. Autant sur le logement privé, on commence à vraiment avoir de la bouteille, que ce soit technique ou stratégique, sur comment il faut faire, où il faut faire, qu'est-ce qu'il faut faire, avec qui on peut travailler, sur quel territoire, autant sur **le logement public, on l'a un peu laissé tomber depuis de nombreuses années**. En se reposant sur l'Etat de manière assez naïve, mais aussi à cause du manque d'effectifs au niveau humain, parce que tous les lieux un peu stratégiques au niveau du logement il faudrait y être, pour lutter contre la discrimination, y compris il faudrait être dans les commissions d'attribution presque, où là on pourrait mesurer pratiquement… mais bon, on est quatre chargés de mission pour toute la région, là c'est

[268] En 2000, les actions liées à l'habitat et au logement (sans compter les financements des foyers) représentaient 3,53% du budget du FAS (sur l'ensemble de la région), soit 3,267 millions de francs sur un total de 92,509 millions et l'aide aux résidents des foyers 4,83% du budget (4,469 millions de francs) (FAS Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rapport d'activité 2000, p. 8) ; les principaux domaines d'intervention étaient l'insertion professionnelle (31,47%), l'action sociale et familiale (25,35%) et l'intégration de l'enfance et de la jeunesse (20,64%).

une vraie limite de notre travail. **Pour nous, la question du logement est intimement liée à la question des moyens**, parce qu'à chaque fois on se dit, mais comment on va faire pour aller à toutes les réunions, ou quels sont les lieux stratégiques qu'il faut qu'on investisse, pour que justement on puisse faire passer le plus de… pas simplement du discours, mais aussi de l'opérationnalité. » (Entretien avec la chargée de mission logement Marseille, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23/11/2001.)

« En termes de partenariat, la problématique avec les bailleurs sociaux n'est pas évidente. **On a des bailleurs sociaux dont on sait manifestement qu'ils refusent l'accès au logement** pour x raisons évoquées, mais jamais la bonne, à telle ou telle famille, ça c'est clair mais comment on travaille dessus ? **Qui oblige les bailleurs sociaux** ?» (Entretien avec la directrice de la mission logement, FASILD Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 6/6/2001.)

Pour ces raisons, l'action du FASILD se limite aujourd'hui à l'interpellation publique. Dans le cadre de la CRIPI (Commission Régionale pour l'Intégration des Populations Immigrées), il avait cependant en projet pour 2002 le lancement d'un appel d'offre pour une étude de la discrimination dans le logement ; cette étude devait s'intéresser notamment à la façon dont les PDALPD pourrait s'articuler à la lutte contre les discriminations. Ce projet n'a finalement pas connu de suite, ce qui témoigne des difficultés de l'institution à avancer sur cette problématique des discriminations dans l'accès au logement.

Au final, le répertoire d'action publique mobilisé à Marseille révèle les tensions entre le cadrage universaliste des enjeux et le développement d'une action de lutte contre les discriminations. Les dispositifs de lutte contre l'exclusion (politique de la ville, politique pour le logement des personnes défavorisées) n'ont accordé qu'une maigre place à la question des discriminations. Le contrat de ville fait référence à la lutte contre les discriminations sans avoir impulsé de véritables actions dans cette direction. Le PDALPD se situe dans une perspective d'aide aux plus démunis et d'accompagnement social. Il cible principalement les personnes « défavorisées » selon leurs revenus et tend ainsi à marginaliser le problème des personnes dont l'accès au logement est freiné par des processus discriminatoires. Toutefois, on peut noter des infléchissements intéressants qui témoignent d'un « accommodement » du plan à la lutte contre les discriminations. Le FASILD a notamment obtenu l'inclusion des discriminations comme facteur d'éligibilité au dispositif, ainsi que des mesures - peu explicitées - de « réservation » de logements pour des personnes victimes de discriminations. Cette évolution témoigne d'une certaine acculturation des acteurs locaux à la problématique des discriminations. Toutefois l'action locale de lutte contre les discriminations demeure très limitée. Tout d'abord, elle reste principalement portée par des acteurs marginaux dans le domaine du logement, le FASILD en particulier ; quant à la CODAC, ses efforts dans ce domaine ne sont pas parvenus à faire émerger un consensus local sur la reconnaissance des discriminations. Ensuite, le PDALPD développe moins une action de lutte contre les discriminations qu'une action de soutien aux victimes, en aval.

Enfin et surtout, les organismes HLM et la municipalité restent très largement en retrait de cette évolution et de ces problématiques, tandis que l'Etat local est peu mobilisé sur ces questions.

### *B. La ségrégation ethnique*

La question du traitement local de la ségrégation ethnique ne se pose pas dans les mêmes termes à Birmingham et à Marseille. Comme nous l'avons vu, à Birmingham, la ségrégation n'est pas considérée comme un problème en soi ; elle l'est seulement dans la mesure où elle est contrainte. Il s'agit donc ici d'analyser les politiques traitant le problème de la ségrégation en tant qu'elle est subie. La situation est différente à Marseille, puisqu'en France la loi charge les acteurs locaux de la mise en œuvre de la « mixité sociale », au travers de divers dispositifs relatifs à la construction et aux attributions de logements sociaux. Pourtant, nous avons vu que la notion de mixité sociale est loin d'aller de soi pour les acteurs locaux. Dans ce contexte, comment ceux-ci traitent-ils concrètement la question ?

#### 1. Birmingham : la mixité sociale contre le choix

##### *a) Le rejet d'une politique coercitive de dispersion : la mixité sociale contre le choix et contre l'égalité raciale*

Si la municipalité a développé dans les années 1970 une politique de dispersion des minorités ethniques (Flett, 1979, 1981, 1984), toute politique coercitive de spatialisation des groupes ethniques sur le territoire urbain est aujourd'hui considérée par les acteurs municipaux comme négative, voire comme un « désastre »[269]. Deux principaux motifs fondent cette représentation. Le premier est celui du choix individuel : une telle politique serait une négation de la liberté de chaque individu de choisir son lieu de résidence. Le second est celui de l'égalité raciale : cette politique serait constitutive de discrimination ethnique et à ce titre illégale.

> « *Est-ce que vous avez une politique de mixité sociale ?*
> -[le vice-directeur du service municipal du logement] Non, mais le gouvernement mène une politique de développement qui favorise une mixité des types de logement et modes d'occupation des logements (cross-tenure development) et qui aura pour effet de créer une mixité sociale.
> -[l'equality manager du service municipal du logement] Nous n'en avons pas maintenant, mais nous avons eu dans les annés 1970 une politique de dispersion par les attributions de logements sociaux. **Cela a été un désastre parce que c'était discriminatoire et que les personnes n'avaient pas le choix de l'endroit où elles habitaient**. » (Entretien avec le vice-directeur et l'equality manager du service municipal du logement, le 18/12/2000.)

[269] Entretien avec l'*equality manager*, service municipal du logement, le 19/12/2000.

> « Il y a vingt ou vingt-cinq ans, on s'est aperçu que la municipalité concentrait les minorités ethniques dans certaines parties de la ville, et ne leur permettait pas d'aller dans des quartiers les plus affluents de la ville. Cela a changé. […] **Maintenant nous donnons plus de choix aux personnes**. Bien qu'une famille asiatique puisse vouloir déménager à Kingsnorton, elle sera très consciente du fait que si elle y déménage, elle peut subir beaucoup de harcèlement racial. Donc la municipalité la soutiendra mais la décision ultime revient à la famille. » (Entretien avec un policy development officer, equalities unit, municipalité de Birmingham, le 29/5/2002.)

La condamnation sans appel des politiques de dispersion des années 1970 a donc conduit à réorienter l'action municipale vers l'accompagnement du mouvement de dispersion des minorités ethniques dans l'espace urbain. Cette politique d'accompagnement de la dispersion prend principalement la forme de la lutte contre le harcèlement racial.

#### *b) Favoriser le choix résidentiel : la lutte contre le harcèlement racial*

La politique municipale de lutte contre le harcèlement racial s'est développée depuis les années 1980 face au constat de l'augmentation continue du nombre d'actes de harcèlement enregistrés (violences verbales ou écrites, graffitis, vandalisme, agressions physiques). Selon les statistiques municipales, alors que 5 cas seulement étaient reportés en 1983, ce chiffre a progressé régulièrement pour dépasser la centaine à partir de 1990, puis les deux cents actes en 1994 (215) et 1995 (246). Il est redescendu par la suite à 186 en 1996, 181 en 1997 et 111 en 1998. En 1998, 95 des cas renvoyaient à des agressions verbales, 40 à du vandalisme, 25 à des grafittis, 23 à des agressions physiques et 13 à des agressions écrites (BCC *housing department, Racial harassment cases 1998, statistical breakdown*). En 1995, sur 246 cas enregistrés, 7 étaient associés à l'activité de groupe extrémiste (*National Front* et *British national party*). La même année, 71% des victimes appartenaient à des groupes ethniques minoritaires et dans 67% des cas le coupable était « blanc britannique », sachant que dans 24 % des cas l'appartenance ethnique du coupable était inconnue. Ces données statistiques ne doivent bien sûr pas être considérées comme révélant la vérité « objective » sur le phénomène de harcèlement. Elles nous intéressent dans la mesure où elles sont interprétées par la municipalité comme un indicateur « objectif » d'une forte progression des actes de harcèlement racial, à laquelle elle a entendu réagir.

La politique municipale de lutte contre le harcèlement est dirigée non seulement vers les locataires de la municipalité mais vers l'ensemble des habitants de la ville. Elle est prise en charge par une équipe de services aux locataires (*tenancy services team*), qui agit en lien avec les équipes des bureaux locaux du service du logement et plus généralement dans le cadre d'une structure partenariale, le *Birmingham partnership against racial harassment* (BPARH). Une équipe est chargée par ailleurs

de la veille statistique des cas de harcèlement racial (le *Birmingham racial attacks monitoring unit*, BRAMU). Progressivement, la politique est passée d'une logique d'éviction des coupables de harcèlement à une logique plus complète et plus préventive : recours accru à des mesures légales (injonctions, évictions, mesures contre les comportements anti-sociaux) ; renforcement des mesures préventives sur une base partenariale (par exemple à travers les *safer estates groups*). L'action a aussi un volet communication, avec notamment la création d'une vidéo sur le harcèlement racial, diffusée auprès de nombreux acteurs et montrée dans les écoles, qui a remporté une récompense nationale.

Il faut souligner encore une fois que cette politique de lutte contre le harcèlement ne vise en rien la suppression des regroupements communautaires. Bien au contraire, on peut remarquer que certains acteurs, à commencer par le directeur du service municipal du logement, considèrent que l'accompagnement du mouvement volontaire de dispersion des minorités ethniques dans l'*outer city* doit s'articuler à la reconstitution de regroupements communautaires dans ces quartiers afin de protéger la sécurité des minorités ethniques confrontées à un possible harcèlement racial :

> « Dans un moyen à long terme, il faudra **créer dans les quartiers périphériques** [*outer communities*] **des espaces d'une taille suffisante pour que les communautés ethniques minoritaires s'y sentent en sécurité**. J'entends par là beaucoup, beaucoup, des centaines de logements, de sorte qu'il y ait une masse critique et **que la communauté puisse se construire**. Et dans l'est de Birmingham en particulier, où la communauté asiatique se diffuse vers les zones périphériques, cela se fera dans le moyen terme plutôt que dans le long terme. » (Entretien avec le directeur du service municipal du logement, le 27/5/2002.)

Ces propos montrent le lien étroit que les acteurs établissent entre communauté et sécurité, la première apparaissant comme la garante de la seconde. De ce fait, tout se passe comme si la dispersion n'était considérée comme possible qu'à condition de s'accomplir sur un mode non pas individuel mais communautaire. En ce sens, la lutte contre le harcèlement racial non seulement ne vise pas directement à remettre en cause les regroupements communautaires mais se situe aux antipodes d'une telle remise en cause en s'appuyant elle-même implicitement sur l'idée que le regroupement communautaire favorise la sécurité des minorités ethniques.

On peut à ce titre noter le profond paradoxe de l'action municipale. D'un côté, elle entend produire un discours positif sur la diversité ethnique, ce discours étant censé agir contre les tendances à la ségrégation et contre les craintes de la cohabitation interethnique :

> « *Est-ce que vous considérez que c'est un problème, avez-vous une politique pour la traiter, la ségrégation ou la concentration ?*
> -Oui, je veux dire nous avons une politique générale, vous savez, la projection positive de la diversité est importante dans tout ce que nous faisons […]. C'est très important dans la ville de Birmingham. La Ville prend très au sérieux tous les incidents racistes. C'est une ville dans laquelle il y a des relations raciales mixtes qui sont très confiantes et visibles dans les rues et dans les quartiers [*communities*]. Quand on va plus vers le nord vers Manchester et Leeds, on s'aperçoit que les relations raciales mixtes peuvent être plus

difficiles. […] Cela renvoie à la façon dont la ville se regarde elle-même et regarde sa diversité. Cela empêche ces peurs qui conduisent à la ségrégation. » (Entretien avec le directeur du service municipal du logement, le 27/5/2002.)

Mais de l'autre côté, la dispersion est difficilement envisagée autrement qu'à travers la reproduction des regroupements communautaires. Ce paradoxe en cache un autre : à un niveau explicite, cette politique de lutte contre le harcèlement est tout entière adossée à la thématique du choix et de la liberté individuelle ; et pourtant, à un niveau plus implicite, les acteurs qui la mettent en œuvre semblent avoir intériorisé l'existence du racisme des locataires « blancs » comme une contrainte objective faisant de la dispersion des minorités ethniques une opération risquée, et avoir en conséquence intériorisé l'idée que les minorités ethniques préféreraient en définitive rester dans l'*inner city* que prendre ce risque. Pourtant, rien n'indique que le regroupement communautaire dans l'*outer city* ou le *statu quo* de la concentration dans l'*inner city* soient le choix des minorités ethniques ; comme on l'a déjà signalé, il apparaît au contraire que celles-ci cherchent plutôt à construire des stratégies résidentielles individuelles hors de l'*inner city* (BCC *housing department*, 1998).

### *c) Le* housing market renewal *et la ségrégation ethnique*

Récemment, le gouvernement central a lancé une politique de renouvellement du marché du logement (*housing market renewal*). Cette politique est parfois associée au répertoire de la mixité des quartiers ou d'une mixité du logement. Comment envisage-t-elle la question de la ségrégation ethnique ? Vise-t-elle à lutter contre cette ségrégation ?

Il faut commencer ici par replacer cette politique dans son contexte. La politique de *housing market renewal* s'inscrit dans le cadre du plan gouvernemental *Communautés soutenables : construire pour le futur*. Elle cible des zones caractérisées par un marché du logement (à la fois social et privé) en déclin, des problèmes de logements vacants ou difficiles à louer et le départ des ménages économiquement actifs. 500 millions de livres ont été investis (pour trois ans) et ciblés sur neuf zones dans le pays. Cet investissement doit appuyer le développement d'actions de restructuration à long terme du marché du logement passant par la démolition, la réhabilitation et la construction de logements neufs. L'une des neuf zones est celle du Birmingham Sandwell *housing market renewal area*, qui comprend le nord ouest de Birmingham (Handsworth, Winson Green, Rotton Park et Lozells) et l'est de Sandwell. Cette politique vise à construire des « communautés soutenables » et à « garantir que chacun dans les Midlands a un logement dont il peut être fier, dans un quartier où il veut vivre » (Jeff Rooker, ministre de la politique de régénération urbaine, dépêche de presse de l'ODPM du 1er juillet 2004). Le plan de Birmingham a reçu 50 millions de livres du gouvernement, complétés par 70 millions de livres apportés par divers partenaires publics et privés. Sont prévues notamment la réhabilitation de 1600 logements et la démolition de 600 autres.

Si cette politique est parfois associée à l'objectif de créer une « mixité des quartiers » ou une « mixité du logement », elle ne s'inscrit nullement dans une perspective de lutte contre la ségrégation ethnique. Sans le revendiquer explicitement, elle vise principalement à restructurer et diversifier le marché du logement dans les quartiers de l'*inner city* afin de transformer le profil de la population résidente en le tirant « vers le haut » et en retenant les ménages « économiquement actifs » et aisés. En même temps, son objectif est d'éviter l'effondrement des valeurs immobilières dans ces quartiers.

> « Le *housing market renewal* ne renvoie pas seulement à l'idée de demander à la communauté ce qu'elle veut, elle renvoie à l'idée d'imposer des changements structurels dans une zone en dépit des souhaits des résidents. Il s'agit de rénover des zones substantielles de pauvreté. Et d'une certaine façon, cela pourrait être la radicalité qu'il faut pour faire les grands changements nécessaires dans le quartier. Mais nous ne devons pas prétendre que c'est pour la communauté actuelle du quartier. C'est pour les communautés futures, et pour des objectifs plus larges que des objectifs locaux.
> *-L'objectif est d'avoir une zone de logements plus mixte et une population aux revenus plus mixtes?*
> **-Il s'agit de faire venir des personnes aisées dans le quartier**. Nous allons diminuer le nombre de logements pour ménages pauvres et mettre à la place des logements pour ménages riches. Et je ne dis pas que c'est mal parce que les plus pauvres vivent dans des logements très dégradés, dans les zones les pires du quartier, près des industries, de la pollution etc. et ces personnes obtiendront de meilleurs logements parce qu'elles devront être relogées. » (Entretien avec un manager, Handsworth regeneration team, municipalité de Birmingham, le 12/6/2002.)

Le discours sur les *« mixed communities »* associé à la politique de *housing market renewal* renvoie donc beaucoup plus à une volonté de mixer les revenus, les classes sociales - et plus précisément de faire venir des personnes relativement aisées - qu'à une volonté de mélanger des groupes ethniques. Pour la municipalité, l'enjeu est de faire venir ou de maintenir dans l'*inner city* les classes moyennes et supérieures « noires », l'établissement de ménages « blancs » dans ces quartiers très stigmatisés n'apparaissant pas comme un objectif réaliste, ni forcément souhaitable dès lors que le regroupement communautaire n'est pas considéré comme problématique.

> « Je serai tout à fait honnête, je pense que nous pouvons attirer des personnes qui connaissent le quartier ou qui ont des liens culturels avec les groupes qui y vivent, je ne pense pas que nous puissions attirer d'autres personnes, à cause de la réputation du quartier. » (Entretien avec un *manager*, Handsworth *regeneration team*, municipalité de Birmingham, le 12/6/2002.)

La politique de *housing market renewal* n'est donc pas une politique de lutte contre la ségrégation ethnique mais beaucoup plus une politique de soutien aux valeurs immobilières dans certains quartiers de l'*inner city*, qui passe par une stratégie de mixité sociale entendue comme stratégie de maintien ou d'attraction de ménages de classes moyennes ou supérieures, quitte à favoriser le renforcement de la ségrégation ethnique.

## 2. Marseille : la mise en œuvre locale contrariée de la mixité sociale

A Marseille, la mise en œuvre de la mixité sociale renvoie à deux grandes problématiques : celle de la construction et celle de l'attribution des logements sociaux[270].

### *a) La construction de logements sociaux et la mixité sociale*

A Marseille (67 000 logements sociaux), le parc de logements sociaux est inégalement réparti selon les arrondissements. Les 13e, 14e et 15e arrondissements concentrent plus de 30% des logements sociaux. A l'échelle de l'agglomération ou de la communauté urbaine, on constate aussi de très fortes disparités entre communes, Marseille ayant une proportion de logements sociaux très supérieure à la plupart des communes périphériques, avec de fortes disparités au sein de ces communes. Dans ce contexte, les objectifs clés de l'Etat local (DDE) en termes de promotion de la mixité sociale résident d'une part dans le rééquilibrage du logement social entre les « quartiers nord » et les « quartiers sud » de Marseille, d'autre part dans le développement du logement social et sa répartition à l'échelle des agglomérations (ce qui est l'un des objets de la loi SRU et de son très discuté quota de 20%).

Dans sa tentative de promouvoir le rééquilibrage nord/sud sur Marseille, l'Etat local s'est heurté à de fortes résistances de la Ville :

> « On a fait signer à la Ville de Marseille un PLH qui est un peu bâtard, dans le sens où on n'a pas été en capacité, probablement par volonté politique de l'Etat, d'imposer à la ville de Marseille un volume de logement social qui correspond à une demande classique, et avec un dispatching beaucoup plus ordonné, avec ce qu'on peut appeler entre guillemets un rééquilibrage entre les quartiers nord et les quartiers sud. Et **ça s'est heurté à une résistance très forte de la collectivité**, aussi bien des politiques que de l'administration, que les maires d'arrondissement, parce que les maires d'arrondissement sont dans la loi PLM et ils sont parfois plus virulents que la mairie centrale. » (Entretien avec un agent, programmation du logement social, DDE des Bouches-du-Rhône, le 12/12/2001.)

La politique municipale actuelle consiste à construire peu de logements sociaux et à éviter d'en construire dans les arrondissements « protégés ». L'un des premiers gestes forts de Jean-Claude Gaudin lorsqu'il a accédé à la mairie de Marseille a été de déprogrammer la construction de 700 logements sociaux entérinée par la municipalité précédente. La promesse électorale de ne plus construire de logements sociaux, qui joue sur l'amalgame entre logements sociaux, immigrés et insécurité, pouvait être considérée comme fructueuse par la droite dans une ville marquée par la forte progression du vote FN depuis les années 1980 (Mattina, 1996) ; en outre, les locataires HLM sont

[270] On écarte ici la question des politiques de réhabilitation des quartiers anciens, qui renvoie davantage à la problématique du logement privé.

supposés voter plutôt à gauche[271]. Dans les arrondissements centraux ou sud de Marseille, les mobilisations des résidents contre la construction de logement sociaux (pétitions, recours juridiques contre les permis de construire, etc.) ont été largement relayées par les maires d'arrondissement. Les organismes HLM eux-mêmes ont intériorisé ces résistances et la « montée d'un néo-conservatisme urbain » (Donzel, 1998, p. 135) :

> « Le gros des propositions fait par les maîtres d'ouvrage sur Marseille se situe dans les quartiers centraux et dans les quartiers nord. C'est-à-dire 13e et au-delà, 11e, 10e, mais il n'y a pratiquement rien dans les 7e, 8e, 9e, 6e. Et là parce qu'il y a une hostilité très forte des élus locaux, il y a aussi de la part des organismes une quasi-auto-censure, ils disent ce n'est même pas la peine d'y aller, de perdre son temps à chercher des terrains, puisque de toute façon on nous demandera de ne pas faire de logement social […] Tant qu'il n'y a pas d'accord politique, un maître d'ouvrage a des difficultés à y aller, parce qu'il sait qu'au niveau du permis il va se faire racler le permis, il sait qu'il n'aura pas la garantie d'emprunt, qu'il aura toute une série de tracasseries, et que même il risque d'avoir des recours de la part des riverains, la plupart du temps d'ailleurs, on a eu des exemples, fomentés par des élus du secteur. » (Entretien avec un agent, programmation du logement social, DDE des Bouches-du-Rhône, le 12/12/2001.)

La marge d'action de l'Etat local est très ténue sur ces questions, particulièrement à Marseille où le rapport de forces entre le préfet et le maire de la deuxième ville de France et ancien ministre de la Ville est nettement défavorable au premier :

> « Ce n'est pas facile sur Marseille, le maire est le deuxième maire de France quand même, c'est la deuxième ville de France […] Ce n'est pas facile de réagir contre M. Gaudin, ancien ministre, peut-être futur président du sénat… Voilà, ce n'est pas simple, non, **on ne peut pas obliger un élu qui ne veut pas**. Nous notre volonté ce serait qu'on modifie cette image en construisant plus de logements sociaux dans les quartiers sud par rapport aux quartiers nord, **même à dose homéopathique, mais là on rencontre une résistance très très forte**. » (Entretien avec un agent, programmation du logement social, DDE des Bouches-du-Rhône, le 12/12/2001.)

A l'échelle intercommunale, la politique d'incitation à la construction et à la répartition du logement social s'est heurtée aux résistances des communes. L'article 5 de la loi SRU fixe pour objectif d'atteindre une proportion de 20% de logements sociaux dans chaque commune de plus de 3500 habitants comprise dans une agglomération (au sens de l'INSEE) de plus de 50 000 habitants. A Marseille, l'agglomération au sens de l'INSEE inclut 32 communes et la communauté de communes Marseille Provence Métropole (MPM) en compte 18. Sur le territoire de MPM, le parc locatif social représente près de 18% du parc de résidence de la communauté urbaine, mais cette offre se répartit de manière très inégale selon les communes. Au niveau communal, la part des logements sociaux dans le parc de logement varie de 1,5% à 21%. Trois communes[272] n'en ont pas et neuf autres[273] ont un taux

[271] Pierre Rastouin, élu municipal marseillais (PS), prête à un proche du maire actuel de Marseille d'avoir déclaré qu'un logement HLM produisait trois votes à gauche (Rastouin, 1997, p. 6). Pour un regard historique sur le lien entre politique du logement social et stratégies électorales, qui montre que le PS marseillais a lui aussi largement intégré la question du « vote HLM » dans sa politique du logement social, cf. C. Mattina (2001).
[272] Carry-le-Rouet, Ceyreste et Ensuès-la-Redonne.

inférieur à 10%. Les communes les plus peuplées, La Ciotat et Marseille, ont les pourcentages les plus forts avec respectivement 21% (seul pourcentage atteignant l'objectif SRU) et 17,6%.

Pour l'heure les communes périphériques restent réticentes à construire du logement social. Le défaut d'intercommunalité et le retard pris par l'élaboration d'un PLH intercommunal font obstacle à la construction d'une véritable politique de répartition du logement social à l'échelle de la Communauté urbaine. Les élus font preuve de peu de volontarisme sur la question :

> « Globalement, dans ce département, ils n'ont jamais été fortement mobilisés pour le logement, **ils ont toujours considéré que le logement, c'était la problématique de l'Etat**. […] Alors qu'en fait, nous on a toujours considéré que la problématique logement devait intéresser les communes. » (Entretien avec un agent, programmation du logement social, DDE des Bouches-du-Rhône, le 12/12/2001.)

A l'échelle de la Ville de Marseille, la limite de la loi SRU tient à ce qu'elle ne prend pas en compte les inégalités entre arrondissements. La Fondation Abbé Pierre a demandé que, dans le cas de Marseille, les 20% soient comptabilisés par arrondissement et non pas sur la totalité de la commune.

Au final, l'Etat local, bien qu'il soit le financeur du logement social, paraît difficilement capable d'imposer ou de négocier un rééquilibrage de la construction de logements sociaux, que ce soit par la « contractualisation douce » telle que les PLH ou par des dispositifs plus contraignants tels que la loi SRU, qui offre des portes de sortie aux élus locaux (possibilité de payer une amende plutôt que de construire de nouveaux logements ; possibilité de concentrer ces logements dns certains quartiers des communes). Dans ce contexte, il semble avoir pris le parti de négocier une « mixité à dose homéopathique » (l'expression est utilisée aussi bien par les agents de la DDE que par ceux de la direction de l'urbanisme de la Ville de Marseille), notamment en privilégiant la construction de petits programmes « discrets ».

#### *b) Les attributions de logements sociaux et la mixité sociale*

Depuis les années 1990 divers dispositifs locaux relatifs aux attributions de logements sociaux ont été incités à se préoccuper de la mixité sociale. Pourtant, on peut constater à Marseille que l'ensemble de ces dispositifs ont échoué à garantir la prise en compte de la mixité sociale dans les attributions.

Le règlement départemental d'attribution (RDA) adopté par la préfecture en 1991, qui doit théoriquement préciser pour le département les conditions d'application des règles législatives en matière d'attribution, est très évasif sur le sujet de la mixité sociale. S'il fait référence à la diversité des

---

[273] Allauch, Cassis, Gémenos, Gignac-la-Nerthe, Le Rove, Plan-de-Cuques, Requefort-la-Bédoule, Saint-Victoret et Sausset-les-Pins.

territoires et la nécessité d'une diversité de peuplement, c'est dans des termes quasiment aussi vagues que ceux du CCH (Code de la Construction de l'Habitat).

La municipalité est également en retrait sur cette question. Selon la circulaire du 7 mai 1985, les PLH « devraient comprendre la mise au point d'une véritable politique d'attribution, dans l'agglomération, des logements sociaux ». Or les PLH sont loin de tous définir une telle politique. Le PLH de Marseille en date d'avril 1999 est lui-même loin de répondre aux objectifs mentionnés par ladite circulaire. Son programme d'action inclut pourtant un point intitulé « Définir des objectifs d'attribution des logements sociaux, engager une politique de peuplement » (PLH, 1999 : 215-219). Partant du double constat de l'existence de forts déséquilibres de peuplement du parc HLM sur Marseille et de la mauvaise connaissance de ce peuplement et des mécanismes qui le produisent, il envisage l'établissement d'une charte communale des objectifs d'attribution des logements sociaux. L'établissement de cette charte est renvoyé à la responsabilité de la conférence communale du logement créée par délibération du conseil municipal du 21 juillet 1997 conformément à la loi Pacte de relance pour la ville[274].

Dans les faits, aucune charte n'a été adoptée à ce jour. La conférence communale du logement ne s'est pas acquittée de la mission qui lui était impartie par le PLH. Après le lancement de ses travaux lors d'une réunion présidée par le maire de Marseille et le préfet des Bouches-du-Rhône, le 22 janvier 1998, elle ne s'est plus jamais réunie. Le prétexte généralement invoqué par les acteurs municipaux est le changement introduit par la loi du 29 juillet 1998, qui transformait le dispositif et contraignait les conférences à s'étendre aux bassins d'habitat, qui aurait retardé la mise en place de la charte[275]. Les raisons sont pourtant manifestement plus profondes : « A l'heure actuelle, on ne peut pas considérer que l'habitat soit la priorité de la communauté urbaine »[276]. L'absence de volonté politique à l'échelle communale et le déficit d'intercommunalité au-delà des frontières marseillaises ont fortement concouru à l'échec du dispositif.

---

[274] Selon le PLH de 1999, son élaboration devait passer par trois étapes : tout d'abord, l'établissement d'un diagnostic ; puis des négociations portant sur l'offre nouvelle, les besoins de mutation, l'approche territoriale favorisant la mixité sociale, la définition des ménages prioritaires, la gestion des contingents et les attributions, le suivi social, ce travail devant conduire à la définition des objectifs généraux de peuplement et d'accueil ; et enfin la contractualisation, visant à la formalisation de la charte mais aussi à la définition de ses conditions de suivi. Le partenariat attendu devait inclure la Ville, l'Etat, le Conseil général, les bailleurs sociaux, les réservataires, les associations agréées et les associations de locataires. Le suivi devait être effectué par la Direction de l'habitat et du logement de la Ville de Marseille, la DDE des Bouches-du-Rhône et l'ARHLM.

[275] Ainsi, selon le bilan du PLH, « la démarche initiale qui devait comprendre le diagnostic, la négociation de la charte, sa contractualisation, n'a pas pu être menée à son terme. En effet, entre temps les nombreux textes législatifs parus nous obligent à revoir les mécanismes existants et à transformer cette conférence communale en conférence intercommunale. De plus, nous sommes en attente de la délimitation par Monsieur le Préfet du territoire intercommunal pertinent (bassin d'habitat) qui, suivant les textes, est 'le territoire cohérent d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisation'. » (Bilan du PLH, 2000, p. 79).

[276] Entretien avec le directeur de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, ville de Marseille, le 13/12/2001.

« La conférence intercommunale du logement n'est pas instaurée par le préfet. Et **quand elle sera instaurée, ma grande crainte c'est qui la porte**. Chez le préfet, il y a très peu de monde, il y a deux personnes… A la Ville on n'a pas beaucoup de monde sur ces concepts-là… A Lyon ou à Strasbourg, et là où l'intercommunalité s'est développée, ils ont intégré ça, la compréhension des phénomènes, ils ne sont pas seulement sur l'opérationnel. » (Entretien avec une chargée d'études, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, Ville de Marseille, le 6/6/2001.)

« J**e ne suis pas certain que cette conférence apporte grand-chose**, mais c'est une opinion tout à fait personnelle. Dans certains endroits où elle existe, ce qu'on me dit c'est que **ça ne sert à rien, en gros**. Moi je suis légaliste, elle est prévue, on la met en place, on la fait fonctionner du mieux que l'on peut, et ma foi, si on peut créer des résultats grâce à elle tant mieux, sinon tant pis. » (Entretien avec le directeur de l'habitat et du logement, direction générale de l'urbanisme et de l'habitat, Ville de Marseille, le 13/12/2001.)

La préfecture n'a pas pallié, bien que la loi l'y invite, la carence des élus locaux :

« *Et la conférence intercommunale du logement, vous savez où ça en est ?*
-Oh c'est du pipi de chat. C'est une aberration, mais alors complètement aberratoire.
-*C'est-à-dire ? une aberration ?*
-Comment voulez-vous, déjà vous n'arrivez pas à régler les problématiques à l'échelle d'une commune et vous allez les mettre en intercommunal. Quel est l'objet de faire une conférence intercommunale, c'est de faire une charte de bonne conduite des attributions. A l'initiative du maire, à défaut le préfet, vous croyez que je vais m'occuper de ça moi, je n'ai pas que ça à faire. »

Les résistances à l'intercommunalisation de l'agglomération marseillaise (Langevin, 2001) rendent ainsi difficile la production d'une politique locale d'attribution et compliquent la question du « partage » des populations en difficulté et de la construction du logement social entre les communes de l'agglomération étant aujourd'hui au cœur du problème d'attribution des logements sociaux tel qu'il est perçu par les communes.

Il paraît au bout du compte bien difficile d'évoquer une « politique locale en faveur de la mixité sociale ». Que ce soit en matière de construction ou d'attribution des logements sociaux, les logiques des acteurs locaux s'opposent à l'émergence d'un consensus sur la nécessité de promouvoir la mixité sociale et sur la construction de normes locales lui donnant un sens. Le désintérêt - pour ne pas dire l'hostilité - de la municipalité (et plus généralement des communes) pour le logement social, le faible poids du préfet face au maire de la deuxième ville de France, le déficit d'intercommunalité, sont des facteurs défavorables à la production de telles normes. Cela crée une sorte de vide juridique dans lequel les organismes bailleurs ont finalement une grande latitude pour définir et mettre en œuvre la mixité sociale dans la plus grande opacité (cf. chapitre 7).

### *Conclusion*

Cette analyse des politiques locales antiracistes conduit à mettre en évidence, tout d'abord, de fortes différences entre Birmingham et Marseille. A la reconnaissance des différenciations ethniques et des communautés ethniques, à la valorisation de la différence culturelle et à l'accent mis sur la lutte contre les discriminations ethniques à Birmingham, s'opposent la construction des enjeux dans les termes des « publics défavorisés » ou des « problèmes urbains », la non reconnaissance des différenciations ethniques et la force du déni des discriminations ethniques observées à Marseille.

Mais paradoxalement, en dépit de ce contraste entre les deux villes, dans les deux cas, les politiques antiracistes et la construction locale des enjeux révèlent la marginalisation et l'euphémisation du racisme et mettent en lumière les apories de l'antiracisme différentialiste et de l'antiracisme universaliste. D'un côté, l'antiracisme différentialiste tend à essentialiser la différence culturelle. Il tend à expliquer de façon disproportionnée les inégalités ethniques par la culture des minoritaires et la mauvaise compréhension des différences culturelles. Les inégalités ne seraient que le fruit de l'ignorance, de l'incapacité à répondre à des besoins spécifiques et surtout de choix culturels différents. Cette construction des enjeux nie l'existence du racisme comme rapport de domination, de pouvoir. De l'autre côté, l'antiracisme universaliste peine à reconnaître l'existence des minorités ethniques et donc des inégalités ethniques. Ces dernières sont ramenées à des inégalités sociales et au problème des « plus défavorisés », quand elles ne sont pas expliquées par l'inadaptation (sociale et/ou culturelle) des groupes « en difficulté ». A nouveau, l'existence du racisme comme rapport de domination est niée. A cet égard, si en France, les défenseurs du « modèle républicain » reprochent souvent à l'antiracisme différentialiste de favoriser l'ethnicisation des rapports sociaux, la question de savoir si l'antiracisme républicain est lui-même capable de faire obstacle à cette ethnicisation est une vraie question.

L'une des différences fondamentales entre l'antiracisme différentialiste et l'antiracisme universaliste tient dans la reconnaissance des communautés ethniques comme actrices de l'action publique par le premier. La reconnaissance des communautés, la promotion de leur représentation dans l'action publique et de leur mobilisation sont au cœur de l'antiracisme différentialiste, tandis qu'elles sont ignorées par l'antiracisme universaliste. La gestion de ces enjeux éclaire particulièrement bien les contrastes franco-britanniques et les apories des deux types d'antiracisme. C'est ce que le chapitre suivant vise à explorer.

# CHAPITRE 5. LES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » A BIRMINGHAM : MYTHES ET REALITES DE L'*EMPOWERMENT* COMMUNAUTAIRE

L'objectif de ce chapitre est d'explorer les conditions de possibilité, les formes et les effets de la mobilisation des minorités ethniques dans l'action antiraciste à travers l'exemple de ce qui a été appelé le *« black housing movement »* en Grande-Bretagne. Ce mouvement plonge ses racines dans des actions initiées par des militants « noirs » dans les années 1960-70, en particulier autour du logement des jeunes « Antillais » sans abri.

A côté de la législation sur les relations raciales et des politiques locales antiracistes, le soutien à la création d'associations de logement « noires » a été l'un des aspects les plus originaux de la politique britannique pour le logement des minorités ethniques dans les années 1980. Ces associations sont définies par la Corporation du logement comme des associations visant à répondre aux besoins des minorités ethniques et dont le conseil d'administration comprend au moins 80% de minorités ethniques. Plus généralement, elles présentent la spécificité d'avoir une direction, un personnel et des locataires majoritairement issus de groupes ethniques minoritaires.

La politique de la Corporation du logement s'appuie sur une idéologie de l'indépendance communautaire et de l'*empowermen*t. Ce terme d'*empowerment* est malaisé à définir (Harrison, 1996). On sait en tout cas qu'il signifie plus qu'une simple « participation », mais ce dernier terme lui-même reçoit des définitions diverses. Toujours est-il que l'idéologie de l'e*mpowerment* occupe une place de premier rang au sein de la nouvelle rhétorique de la politique du logement social en Grande-Bretagne, celle du choix du consommateur et de son indépendance (Somerville, 1998). Elle couvre l'ensemble des recompositions des rapports entre les locataires et les bailleurs sociaux, de nombreuses réformes entendant transformer ces relations dans le sens d'une responsabilisation et d'une participation accrue des locataires à la gestion du logement. Elle a été particulièrement présente autour de la question du logement des communautés ethniques minoritaires et du rôle des associations de logement « noires ». Elle prend ici un sens particulier puisqu'elle y est inséparable de la référence à la communauté ethnique et associée à l'idéologie de l'indépendance et du pouvoir communautaires. Le contexte politique national a profondément changé depuis les années 1980 et le soutien de la Corporation du logement à ces associations a été fortement remis en cause. Ces évolutions de la politique nationale

reflètent les contradictions entre d'une part la promotion de la diversité et d'autre part celle de l'efficacité, de la *value for money* et de la concurrence entre associations de logement.

De façon surprenante, ces associations de logement « noires » et cette politique ont très peu été étudiées par les chercheurs en sciences sociales. En outre, la plupart des études existantes adoptent une vision « enchantée »[277] de leur objet et ne déconstruisent pas véritablement le répertoire de ces associations et de la Corporation du logement : indépendance, communauté, *empowerment*, diversité. Elles se contentent de constater le « succès » de ces associations et de cette politique, constat fondé principalement sur la multiplication de ces associations depuis les années 1980.

Les associations de logement « noires » offrent pourtant un terrain tout à fait privilégié pour analyser les contradictions inhérentes aux mobilisations des groupes stigmatisés, telles que E. Goffman a pu les mettre en évidence (1963) ainsi que, plus récemment, P. Bourdieu (1998, pp. 161-168). Tout mouvement de « stigmatisés » (immigrés, femmes, gays et lesbiennes, etc.), qui est fondamentalement un mouvement de révolte contre l'ordre symbolique, met en question l'ordre symbolique en vigueur et pose dans des termes radicaux la question des fondements de cet ordre et des conditions de possibilité d'une mobilisation en vue de le subvertir. Analysant le mouvement gay et lesbien, P. Bourdieu écrit que faute de vouloir ou de pouvoir se donner pour objectif une subversion radicale des structures sociales et des structures cognitives qui devrait mobiliser tous les stigmatisés, « on se condamne à s'enfermer dans une des antinomies les plus tragiques de la domination symbolique : comment se révolter contre une catégorisation socialement imposée sinon en s'organisant en une catégorie construite selon cette catégorisation, et en faisant ainsi exister les classifications et les restrictions auxquelles elle entend résister (au lieu par exemple de se battre pour un ordre sexuel nouveau dans lequel la distinction entre les différents statuts sexuels serait indifférente) ? » (Bourdieu, 1998, p. 163). Renverser le stigmate pour en faire un emblème (*gay pride*, *community pride*) suffit-il ? J. Gamson (1995) a lui aussi pointé les contradictions du mouvement homosexuel : si celui-ci parvient en partie à renverser le stigmate, il n'en enferme pas moins, paradoxalement, les homosexuels dans de nouvelles assignations identitaires.

La contradiction inhérente aux mobilisations de stigmatisés n'apparaît sans doute jamais aussi clairement que lorsque l'Etat lui-même confère au groupe stigmatisé un statut public. A ce titre, le cas des associations de logement « noires » illustre non seulement les contradictions fondamentales d'une mobilisation pour l'égalité qui passe par la revendication d'une différence définie dans l'ordre symbolique comme un stigmate, mais aussi les contradictions non moins flagrantes d'une « indépendance » communautaire strictement définie et encadrée par les institutions elles-mêmes. Quel

peut être le contenu de cette indépendance communautaire dès lors qu'elle est proclamée et offerte par les pouvoirs publics, garants de l'ordre symbolique ? Que signifie « donner le pouvoir » à ceux qui sont définis comme minoritaires, stigmatisés, dominés symboliquement ?

C'est cet arrière-plan problématique qui fondera notre analyse des associations de logement « noires » à Birmingham. Dans ce chapitre, nous aborderons quatre principales questions. La première est celle de l'identité des associations de logement « noires ». Que sont ces associations ? Par qui et pourquoi ont-elles été créées ? Dans quelle mesure sont-elles le produit d'un « mouvement » communautaire ?

La deuxième est celle de l'indépendance de ces associations et du contenu de l'*empowerment* communautaire. Se pose d'abord la question des mécanismes idéologiques conduisant à un cadrage du problème en termes d'*empowerment* et de séparatisme et des arguments légitimant l'existence de telles organisations « noires ». Qu'y a-t-il exactement derrière le mot d'ordre d'*empowerment* ? Les associations « noires » y mettent-elles la même chose que la Corporation du logement ? Ensuite vient la question de la réalité de cet *empowerment* et de cette indépendance communautaire : les associations de logement « noires » sont-elles réellement indépendantes ou bien incorporées au système global du logement ? N'y a-t-il pas un fossé entre l'idéologie de l'*empowerment* et la réalité des conditions sociales dans lesquelles ces associations agissent ? Ces associations doivent-elles être définies comme un mouvement social ou bien comme de simples gestionnaires de logement ?

La troisième question porte sur l'action concrète de ces associations. Dans quelle mesure leur action est-elle différente de celle des bailleurs sociaux traditionnels (municipalité ou associations de logement *mainstream*) ? Fournissent-elles des réponses véritablement spécifiques au logement des minorités ethniques ? Ces mobilisations profitent-elles aux communautés ? L'analyse des politiques concrètes de construction, d'attribution et de peuplement de ces associations permettra de répondre à ces questions.

Enfin, cette analyse nous ramènera pour finir à Marseille : si, dans le cadre universaliste républicain, il n'existe rien de semblable à une politique d'*empowerment* ou à des bailleurs sociaux communautaires en France, dans quelle mesure les minorités ethniques y sont-elles malgré tout des actrices de la politique du logement ? La comparaison franco-britannique soulève la question du poids des contextes dans la construction des mobilisations minoritaires et c'est cette question des conditions de possibilité d'une mobilisation des minorités ethniques dans l'antiracisme en Grande-Bretagne et en France qui orientera notre analyse.

---

[277] Les travaux du spécialiste britannique qui a le plus publié sur la question, M. Harrison, n'échappent pas à ce

## I. LES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » A BIRMINGHAM : ORIGINES ET MUTATIONS

Cinq associations de logement « noires » sont actuellement actives à Birmingham. Ensemble, elles gèrent sur la ville un parc d'environ 2300 logements : c'est dire si elles pèsent peu face à la municipalité (80 000 logements) et aux associations de logement *mainstream*, dont les plus grandes gèrent plusieurs dizaines de milliers de logements sociaux[278]. La plus grande est aujourd'hui HAMAC, qui compte un millier de logements, suivie d'Ashram qui en compte 800. Trois d'entres elles sont des associations « afro-antillaises » (HAMAC, Nehemiah et UCHA), l'une est « asiatique » (Ashram) et la dernière est « irlandaise » (CARA).

Le paysage des associations de logement « noires » de Birmingham a évolué de façon spectaculaire depuis une vingtaine d'années. Si les premières associations sont nées dans les années 1970, trois d'entre elles n'ont été créées que dans les années 1980 et une dans les années 1990, dans un contexte national favorable à leur création. Depuis quelques années, elles subissent un processus de fragilisation économique induite par la libéralisation de la politique du logement. Cette fragilisation a poussé trois d'entre elles à des stratégies de fusion et de filialisation, au sein d'associations de logement ou de grands groupes urbains à dominante « blanche ». Ainsi, les associations Black Star et HAMAC sont devenues respectivement en 1999 et 2001 des filiales d'un consortium spécialisé dans le logement et la régénération urbaine, le Prime Focus group, avant de fusionner toutes deux en 2003 en conservant le nom de HAMAC. Quant à Ashram, elle est depuis 2002 la filiale d'une association de logement *mainstream*, Accord Housing Association, qui gère 5000 logements. Leur situation est symptomatique des difficultés pour les associations de logement « noires » de rester indépendantes dans un contexte de libéralisation de la politique du logement. Depuis leur fusion, leur identité « noire » est contestée par les autres associations de logement « noires ».

Les origines de ces associations sont diverses. La première association de logement « noire » - et la plus radicale - a été dans les années 1970 l'association de logement Harambee, organisation ancrée elle-même dans l'Organisation d'auto-assistance afro-antillaise (*Afro-Caribbean self-help organization*, ACSHO), appelée dans un premier temps Comité de coordination afro-antillais (*Afro-*

---

travers (Harrison, 1996, 2002).

*Caribbean coordinating committee*)[279]. Le militantisme « afro-antillais » s'est fortement développé dans les années 1960-70 à Birmingham dans des quartiers à dominante « afro-antillaise » tels que Handsworth. L'ASCHO est alors le groupe qui rejette le plus radicalement les politiques paternalistes et intégrationnistes en vigueur (notamment l'action du CRC).

Cette organisation émerge en 1966, lorsque quelques jeunes « Afro-antillais » influencés par le mouvement de prise de conscience « noire » dans le monde et par les émeutes raciales aux Etats-Unis se rencontrent pour discuter des problèmes des personnes « noires » de Handsworth. Ils établissent un groupe d'étude visant à étudier l'histoire et la pensée politique « noires » et épousent une idéologie panafricaine selon laquelle le futur de l'homme « noir » est en Afrique : il n'a pas de futur en Grande-Bretagne. Les membres de ce groupe visitent l'Afrique à plusieurs reprises, l'un d'eux fait une communication lors du sixième Congrès panafricain à Daar-es-Salaam. Le groupe est particulièrement attentif aux événements qui se déroulent en Afrique du Sud. Il présente les relations « Noirs »/« Blancs » comme un état de guerre et s'organise en unité politique paramilitaire ; parmi les membres sont désignés un ministre de la Défense, un ministre de l'Information, etc. Il publie un journal, appelé Harambee, puis Paw, puis l'Africain. Il tente de copier le modèle des *Black Panthers*, notamment en établissant un programme de dix points incluant « le développement d'un parti politique noir » et « la promotion de coopératives noires ». Une rupture radicale avec la situation présente est considérée comme nécessaire à la libération de l'homme « noir ».

Parallèlement, l'ACSHO s'investit très concrètement dans le soutien aux habitants « afro-antillais » du quartier. Elle ouvre une bibliothèque et une garderie. Deux de ses membres, travailleurs sociaux « noirs », se lancent en 1972 dans un projet appelé Harambee. Ils sont particulièrement préoccupés par le sans-abrisme des jeunes « Antillais ». Leur projet comporte plusieurs dimensions, principalement dans les domaines de l'aide sociale, du logement et de l'éducation. Il est influencé par une idéologie du *self help* : « harambee » est un mot swahili signifiant « travailler ensemble pour le progrès ». Cette idéologie du *self help* est elle-même sous-tendue par des références au panafricanisme, au socialisme africain et à certains éléments de la philosophie du *Black Power*. L'organisation vise à favoriser le développement communautaire et à produire des biens dans des conditions non capitalistes. Grâce à des subventions diverses (de Cadbury Trust, du British council of churches, du CRC et de la municipalité), ce groupe crée un hôtel pour jeunes sans abri. Plus tard, il

---

[278] Au plan national, selon une série d'indicateurs (stock, personnel, locations et constructions neuves), les associations de logement « noires » représentent environ 1,5% de l'activité du secteur des associations de logement (Harrison, Phillips, 2003, p. 83). Au total, 64 associations de logement « noires » sont enregistrées par la Corporation du logement.

[279] L'ACSHO a été décrite par J. Rex et S. Tomlinson dans leur analyse de la mobilisation des minorités ethniques à Handsworth (1979, pp. 257-264).

acquiert d'autres maisons et les transforme en appartements pour les ex-résidents de l'hôtel. Il constitue alors une association de logement.

Par ailleurs, un centre de conseil est ouvert en 1974 ; des services juridiques y sont fournis par des avocats, qui représentent aussi les jeunes « noirs » au tribunal. L'organisation Harambee est également très préoccupée par les questions d'éducation et met en place des écoles d'été « noires ». Une première école d'été « noire » a lieu en 1974, l'*Education authority* ayant donné à Harambee la permission d'utiliser les écoles locales. L'idée de ces écoles d'été s'appuie sur une critique de l'enseignement « blanc » : le contenu des programmes scolaires a un biais racial (*white biased)* ; les enfants « noirs » intériorisent leur infériorité à l'école et sont conditionnés à l'échec. Le but des écoles d'été est de donner un sens de la fierté et de l'identité aux enfants « noirs »[280]. Par ailleurs, des cours d'études « noires » sont dispensés à l'hôtel. Le programme inclut des textes de Fanon, Cleaver, Carmichael, Paton, Segal, Nkrumah, Nyerere, Heskovits, M.G. Smith et C.L. James.

Au total, l'entreprise de Harambee se veut révolutionnaire. Le changement révolutionnaire recherché est la restauration du sens de l'identité et de la dignité de l'homme « noir ». Les diverses initiatives d'Harambee (dans le logement, l'aide sociale ou l'éducation) s'inscrivent toutes dans cet objectif de restauration identitaire.

Voilà comment se présente l'association Harambee à la fin des années 1970 lorsque J. Rex et S. Tomlinson l'analysent (1979). Que reste-t-il de cette association ? Elle existe toujours mais elle a beaucoup changé. Elle gère principalement une librairie (*the Harriet Tubman bookshop*), une garderie (*Marcus Garvey Nursery*) et un hôtel pour personnes sans abri (*Harambee House Hostel*). Elle continue de revendiquer un rôle de diffusion de la littérature de la « diaspora » et de l'histoire africaine, nécessaire à la restauration identitaire de l'homme « noir ». Elle a en revanche perdu son caractère politique radical. Quant à l'association de logement Harambee, elle n'existe plus. Au milieu des années 1990, alors qu'elle gérait un stock d'environ 500 logements, elle s'est heurtée à de graves difficultés financières. Ses logements ont d'abord été repris à titre temporaire par une association de logement *mainstream* fortement implantée à Handsworth (Focus) puis par une association de logement « noire » créée alors, Black Star, qui a elle-même été intégrée en 1999 au Prime Focus group (dont dépend aussi Focus), avant de fusionner en 2003 avec l'association de logement « noire » HAMAC.

Lorsqu'on examine l'association HAMAC actuelle, qui est le produit de toute cette histoire, on a la très forte impression que toute l'histoire de militantisme « noir » radical associé à Harambee s'est

[280] Lors de l'école d'été de 1974, un thème lié à l'histoire des « Noirs » est retenu pour chaque semaine : pour la première semaine Julius Nyerere (humilité), pour la deuxième Mohammed Ali (sacrifice), pour la troisième Shirley Chisholm (réussite féminine, *female achievement*).

volatilisée à partir des années 1990. Le personnel actuel semble ignorer - ou occulter consciemment ? - ce passé de militantisme radical. Lors de notre entretien avec le vice-directeur d'HAMAC, qui a pourtant travaillé à Black Star dès sa création, c'est avec étonnement que nous nous sommes heurtés à de sérieuses difficultés pour le faire parler de l'histoire de l'association[281]. Au sujet de la création de Black Star, il se contente de dire que cette association n'était « pas chargée à un niveau politique avec un grand P » : « Les initiatieurs étaient des gens de la communauté qui vivaient dans le quartier, des professionnels qui travaillaient dans le domaine du logement, qui se sentaient concernés par les problèmes [de discrimination, d'accès au logement des minorités ethniques]. » Il nous a également été difficile d'en savoir plus sur le contexte de la création de l'association HAMAC. HAMAC est l'ex-Handsworth Single Homeless Action group, une association fondée à Handsworth pour répondre au sans-abrisme des jeunes « Antillais ». Elle a développé des actions non seulement dans le domaine du logement mais aussi de l'éducation et de l'accès à l'emploi. En tout état de cause, cette association n'a pas eu le retentissement ou la radicalité de Harambee.

Depuis la fusion de Black Star et HAMAC, la nouvelle association HAMAC gère environ mille logements, ce qui en fait la plus grosse association « noire » de Birmingham. Suite à la fusion, l'association a dans un premier temps été dirigée par un homme « afro-antillais », qui avait auparavant dirigé plusieurs associations de logement et travaillé à la Corporation du logement[282]. Depuis son départ, l'association est dirigée par l'un des principaux cadres de l'association de logement Focus, spécialisé dans le développement de la construction et le montage financier. Il n'est pas anodin de souligner que ce nouveau directeur est « blanc » : HAMAC est ainsi l'une des très rares associations de logement « noires » à avoir un directeur de logement « blanc » en Grande-Bretagne. Cette évolution tend à corroborer l'hypothèse que le mouvement de fusion des associations de logement « noires » dans de plus grands groupes urbains favorise une perte de leur spécificité[283]. Il faut souligner que cette direction « blanche » est présentée comme une solution provisoire suite au départ du précédent directeur. Le vice-directeur d'HAMAC exprime un avis nuancé sur cette situation à bien des égards nouvelle voire paradoxale :

> « **Mon point de vue personnel là-dessus, c'est qu'il est préférable pour une association de logement noire d'être dirigée par quelqu'un du groupe ethnique minoritaire mais que ce n'est pas essentiel**. Vous pouvez être du groupe ethnique minoritaire et ne pas délivrer le service de façon satisfaisante. Le problème ce n'est pas

[281] Malgré notre insistance, notre interlocuteur n'a évoqué Harambee et le contexte de la création de Black Star qu'en des termes très vagues, nous assurant qu'il nous fournirait des documents sur le sujet ; or dans les documents qu'il nous a fournis, seul était rapidement mentionné le fait que Black Star avait repris les logements de Harambee, sans aucune autre précision.

[282] Depuis 2005, il est le président – et le premier président « noir » - du Chartered Institute of Housing, l'une des principales organisations de professionnels du logement en Grande-Bretagne.

[283] On peut aussi souligner que, de tous les directeurs d'associations de logement « noires » de Birmingham, il est le seul à ne pas nous avoir accordé d'entretien, nous renvoyant au vice-directeur, lui-même « noir » : signe d'un ethos un peu différent ? d'une moindre disponibilité ? de son sentiment de ne pas être « légitime » à cette position ?

d'être noir, le problème c'est de comprendre les problèmes, c'est d'avoir une certaine proximité avec les communautés, de vivre dans les quartiers en question » (Entretien avec le vice-directeur de l'association de logement « noire » HAMAC, le 17/2/2005).

L'histoire qui mène de la création de Harambee en 1972 à la désignation d'un directeur « blanc » pour HAMAC en 2004 offre un raccourci saisissant des transformations structurelles des associations de logement « noires » en Grande-Bretagne. Mais il faut aussi souligner que toutes les associations de logement ne partagent pas une telle histoire, ancrée dans un militantisme radical inspiré de l'idéologie panafricaine ou des *Black Panthers*. L'histoire des autres associations « noires » de Birmingham permet de mettre en évidence les diverses racines de ces associations.

Les associations de logement « noires » UCHA et Nehemiah sont issues du militantisme lié aux Eglises « noires » afro-antillaises. Ces églises ont joué un rôle important dans la mobilisation des « Afro-antillais » à Birmingham et en Grande-Bretagne. En 1979, dans l'enquête de J. Rex et S. Tomlinson, une forte majorité des répondants afro-antillais s'affirmaient chrétiens ; 17% fréquentaient une Eglise pentecôtiste, 37% une Eglise méthodiste ou baptiste et 22% l'Eglise d'Angleterre. J. Rex et S. Tomlinson soulignent que la forte fréquentation par les Afro-antillais de l'Eglise d'Angleterre et dans une moindre mesure des Eglises méthodistes et baptistes peut être lue comme un signe de conservatisme et de conformité mais que la présence à Handsworth des Eglises pentecôtistes, moins orthodoxes, n'en est pas moins significative, ainsi que l'influence du rastafarisme. Pentecôtisme et rastafarisme offrent des conditions plus favorables à la mobilisation des minorités ethniques. Les plus importantes des Eglises pentecôtistes à Handsworth comptent environ 200 à 300 membres (Rex, Tomlinson, 1979, pp. 265-266). Les mobilisations appuyées sur les Eglises noires s'inscrivent dans une perspective différente de celle du militantisme radical incarné par Harambee : elles s'inscrivent fondamentalement dans une perspective de recherche de l'harmonie raciale, et de défense des « pauvres » plus que de défense des « Noirs ».

L'association UCHA, *United Churches Housing Association*, gère un parc de trois cents logements. Dans l'introduction de son rapport annuel 2000, elle définit sa mission par rapport à un psaume de la Bible, « Défends la cause du faible et de l'orphelin, préserve les droits du pauvre et de l'opprimé » (psaume 82, vers 3). Cette association est née suite aux « émeutes de Handsworth » de 1985, qui ont déclenché au sein de la communauté afro-antillaise une prise de conscience de la nécessité de créer des organisations à même de répondre aux besoins des « Afro-antillais ».

« United Churches est née il y a environ 13 ans. Il y a eu des émeutes [en 1985] et Handsworth était l'un des quartiers où ces émeutes se sont déroulées. Les institutions, en particulier les autorités locales mais aussi le gouvernement, se sont dit qu'il fallait faire quelque chose pour que les communautés ethniques minoritaires sentent qu'elles étaient écoutées. Donc un certain nombre de personnes se sont réunies, ont dit OK, nous allons mettre en place une organisation afin de répondre spécifiquement aux besoins des groupes ethniques minoritaires. Et c'est comme ça qu'est née UCHA. » (Entretien avec le

directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

Si l'association est liée à une organisation communautaire religieuse, ces propos permettent de mesurer le rôle des institutions publiques et du contexte politique dans sa création. Il faut noter que c'est en 1986, lorsque que la Corporation du logement lance sa politique en faveur des associations de logement "noires", qu'est créée UCHA.

L'association Nehemiah (Nehemiah signifie *God's care*) est liée elle aussi à une autre Eglise pentecôtiste, la *Church of God of Prophecy*. Elle est née en 1986 de l'initiative de quelques hommes d'église soucieux de répondre aux besoins en logement des personnes âgées « antillaises ». Elle a été enregistrée par la Corporation du logement en 1989.

> « L'association de logement Nehemiah a été créée par la *Church of God of Prophecy*. […] Son objectif central lorsqu'elle a été créée en 1986 était de répondre aux besoins croissants des personnes noires âgées en Grande-Bretagne. Beaucoup de personnes antillaises sont venues dans ce pays et y ont vieilli. Certaines sont retournées, la plupart sont restées ici. Mais il n'existait pas de service de logement ciblant leurs besoins sur le fondement de leur culture, de leur religion. Elles avaient le sentiment d'être ignorées par les organisations *mainstream*. Voilà le contexte de notre activité. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

Elle s'est ensuite diversifiée et répond désormais aussi aux besoins en logement des familles, son stock comprenant 50% de logements en résidences pour personnes âgées et 50% de logements normaux. Elle gère un stock d'environ 400 logements dans les West Midlands, dont 125 à Birmingham. Elle emploie une vingtaine de personnes. Son directeur est un pasteur dont le père a immigré de la Jamaïque dans les années 1950. Titulaire à l'origine d'une licence en céramique, il a obtenu en 2000 un *Masters degree in Business Administration* (MBA) ce qui témoigne de la tendance à la professionnalisation des associations de logement « noires ».

Ashram était jusqu'à la fusion de Black Star et HAMAC en 2003 la plus grande des associations de logement « noires » de Birmingham avec un parc de 800 logements, comprenant des logements « normaux » (73% du parc) mais aussi deux résidences pour personnes âgées « asiatiques » (60 places en tout), deux hôtels pour femmes « asiatiques » victimes de violence domestique et un projet pour femmes « asiatiques » ayant des problèmes de santé mentale. Elle emploie plus de 80 personnes. C'est la seule à s'adresser principalement à la communauté « asiatique » et en particulier « indienne ». C'est en ces termes que son directeur évoque le contexte de sa création, en soulignant ici encore l'influence de la Corporation du logement :

> « Ashram a été formée en 1993. C'est une association de logement spécialisée reconnue qui vise à répondre aux besoins des communautés ethniques minoritaires dans les West Midlands. La raison pour laquelle elle a été créée est que la Corporation du logement, qui surveille toutes les associations de logement dans le pays, a reconnu qu'il fallait une

gamme plus large de fournisseurs de service au sein des associations de logement dans le pays. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Ashram, le 10/5/2002.)

Le directeur actuel – en place depuis 2001 – est flou sur les circonstances de cette création ; il se contente de préciser que les personnes qui ont porté le projet étaient « des professionnels, des gens qui travaillaient dans des services publics ». Il semble donc qu'Ashram n'ait pas tant été portée par des organisations communautaires locales que par des professionnels du logement investis dans des organisations existantes. Son directeur initial n'avait pas un profil de « militant » : titulaire d'un diplôme d'ingénieur, il avait auparavant travaillé dans l'industrie et dans le conseil de gestion. Depuis le début des années 2000, l'association a été profondément transformée. Elle a rencontré des difficultés financières considérables et des pratiques de corruption y ont été mises à jour, ce qui a provoqué sa mise sous surveillance (*supervision*) par la Corporation du logement. Celle-ci a nommé un nouveau directeur, le directeur actuel, titulaire d'une maîtrise de sport et sociologie et d'un diplôme de troisième cycle en logement. Sur un plan ethnique, il se définit comme « Indien ». Antérieurement, il a travaillé dans des collectivités locales, notamment à Sandwell où il a dirigé l'équipe d'innovation du service du logement, de l'aménagement et de l'environnement. Il est par ailleurs directeur du Réseau régional pour le logement des minorités ethniques (BMERHN), qui réunit l'ensemble des associations « noires » de la région, et membre du conseil d'administration de la FBHO. En tant que directeur d'Ashram, il a fait des choix radicaux, notamment celui de joindre un grand groupe : Ashram est depuis 2002 une filiale de l'association de logement Accord (5000 logements). Si le personnel d'Ashram est à majorité « indienne », celui d'Accord est « blanc britannique » à 89%. Ce choix s'inscrit dans une stratégie de développement rapide :

> « Je suis arrivé à Ashram en 2001, au moment où l'association connaissait des difficultés. Les difficultés étaient telles que l'organisation a été mise sous surveillance. Il y avait des problèmes avec la façon dont l'organisation était dirigée, il y avait d'énormes problèmes financiers, il n'y avait pas d'idée claire sur ce qu'Ashram allait faire dans le futur. Donc on m'a fait venir ici pour aider l'organisation à tourner. Pendant les deux années où Ashram était sous surveillance, j'ai fait les changements nécessaires, j'ai notamment pris la grande décision de lui faire joindre un groupe. Nous avons changé le conseil d'administration, nous avons remplacé l'ancienne équipe de direction, nous avons une autre culture de l'organisation, notre performance s'est nettement améliorée, nous avons une direction stratégique très claire. Et dans les quatre prochaines années nous souhaitons doubler la taille de notre organisation. Dans notre business plan, nous prévoyons de passer à 1500 logements dans quatre ans, contre 800 aujourd'hui. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Ashram, le 18/2/2005)

Enfin, CARA (qui signifie « ami » en irlandais) est l'une des rares associations de logement « noires » en Grande-Bretagne à être orientée vers la communauté irlandaise[284]. CARA présente la particularité de s'adresser à une communauté ethnique minoritaire de couleur blanche, d'origine

[284] Au total, il existe cinq associations de logement « irlandaises » en Angleterre. Sur les associations de logement irlandaises, cf. Randall, Brown (1997).

européenne, de langue anglo-saxonne, mais qui subit néanmoins des rapports de domination dans la société britannique. Elle a été créée en 1984 à Londres « par la communauté irlandaise »[285]. Son siège reste basé à Londres mais elle s'est établie dans les West Midlands (sur Leicester, Coventry et Birmingham) en 1998 et elle gère actuellement une soixantaine de logements dans les West Midlands dont une quarantaine à Birmingham. Tournée initialement vers les hommes irlandais vivant seuls, elle s'est ensuite aussi adressée aux familles. Elle emploie 40 personnes à Londres et 4 dans les West Midlands. Elle milite au-delà de la question du logement : en témoigne sa participation à la campagne *« Be Irish – Be proud »* de la Fédération des sociétés irlandaises en faveur de l'inclusion d'une catégorie « Irlandais » dans le recensement de 2001.

Ce bref aperçu du mouvement de logement « noir » à Birmingham montre que ce mouvement y est à l'image de ce qu'il est en Grande-Bretagne : récent (la plupart de ces associations ont moins de 20 ans) ; divers dans ses origines et ses références (organisations communautaires religieuses, militantisme « noir » plus radical, ou fruit d'initiatives de professionnels du logement « noirs ») ; issu à la fois des mobilisations communautaires et du système institutionnel (nombre de créations ayant été soutenues par la Corporation du logement) ; en pleine évolution, voire en crise face à l'effondrement du soutien de la Corporation du logement et dans un environnement concurrentiel difficilement supportable pour des associations de logement petites et récentes. Ces évolutions, dont témoigne tout particulièrement le cas de l'association Harambee, dont l'expérience a été poursuivie par Black Star puis HAMAC, posent avec acuité la question de l'autonomie et de l'indépendance de ce mouvement.

## II. *EMPOWERMENT* OU INCORPORATION ?

Dans cette section, nous soulèverons deux questions : celles de l'*empowerment* comme discours et comme réalité. En tant que mot d'ordre, sur quels arguments la revendication d'une gestion « noire » séparée du logement s'appuie-t-elle ? Par ailleurs, quelle est la réalité de l'indépendance des associations de logement « noires » ?

### *A. La légitimation d'un mouvement « noir » autonome*

L'analyse du discours des associations de logement « noires » conduit à constater tout d'abord la force des discours de justification et de revendication du séparatisme, mais aussi les contradictions fondamentales inhérentes à ces discours.

[285] Site internet de CARA, page de présentation, 18/5/2004. Cf. http://www.caraha.org.

### 1. La revendication du séparatisme

Si on examine les discours produits par les associations de logement « noires » (que ce soit en entretien, dans des arènes locales d'action publique ou dans les documents tels que rapports annuels, lettres aux locataires, etc.), on ne peut que constater que ces associations revendiquent très fortement l'existence de ce secteur de logement « noir », présenté comme indispensable pour répondre aux besoins en logement des minorités ethniques. Cette représentation ne va pourtant pas de soi et c'est ce que nous montrerons lorsque nous reviendrons à la fin de ce chapitre sur le cas de Marseille. Il est donc nécessaire de s'arrêter sur ce qui fonde cette croyance en la nécessité d'une auto-organisation « noire », cette légitimation d'une forme de gestion séparée, communautaire, du logement des minorités ethniques. A l'examen de ces discours, un triple présupposé fonde la légitimité des associations de logement « noires ».

Le premier présupposé est celui de l'existence d'un problème spécifique de logement des minorités ethniques. Contrairement aux acteurs locaux à Marseille, les associations de logement « noires » reconnaissent et soulignent la spécificité de la question du logement des communautés ethniques minoritaires, et plus précisément l'existence de « besoins spécifiques » ou « différents » des communautés ethniques minoritaires. Sur ce plan, elles rejoignent en tout point l'un des présupposés centraux de la politique municipale pour le logement des minorités ethniques.

Selon le deuxième argument, les institutions non « noires » (désignées comme *mainstream*, « blanches » ou encore établies) répondent mal à ces besoins spécifiques. Ce constat est dressé aussi bien à propos des autorités locales que des associations de logement *mainstream*. Toutes se voient reprocher de ne pas reconnaître ni traiter les « besoins spécifiques » des minorités ethniques.

> « *Pensez-vous qu'il y a un problème de logement des minorités ethniques aujourd'hui à Birmingham ?*
> -Un problème ou un besoin ? Je dirais un besoin. Nous devons garantir que les minorités ethniques ne sont pas abandonnées par les bailleurs sociaux établis, l'autorité locale et le secteur locatif privé. La CRE et la Corporation du logement ont entrepris de nombreuses recherches, la plupart relatives à l'accessibilité des communautés ethniques minoritaires au logement, et aux barrières qui ont été élevées, et à la **discrimination en termes de perception de ce qu'étaient leurs besoins**. Leurs besoins étaient fondamentalement assimilés à ceux de la population indigène (indigenous). **Il n'y avait pas de différentiation en termes de besoins**. Deuxièmement, la publicité autour des logements disponibles ne parvenait pas de façon effective jusqu'aux communautés ethniques minoritaires. Et il y avait de la discrimination directe contre des personnes des communautés ethniques minoritaires. » (Entretien avec le vice-directeur de l'association de logement « noire » Black Star, le 20/12/2000.)

> « Si on regarde les performances de la municipalité en matière de logement, et si on regarde où la municipalité loge les personnes des communautés ethniques minoritaires, les performances n'ont malheureusement pas été aussi bonnes qu'on aurait pu l'espérer. Les recherches montrent que, de façon prédominante, la municipalité a attribué aux

communautés ethniques minoritaires les logements dégradés ou ne leur en a pas attribué. […] Donc nous considérons UCHA, Black Star et quelques autres associations à Birmingham comme des moyens de donner aux communautés noires des opportunités en matière de logement. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

La principale explication avancée pour expliquer cette incapacité des institutions *mainstream* à répondre aux besoins des minorités ethniques est le fait qu'elles ne « reflètent » pas la « communauté ». Les communautés ethniques y sont mal représentées, que ce soit au niveau de la direction, du personnel en général, ou en termes de consultation des locataires. L'importance attribuée à l'identité ethnique du personnel (et de la direction) comme dimension des politiques d'égalité est liée à la représentation selon laquelle la communauté elle-même est la plus apte à répondre aux besoins de ses membres. On a là un fort élément de ghettoïsation de l'action publique envers les minorités ethniques, puisque l'auto-prise en charge de leurs besoins par les communautés ethniques est valorisée, construite comme la meilleure solution pour l'action publique.

« *Avez-vous des problèmes avec les associations de logement mainstream ?*
-Notre problème avec les associations de logement mainstream, c'est qu'historiquement **elles n'ont pas bien répondu aux besoins des communautés ethniques minoritaires. Elles ne donnent pas de pouvoir au personnel ethnique minoritaire et elles ne fournissent ni un service ni des logements culturellement adaptés. Et les communautés ethniques minoritaires ne sont pas représentées dans leurs organes de direction** (boards). C'est cela notre querelle avec les associations de logement mainstream, mais nous pouvons travailler ensemble. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

« Un autre aspect est la question du personnel noir dans la municipalité. Il tend à être concentré aux niveaux inférieurs, très peu de personnes noires occupent des postes élevés dans la hiérarchie et cela crée des barrières.
-*Dans le service du logement ?*
-Oui. Et dans les associations de logement mainstream aussi. L'un des problèmes avec les associations de logement mainstream, dans le passé, et aujourd'hui encore, c'est que **leur personnel ne reflète pas les communautés dans lesquelles elles opèrent**. On trouve des minorités ethniques aux postes les plus bas, mais très peu à un niveau de direction. Typiquement, **les personnes qui occupent les fonctions de direction sont blanches, de classe moyenne, et le plus souvent ce sont des hommes**. Et la conséquence malheureuse c'est que l'égalité d'opportunité n'est pas considérée comme elle devrait l'être. Si vous regardez combien de directeurs d'associations de logement mainstream sont noirs, vous verrez qu'il y en a deux dans le pays. On parle de racisme institutionnel, depuis quelques années les gens reconnaissent que, oui, il y a des barrières. Dans le passé, cela a été un tabou. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

Ici, c'est la domination des « *white, men, middle-class* » dans les institutions *mainstream* qui est considérée comme un obstacle aux politiques d'égalité. L'argument ne manque pas de piquant puisqu'on peut remarquer que les directeurs d'associations « noires » de Birmingham sont

uniformément des hommes[286] de la classe moyenne, ce qui soulève la question de l'aptitude de ces associations à « représenter » des communautés ethniques elles-mêmes traversées par des rapports de domination de genre et de classe alors qu'elles sont dirigées par les dominants de ce double point de vue.

Le troisième présupposé est que les associations « noires » sont les mieux placées pour répondre aux besoins spécifiques des minorités ethniques, précisément parce qu'elles sont « noires », qu'elles reflètent la communauté, qu'elles sont proches d'elles. Elles revendiquent un *ethos* spécifique, parce que le personnel et la direction sont « noirs ».

> « La raison pour laquelle nous sommes là, c'est que nous pensons que ce type d'organisation est vraiment nécessaire. Beaucoup de recherches ont été conduites depuis 15 ou 20 ans, et particulièrement plus récemment autour du Rapport Macpherson qui montre un besoin réel de **répondre aux besoins des groupes ethniques minoritaires**. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)
>
> *« En quoi les associations de logement noires peuvent-elles répondre aux besoins des communautés noires mieux que les associations de logement blanches ?*
> **-Il y a plusieurs aspects, mais l'un de ces aspects tient à la communication elle-même**. Je veux dire qu'il y a l'aspect de la langue. **Si elles entrent en relation avec une organisation qui peut comprendre culturellement d'où elles viennent, elles se sentiront plus confiantes**. Nous opérons à Handsworth, Aston, Lozells, dans de nombreux quartiers qui ont des communautés afro-antillaises. **Elles savent que nous sommes une organisation noire, elles se sentent plus à l'aise** de venir vers nous que d'aller dans une association de logement *mainstream*. **Et le personnel que nous employons reflète la communauté** dans laquelle nous opérons, mon personnel est afro-antillais. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

Le cas de l'assocation CARA est particulièrement intéressant. Orientée vers la communauté irlandaise, cette association est (encore) plus que les autres sommée de justifier son existence, donc de prouver la spécificité des besoins de la communauté irlandaise, qui paraît *a priori* moins évidente et « naturelle » que celle des besoins d'autres communautés ethniques minoritaires.

> « *Et vous pensez qu'il est nécessaire d'avoir une association de logement spécifique pour les personnes irlandaises ?*
> -[rires] Imaginez quelle est ma réponse! **Je pense que c'est mieux d'avoir une organisation spécialisée, parce que je sais comment les personnes établissent une relation avec moi, quand elles viennent me trouver elles sont immédiatement détendues, elles savent que je comprends d'où elles viennent, alors que les organisations mainstream**… - elles peuvent employer des personnes d'appartenance ethnique minoritaire mais je ne pense pas qu'elles aient le même ethos. Et **quand le sommet de la direction est du groupe ethnique, l'ethos de l'association est un peu différent**. » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

---

[286] Le bureau régional de CARA est dirigé par une femme mais l'association est dirigée à Londres par un

Le rapport annuel de 2001 de CARA indique que « CARA continue de débattre avec les autorités locales et les autres associations de logement sur la nécessité de satisfaire les besoins en logement de notre communauté »[287]. L'association a travaillé avec les autres associations de logement irlandaises pour financer une étude réalisée par une chercheuse indépendante, H. Cope, intitulée *Toujours au ban de la société* (*Still beyond the pale*). Selon CARA, cette recherche « démontre l'existence des besoins en logement de la communauté irlandaise de Londres et l'incapacité persistante des autorités locales et des associations de logement à répondre à ces besoins »[288].

### 2. Des argumentations contradictoires

Lorsqu'on creuse le discours des associations de logement « noires », on met à jour des contradictions et des zones de flou considérables. C'est en particulier le cas de deux aspects de ces discours : celui qui a trait aux « besoins spécifiques » des communautés ethniques minoritaires et celui qui touche à l'apport spécifique des associations « noires ».

#### *a) Les « besoins spécifiques » : les apories d'une évidence*

Le premier aspect problématique est la catégorie de besoins spécifiques (*specific needs*)[289]. Comme dans les discours des acteurs municipaux, l'existence de besoins spécifiques fait figure d'évidence dans le discours des associations « noires » et pourtant ces besoins ne sont jamais vraiment définis, ou s'ils le sont c'est dans les limites des stéréotypes traditionnels (la préférence pour l'*inner city* par exemple). Dès lors qu'on déconstruit ces discours et qu'on pousse les acteurs à mieux définir les besoins spécifiques, on voit apparaître la fragilité et les contradictions de cette catégorie.

Certains acteurs finissent ainsi par souligner que les besoins des communautés ethniques ne sont pas fondamentalement différents de ceux de la majorité ethnique ou des couches socio-économiquement défavorisées au sein de la majorité ethnique : pour tous, le problème principal est bien d'avoir accès à du logement de bonne qualité et à prix abordable.

> « *Avez-vous l'impression que les choix de logement des minorités ethniques sont différents des préférences de logement des personnes blanches, à même statut socio-économique ?*
> -Il y a une dimension culturelle, en termes de composition familiale, de mode de vie, et donc traditionnellement on constate dans certains groupes ethniques minoritaires cette sorte de structure familiale élargie. Cela nécessite des types de logement assez grands. Donc **oui, on peut affirmer qu'il y a un besoin spécifique, qui est différent. Mais si on regarde simplement le logement en général, le besoin des communautés ethniques minoritaires comme de la population indigène est d'avoir un logement de bonne**

homme.
[287] CARA, *Annual report* 2001, p. 4.
[288] *Id*.
[289] Sur ce point, voir aussi C. Neveu (1993).

**qualité et abordable**. » (Entretien avec le vice-directeur de l'association de logement « noire » Black Star, le 20/12/2000.)

Dans le fond, les discours sur les besoins spécifiques sont indissociables de la distinction entre les immigrés et les enfants ou petits-enfants d'immigrés. Si les « besoins spécifiques » des immigrés semblent renvoyer à une certaine réalité, ce n'est pas le cas des deuxième et troisième générations. A ce titre, on peut remarquer qu'un certain nombre d'associations « noires » sont fortement orientées vers le public âgé, celui de la première génération. Ashram, CARA, Nehemiah produisent et gèrent à la fois des résidences pour personnes âgées et des logements sociaux traditionnels mais la gestion des résidences est un aspect important de leur activité. La responsable de l'association CARA reconnaît par exemple que ce sont principalement les personnes âgées irlandaises qui ont des besoins spécifiques, principalement celui de vivre en communauté ou dans un lieu proche des principales institutions communautaires irlandaises (églises, restaurants, pubs, etc.).

« *Pourquoi pensez-vous qu'il y a un besoin en logement spécifique pour les personnes irlandaises ?*
**-Le véritable besoin est celui des Irlandais âgés qui vivent toujours seuls**. Historiquement, la communauté irlandaise était constituée d'hommes seuls qui étaient là pour travailler, construire les routes, travailler dans les usines, faire un travail physique. Cela a changé, il y a eu une aisance (affluence) croissante au sein de la communauté, mais il y a toujours beaucoup de personnes qui ne se sont pas mariées et qui vivent dans des conditions de relative pauvreté, dans des lieux d'hébergement. Et il y a un besoin pour les personnes vivant seules, en particulier les personnes âgées, de vivre au sein de leur propre communauté, c'est très important lorsqu'elles vieillissent. Donc c'est important de créer un environnement actif, dans lequel elles ont le soutien de personnes qui parlent leur langue – vous savez que, même si nous parlons anglais, nous avons un dialecte différent des Anglais – et quand vous vieillissez, vous avez juste envie que les gens vous comprennent. Et beaucoup d'Irlandais sont religieux. Beaucoup sont catholiques. Donc être à côté d'une église, avec toute la dimension sociale liée à l'église, c'est important pour eux. » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

De la même façon, le directeur de l'association Nehemiah distingue le cas des résidences pour personnes âgées de celui des logements sociaux classiques en direction des familles d'origine afro-antillaise. Les personnes âgées ont des besoins spécifiques clairement identifiés :

« *Quand vous parlez de besoins spécifiques, qu'est-ce que vous voulez dire ?*
**-Il y a des besoins spécifiques en termes de conception tout d'abord. Si vous pouviez voir certaines de nos résidences pour Afro-antillais âgés, vous verriez qu'elles ont un parfum antillais d'une façon ou d'une autre**. Les couloirs sont plus spatieux. Il y a plus de lumière, comme si la rue entrait dans la résidence. Le facteur entre comme s'il était dans la rue, le laitier aussi, et les personnes peuvent voir de leur fenêtre intérieure ce qui se passe dans le couloir, elles peuvent avoir cette impression de rue. Dans certaines résidences, nous avons fait en sorte que la lumière du soleil pénètre vraiment dans la résidence, à nouveau pour refléter la chaleur et la clarté des tropiques. Nous avons essayé d'utiliser des teintes claires, tropicales. Nous avons des arrangements floraux. Nous ne pouvons faire cela que dans certaines limites mais nous essayons de le faire autant que nous le permet notre budget.

En ce qui concerne les autres aspects de la culture, les petits-enfants et autres membres de la famille tendent à rendre visite à leurs grands-parents et à rester la nuit ou le week-

end, dans le cadre des relations de famille élargie. Aux Antilles, la communauté est construite sur des familles élargies. La grand-mère, la mère, les enfants, les cousins vivent dans la même cour, au même endroit, donc il y a des contacts entre générations. Dans les sociétés occidentales, ce n'est pas le cas ou pas autant. Nous pensons que nous devons encourager cela dans nos résidences, nous encourageons le maintien de ces relations. Nous avons construit des appartements à deux chambres, pour que certaines personnes puissent avoir une deuxième chambre où les petits-enfants peuvent rester la nuit où le week-end, quelques jours, etc. Nous avons aussi installé de grands placards, parce que certains Afro-antillais âgés, lorsqu'ils sont arrivés dans ce pays, voulaient y passer cinq ans pour travailler, économiser de l'argent et retourner chez eux, acheter une petite ferme ou une maison, monter une entreprise ou autre chose. La plupart d'entre eux, après 30 ou 40 ans, continuent d'avoir dans l'idée de rentrer chez eux, et ils achètent des choses, des petites meubles etc., dans l'idée de rentrer. Ils ont des malles, des grands containers pour le transport en bateau. Pour cette raison, dans la conception des résidences nous prévoyons de l'espace pour entreposer ces affaires. […]
Nous essayons aussi de prendre en compte la langue et d'autres questions culturelles, telles que les soins des cheveux et du corps. **Nous pensons qu'il est important d'employer dans les résidences des personnes qui comprendront la culture, pas exclusivement, mais nous avons besoin d'avoir des personnes dans les résidences qui comprennent la langue, le style de vie etc., afin de pouvoir fournir un service approprié** (sensitive). » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

En revanche, les logements indépendants ne présentent pas de spécificité:

« *Qu'en est-il des logements indépendants ?*
-Ce qu'on constate c'est que, en particulier parmi les Afro-antillais, les styles de vie sont similaires à ceux de la communauté d'accueil. Il n'y a quasiment pas de différence avec les logements mainstream. Ils parlent très bien la langue, ils sont intégrés, **il n'y a pas de besoin spécial en ce qui concerne les familles classiques**, donc les types de logements sont similaires, les standards de logement sont similaires. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

### *b) L'apport spécifique des associations « noires »*

Si les besoins spécifiques se limitent à certaines attentes des publics de la première génération (langage, vie au sein de la communauté ou accès aux institutions et services communautaires, etc.), alors on peut s'interroger sur le caractère indispensable des associations « noires » pour mettre en œuvre une politique en direction du logement des minorités ethniques (et pas seulement en direction de la « première génération »). Qu'apportent-elles de plus que des institutions *mainstream* ? La réponse proposée par les associations de logement « noires » est tautologique : il y a une préférence des minorités ethniques pour les associations « noires » parce que les minorités ethniques préfèrent les associations « noires », quand bien même celles-ci ne proposeraient pas un service fondamentalement différent.

« *Alors quelle est la différence entre vos logements indépendants et les logements des associations de logement mainstream ?*
-Il y a une différence, bien qu'elle ne soit pas aussi prononcée que dans le cas des personnes ayant des besoins spéciaux comme les personnes âgées. **Mais la différence véritable est dans la préférence** : **ce qu'on constate c'est que beaucoup de personnes d'une communauté ethnique minoritaire, si elles avaient le choix, choisiraient un**

**logement d'une association de logement noire, parce qu'elles savent que c'est une organisation qui soutient leur propre communauté, qui est susceptible de comprendre leurs besoins, leurs préférences, leur désir de changer de quartier etc. Elles ont plus confiance**. Et elles préfèrent cela plutôt que de dépendre principalement d'un système de points [de l'autorité locale], parce que nous sommes plus flexibles, vous savez, nous avons seulement 400 logements au total, et seulement 125 à Birmingham. Donc **les différences sont marginales en termes de type de logement, de style et de standards, mais à cause du harcèlement racial les personnes préfèrent vivre dans les quartiers sur lesquels nous travaillons**.
Lorsque Nehemiah a été créée, il n'y avait pas à Birmingham d'organisation qui ciblait les besoins des personnes âgées noires. Il y avait une association de logement noire avant nous mais elle ciblait plutôt les jeunes Afro-antillais, les sans-abri. Elle était davantage liée à l'agenda de la régénération, etc. Et Nehemiah a été créée pour combler ce vide. Et il y a plusieurs associations de logement noires qui se sont lancées à ce moment-là. Par exemple l'association de logement Friendship, qui est maintenant mainstream mais qui était noire à l'origine. **Cela dépend de qui est affilié, de la composition du conseil d'administration, de la composition du personnel, cela crée le lien entre l'organisation et la communauté. Nous maintenons des liens avec la communauté**. Nous avons des liens avec toutes les autres organisations ethniques minoritaires : Eglises, secteur volontaire, la commission de la Jamaïque, Trinidad et Tobago… » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

A partir du moment où ces organisations tirent leur légitimité de leur capacité à "représenter" les communautés, à être issues d'elles, à les refléter, se pose une question fondamentale : dans quelle mesure les associations « noires » reflètent-elles ou représentent-elles la communauté ? Et en amont, qu'est-ce que la communauté ? Quel sens cela a-t-il de parler d'une communauté « noire », ou de communautés « afro-antillaise », « indienne » ou autre ? Ces questions conduisent à interroger la réalité de l'*empowerment* communautaire.

## *B. Du mythe de l'*empowerment *à la réalité de l'incorporation*

Le « mouvement de logement noir » s'appuie sur l'idée d'un séparatisme communautaire. La force de cette idéologie invite à réfléchir aux deux termes mêmes de cette expression, « séparatisme » et « communautaire ». Tout d'abord, en quoi ces associations sont-elles « communautaires », en quoi « représentent »-elles la communauté ? Ensuite, dans quelle mesure sont-elles séparées et indépendantes vis-à-vis des autres institutions, des institutions « blanches » ?

### 1. Un mouvement communautaire ?

Deux caractéristiques des associations de logement « noires » sont généralement lues comme le signe ou la « preuve » que ces associations sont communautaires, qu'elles ont vocation à représenter la communauté et à lui « donner le pouvoir » : celui de leur « origine » communautaire et celui de leur « représentativité » ethnique. La Corporation du logement elle-même a en quelque sorte entériné ce

second critère en liant la définition de l'association « noire » au simple fait, dont il faut souligner l'arbitraire, que 80% des membres de son conseil d'administration sont issus de minorités ethniques.

L'« origine » de ces associations est-elle une preuve valable de leur caractère « communautaire » ? Comme on l'a vu dans le bref aperçu du mouvement de logement « noir » livré ci-dessus, un certain nombre d'associations « noires » ont leur source dans une initiative communautaire, qu'il s'agisse des Eglises « noires » ou d'un militantisme « noir » plus ou moins radical. Toutefois plusieurs éléments indiquent qu'on ne peut pas considérer ces associations comme un pur produit ou vecteur de la mobilisation des « communautés ». Tout d'abord, les évolutions de certaines associations témoignent de fortes inflexions dans le sens d'une « normalisation ». Deux des associations de logement de Birmingham ont ainsi été à un moment donné de leur histoire placées sous surveillance de la Corporation du logement et ont subi une transformation radicale sous le contrôle de cette *quango*. Dans le cas de Harambee, l'association de logement a été purement et simplement supprimée et remplacée par Black Star ; dans le cas d'Ashram, la Corporation du logement a nommé un nouveau directeur qui a remis l'association sur la voie de la performance et de la bonne gestion. Par ailleurs, un nombre significatif de ces associations sont nées dans les premières années de la mise en place de la politique de la Corporation du logement, à la fin des années 1980. C'est pour beaucoup ce cadre extérieur qui a rendu possible leur création. Leurs racines « communautaires » sont moins évidentes. Elles semblent plutôt résulter de l'initiative de professionnels du logement « noirs » employés dans des institutions *mainstream* que de la mobilisation d'organisations communautaires, si on définit celles-ci, de façon schématique, comme des organisations créées et dirigées par des « Noirs » dans la perspective de représenter la communauté ou d'améliorer son sort. En tout état de cause, seule l'association Harambee s'est inscrite explicitement dans un projet militant et communautaire subversif, visant à restaurer le sens de l'identité « noire » et revendiquant le séparatisme communautaire en s'inspirant en partie de l'idéologie du *Black Power*.

Le second élément renvoie à la politique de « représentation communautaire » poursuivie par ces associations. La volonté de « refléter la communauté » est l'un de leurs *leitmotiv* et c'est de ce caractère « représentatif » qu'elles tirent selon elles leur légitimité. On est renvoyé ici à des questions centrales de la science politique : qu'est-ce que représenter et quels sont les critères de la représentativité ? Le groupe a-t-il une existence en-dehors de ses représentants ? Ce sont cette prétention à représenter la communauté et cette idée que ces associations « donnent le pouvoir » à la communauté parce qu'elles sont ethniquement représentatives qu'il s'agit ici d'interroger. La recherche d'une représentativité de la communauté ethnique se manifeste chez les associations de logement « noires » sur trois plans : la direction, le personnel et la participation des locataires.

En ce qui concerne la direction, jusqu'à la nomination d'un directeur « blanc » à la tête de HAMAC en 2004, toutes les associations « noires » de Birmingham avaient à leur tête un directeur issu d'une communauté ethnique minoritaire. Cette caractéristique est présentée comme un élément essentiel de l'identité et de la spécificité de ces associations, seules deux associations de logement *mainstream* en Grande-Bretagne étant dirigées par un directeur « noir ». Toutefois, il faut souligner à nouveau ici que la plupart des directeurs des associations « noires » ont moins un profil de leader ou de militant communautaire que de professionnels du logement voire de chefs d'entreprises - à vocation certes sociale. Le directeur de Nehemiah, pasteur d'une Eglise pentecôtiste, peut faire figure d'exception ; en même temps, le fait qu'il ait récemment passé un MBA constitue un bon indice de la professionnalisation de ces associations. Dans un contexte de libéralisation du logement, d'exacerbation de la concurrence et de technicisation croissante des enjeux, la « foi » et l'engagement communautaire ne suffisent plus à gérer une association de logement « noire ». Ces transformations soulèvent la question de la professionnalisation des associations et de ses effets possibles en termes d'éloignement par rapport aux communautés et à leurs problèmes et attentes.

Cette évolution se note aussi au niveau de la composition des conseils d'administration. Nous avons vu que les associations de logement « noires » avaient été définies par la Corporation du logement comme des associations visant à répondre aux besoins des minorités ethniques et dont le conseil d'administration comptait au minimum 80% de membres de minorités ethniques. Mais il faut souligner là aussi la professionnalisation croissante de ces conseils d'administration, où les experts juridiques ou financiers - certes « noirs » - sont aussi nombreux, voire plus dans certains cas, que les représentants d'organisations communautaires. On peut remarquer que les publications de ces associations tendent à souligner les diplômes des membres du conseil d'administration plutôt que leur implication dans la communauté ethnique : les gages de professionnalisme sont mis en avant bien plus que les gages de militantisme. Par exemple, le rapport annuel de UCHA pour l'année 2000 indique que le conseil d'administration est composé :

-d'un architecte titulaire d'un diplôme de troisième cycle en architecture, ayant travaillé dans le secteur de la construction ;

-d'un secrétaire ayant une licence de comptabilité et un certificat de troisième cycle en développement des ressources humaines et éducation, ainsi qu'une expérience professionnelle dans le domaine de l'industrie, du logement, de la santé et dans le secteur associatif ;

-d'un comptable titulaire d'une licence de comptabilité ;

-d'un titulaire d'une maîtrise de logement et d'un diplôme de troisième cycle en logement, membre du Chartered Institute of Housing, ayant une expérience professionnelle dans le champ du logement ;

-d'un licencié en commerce et finance et diplômé en travail social et théologie, ayant travaillé dans le secteur de la santé ;

-d'un magistrat ;

-et enfin d'une personne titulaire d'une licence de géographie et d'un doctorat en ingénierie civile ayant de l'expérience dans les secteurs public et privé.

Ces remarques conduisent à soulever la question même de la définition des associations de logement « noires » retenue par la Corporation du logement : en favorisant le critère de l'appartenance ethnique des membres du conseil d'administration sur celui de l'engagement en faveur des minorités ethniques ou l'appartenance à des organisations communautaires, cette définition ne rend-elle pas possible – voire difficilement évitable – une autonomisation de ces associations par rapport aux « communautés » ou en tout état de cause par rapport aux sections les plus désavantagées de ces communautés ? Ne favorise-t-elle pas la professionnalisation de ces associations, la constitution d'un groupe de professionnels beaucoup plus proches dans leur socialisation, leur parcours professionnel et leur ascension sociale, de leurs homologues des associations de logement « blanches » que des membres défavorisés de leur groupe ethnique ? C'est l'idée même du rapport entre appartenance ethnique et appartenance communautaire qui est remise en cause à travers cette question : le partage de la même appartenance ethnique suffit-elle à fonder la communauté ? A l'évidence non : les expériences individuelles au sein d'un groupe sont très diverses, l'appartenance ethnique ne résume pas l'expérience individuelle et ne fonde pas automatiquement le sentiment d'une communauté partagée ; à côté de l'appartenance ethnique, d'autres assignations catégorielles et d'autres clivages sociaux façonnent les expériences individuelles ainsi que les mobilisations collectives. Le constat de la professionnalisation des associations de logement « noires » a engendré des débats en Grande-Bretagne – et notamment chez les acteurs *brummies* – quant aux objectifs réels poursuivis par ces associations : ont-elles vocation à améliorer les conditions de logement des minorités ethniques ou bien plutôt à ouvrir des opportunités professionnelles dans le secteur du logement aux membres de la classe moyenne « noire » ? Dans les propos tenus par l'un des directeurs d'associations « noires » que nous avons rencontrés, cette ambiguïté apparaît clairement :

> « [Le mouvement de logement 'noir'] est la plus vaste initiative en Europe dans la promotion des problèmes des minorités ethniques. Donc c'est vraiment un plus. Il n'y a pas d'équivalent ailleurs en Europe. Et par exemple, **cela me donne à moi-même l'opportunité de progresser, cela a donné des opportunités à mes collègues, cela a donné des opportunités à mes locataires**. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

Avoir un personnel qui reflète la communauté est un deuxième *leitmotiv* des associations de logement « noires ». Le but est à nouveau double : il s'agit à la fois de donner des opportunités à des individus de groupes ethniques minoritaires discriminés sur le marché de l'emploi et de recruter des personnes capables de mieux répondre aux attentes des usagers. Selon les termes du formulaire de candidature à un emploi dans l'association CARA, « CARA reconnaît que certains groupes dans la

communauté ont été désavantagés dans leur recherche d'emploi. Nous reconnaissons aussi les avantages, pour la fourniture de nos services, d'avoir un personnel divers »[290]. Quant au directeur d'Ashram, il souligne que « L'équipe n'est pas constituée que de minorités ethniques, elle est mixte, il n'y a pas de qualification ethnique pour travailler à Ashram", tout en ajoutant que « la majorité de notre personnel est probablement indienne » (entretien, le 10/5/2002). Dans les faits, le personnel des associations « noires » est à très nette dominante ethnique minoritaire, sans que la politique de recrutement soit exclusive sur un plan ethnique : en effet, une politique de recrutement exclusive serait considérée comme discriminatoire dans le cadre légal britannique.

Enfin, les associations de logement « noires » mettent l'accent sur la participation des locataires, présentée comme un gage de la « proximité » avec la communauté et même de l'appropriation de l'association par la communauté : le thème de la *community ownership* rejoint ici celui de *community empowerment* et de la représentation communautaire. Un rapport annuel d'Ashram (1999) souligne la volonté d'« impliquer la communauté » et de « représenter la communauté » : « Nous promouvons la *community ownership*[291] en donnant aux locataires le pouvoir (*empowering*) de participer activement au processus d'évaluation afin de garantir le respect des normes de qualité ». Le postulat est que la participation des locataires doit renforcer le lien entre l'association et la communauté. On peut toutefois s'interroger sur la portée effective de cet engagement des locataires « noirs » : doit-on parler d'*empowerment*, de participation, ou de simple consultation? Dans bien des cas, l'engagement des locataires dans le processus de décision semble très limité. A Ashram par exemple, le processus de participation est visiblement impulsé par la direction dans une logique *top-down* bureaucratique et sa portée est d'emblée circonscrite comme le montrent ces propos du directeur de l'association :

> « Nous avons un panel de locataires qui est assez récent. Il se réunit tous les mois. Actuellement, leur priorité est de produire leur lettre d'information, parce que jusqu'à maintenant c'est Ashram qui la produit, et nous voudrions que la lettre d'information d'Ashram soit produite par les locataires. Nous y mettrons des articles, nous la financerons, mais ils contrôleront l'édition. Et notre site web date maintenant de deux ou trois ans et il est mauvais. Ce que nous disons, c'est que le site devrait être conçu et dirigé par les locataires, et nous fournirons le support technique. Et là encore nous y publierons des articles, avec l'accord des locataires. Et nous disons aussi aux locataires qu'à plus long terme, nous voudrions avoir un représentant des locataires au conseil d'administration. La lettre d'information et le site web sont des priorités à trois mois, le conseil d'administration à six mois. Ce que nous disons c'est qu'ils doivent comprendre l'entreprise. Donc nous leur ferons des cours pour leur expliquer le fonctionnement de l'association de logement. […] Il y a autre chose et je pense que c'est une question de douze mois : parfois nous faisons des enquêtes, nous demandons aux locataires de remplir un dossier pour savoir s'ils sont satisfaits d'Ashram. Ce que nous voulons faire, c'est

[290] Formulaire de candidature pour un emploi à CARA (site web de CARA, 18 mai 2004).
[291] L'expression est difficile à traduire : elle renvoie à l'idée de s'approprier sa communauté, de maîtriser les moyens de son devenir.

analyser tous ces documents, et nous asseoir avec les locataires et revoir les choses. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Ashram, le 10/5/2002.)

On peut douter de la capacité d'une politique de participation aussi modeste à « donner le pouvoir » aux locataires, aux communautés. Ce qui est recherché ici, c'est davantage un *feed back* des locataires, une consultation, qu'une véritable transformation des rapports de pouvoir au profit des locataires.

Au final, cette analyse conduit à faire la part de la rhétorique sur l'*empowerment*. Le caractère « communautaire » des associations de logement « noires » est tout sauf évident, sauf à considérer – mais ce serait sociologiquement une erreur – que l'appartenance ethnique de leur conseil d'administration ou de leur personnel ou encore leur politique d'empowerment à l'égard de leurs locataires « noirs » suffit à les définir comme des organisations communautaires et/ou à garantir une transformation des rapports de pouvoir au profit des communautés ethniques minoritaires. Si le caractère « communautaire » de ces associations – et la notion même de communauté – doivent être déconstruits, il faut aussi, pour prolonger l'analyse de ces associations, analyser leur autonomie et interroger leur « indépendance ».

### 2. Un mouvement indépendant ?

Quelle est l'autonomie ou l'indépendance réelle des associations de logement « noires » ? Réfléchir à cette question suppose de penser relationnellement ces associations, de les replacer dans un contexte politico-institutionnel et économique et dans des rapports de forces entre institutions. De ce point de vue il faut s'intéresser à la fois aux contraintes institutionnelles qui pèsent sur elles et aux soutiens institutionnels sur lesquels elles s'appuient. Le contexte institutionnel peut être lu comme un système de ressources et de contraintes pour leur action. Il s'agit de voir en quoi ce contexte rend plus ou moins possible un développement autonome et indépendant : dans quelle mesure ces associations peuvent-elles fonder des initiatives propres, des projets alternatifs, définir leurs objectifs, le contenu de leur action, leurs modes de gestion ? Il s'agit aussi d'examiner comment les rapports de force entre acteurs contraignent plus ou moins leur action. Ces questions conduisent à souligner deux principaux points. Le premier est la forte dépendance des associations de logement « noires » vis-à-vis de la Corporation du logement ; le second est le mouvement qui pousse depuis quelques années les associations « noires », fragilisées par la politique du gouvernement et de la Corporation du logement, vers les associations *mainstream* à travers des stratégies de fusion et de filialisation. Ces deux développements conduisent à nuancer très fortement l'indépendance de ces associations.

### *a) La Corporation du logement ou le formatage des associations de logement « noires »*

Dans les années 1980, la Corporation du logement a joué un rôle essentiel dans la structuration d'un mouvement de logement « noir » en favorisant la création, le développement et la reconnaissance institutionnelle d'associations de logement « noires ». Comme le résume le directeur de l'association Nehemiah : « Nous existons aujourd'hui parce que nous avons été soutenus par les stratégies de la Corporation du logement » (entretien, le 22/5/2002).

Puis la Corporation du logement a réorienté sa politique du soutien aux associations de logement «noires» au soutien au développement de politiques d'égalité et de diversité par l'ensemble des associations de logement, «noires» mais aussi *mainstream*. Cette évolution reflète les tensions entre deux orientations d'action publique : le séparatisme et le *mainstreaming*. Les années 1990 ont témoigné d'un retour à une logique de *mainstreaming* et d'une extinction concomitante des enregistrements de nouvelles associations de logement «noires». Ce changement d'action publique a bouleversé les règles du jeu pour les associations de logement « noires » : actrices centrales de la première version de la politique pour le logement des minorités ethniques, elles se retrouvent marginalisées par la deuxième version. Le chapeau introductif de la *BME strategy for the West Midlands* du bureau régional de la Corporation du logement de 1998[292] est des plus clairs sur ce point :

> « Cette diversité de population [des West Midlands] nécessite de la part des associations de logement *mainstream* des politiques et des pratiques qui répondront aux besoins de tous les secteurs de la communauté. **Les petites associations de logement noires existantes ne peuvent pas répondre à tous les besoins** et c'est pourquoi nous continuerons à surveiller étroitement, en partenariat avec les autorités locales des West Midlands, les activités des plus grandes associations de logement *mainstream*. […] **Tant les associations de logement *mainstream* que noires ont un rôle important à jouer**. »[293]

Il n'est donc plus question d'enregistrer de nouvelles associations de logement « noires » :

> « La région encourage les associations de logement noires existantes à se renforcer et à renforcer leur viabilité financière. Le but n'est pas d'enregistrer de nouvelles associations de logement noires mais de concentrer les ressources et les opportunités sur les organisations existantes. »[294]

C'est au nom de ce principe que la Corporation du logement définit trois grandes orientations : favoriser le développement des associations de logement « noires » existantes *via* les transferts de

---

[292] La *BME strategy for the West Midlands* (1998) est la déclinaison régionale de la politique nationale *« BME housing policy »* lancée par la Corporation du logement en juin 1998.
[293] Cf. Corporation du logement des West Midlands, *BME strategy for the West Midlands*, 1998, p. 2.
[294] *Id.*, p. 11.

stock, garantir leur viabilité et enfin de promouvoir le développement des partenariats et des relations entre associations de logement *mainstream* et « noires » ou entre associations de logement « noires ».

Mais surtout, on peut remarquer que ce renversement de perspective a pour corollaire une remise en cause implicite par la Corporation du logement de la légitimité du mouvement de logement « noir ». Dans le discours de l'agent chargé de la politique de logement des minorités ethniques au sein du bureau régional, cette disqualification opère principalement sur deux registres. D'une part est mise en doute la capacité de ces associations à « représenter » les communautés : les associations de logement « noires » sont soupçonnées de s'intéresser davantage à leur survie ou à leur développement qu'au traitement des besoins en logement des communautés ethniques minoritaires ; elles seraient désormais autonomisées de leur base, autocentrées, déconnectées des expériences des communautés ; les associations *mainstream* seraient dès lors tout aussi capables de répondre aux besoins spécifiques des minorités.

> « **Nous devons être absolument certains que les ressources sont orientées vers la satisfaction des besoins des communautés**. C'est pourquoi [les associations de logement noires] doivent aussi s'assurer qu'elles parlent aux communautés. Parce qu'elles ne peuvent pas toujours dire nous savons ce qui est le mieux pour la communauté, donnez-nous l'argent et nous le ferons. **Nous voulons être certains que les communautés elles-mêmes ont été impliquées** et ont pu dire voilà ce dont nous avons besoin, voilà ce que nous voulons, et voilà le type de programme dont nous avons besoin. » (Entretien avec le vice-directeur de l'investissement, Bureau régional de la Corporation du logement, le 24/5/2002.)

> « Dans le passé il y a eu un débat, parce que nous posons automatiquement des conditions à l'octroi de nos financements pour le développement de programmes, et eux voulaient simplement qu'on leur attribue un financement parce qu'ils savent mieux que nous ce qu'ils doivent en faire. Mais c'est la façon dont nous travaillons, nous sommes un organisme responsable auprès des pouvoirs publics, nous devons rendre compte de l'argent que nous dépensons. Nous voulons absolument être certains qu les programmes qu'ils veulent développer s'inscrivent dans les stratégies locales du logement des autorités locales. Et **par ailleurs, il ne s'agit pas de dire que les associations de logement *mainstream*** ne peuvent pas aussi bien développer de bons programmes pour les communautés ethniques. Donc c'est certainement un point sur lequel nous avons eu des désaccords. Et vous vous rappelez, à la réunion de l'autre jour, l'une des choses qu'ils ont tous demandées, c'est 'combien d'argent' [rire]… Je pense **que c'est plus important que l'argent aille aux communautés ethniques minoritaires qu'aux associations de logement ethniques minoritaires**. » (Entretien avec le vice-directeur de l'investissement, Bureau régional de la Corporation du logement, le 24/5/2002.)

Cette argumentation tranche pour le moins avec celle sur laquelle s'appuyait la politique de la Corporation dans les années 1980, lorsque les associations « noires » étaient vues comme la meilleure solution pour répondre aux besoins spécifiques des minorités ethniques.

D'autre part, les associations de logement « noires » dans les West Midlands en particulier sont considérées comme trop faibles, marginales, incapables d'agir de façon indépendante :

> « Le problème à Birmingham, et globalement dans les West Midlands, c'est qu'il n'existe pas de très grandes associations de logement noires vraiment prospères. Elles doivent se reposer sur des associations de logement plus grandes qui leur donnent la possibilité de se développer. Dans la région il n'y a pas d'association de logement noire ayant un rôle clé, alors qu'à Londres il y a une association appelée Ujima qui a obtenu les financements les plus importants de notre part cette année, plus que toute autre association de logement dans le pays.
> -*Pourquoi ?*
> -Pourquoi ? **Parce que la qualité de leurs programmes n'était pas aussi bonne**. » (Entretien avec le vice-directeur de l'investissement, Bureau régional de la Corporation du logement, le 24/5/2002.)

Il est frappant de constater que les traits qui font l'objet des critiques de la Corporation du logement sont pour beaucoup le produit de sa propre politique. Si les associations de logement « noires » se coupent des « communautés » et se professionnalisent, n'est-ce pas parce que le cadre régulateur au sein duquel elles fonctionnent, et qui est le produit de la Corporation du logement et de la politique gouvernementale, contraint très fortement ces associations (ainsi que les associations *mainstream*) à se plier à des normes très rigides de performance et de bonne gestion ? Si elles sont faibles et marginales, la responsabilité n'en incombe-t-elle pas très largement aux réformes libérales du secteur des associations de logement menées par le gouvvernement depuis la fin des années 1980 et relayées par la Corporation du logement ? Le ministère du logement et la Corporation n'ont-ils pas eux-mêmes imposé le choix du libéralisme contre celui de la diversité ?

Pourtant, les limites du mouvement noir » sont simplement présentées comme le produit d'une dérive interne de ces associations, dont elles porteraient elles-mêmes la responsabilité : c'est leur personnel qui ne poursuit que son propre intérêt ; ce sont leurs programmes qui sont moins bons. Cette critique conduit la Corporation du logement à envisager pour ces associations un nouveau rôle, plus modeste, de prestataire de services pour les associations de logement *mainstream*.

> « Le rôle que les associations de logement noires doivent jouer est significatif. Et il pourrait ne pas se réduire à développer de nouveaux logements. Il pourrait consister à fournir des services spéciaux aux associations de logement *mainstream*. **La gestion de services spécifiques aux communautés ethniques minoritaires qui seraient fournis par les associations de logement noires, c'est une chose que nous devons explorer**. » (Entretien avec le vice-directeur de l'investissement, Bureau régional de la Corporation du logement, le 24/5/2002.)

Cet interlocuteur donne l'exemple d'une association de logement « noire » des West Midlands, ASRA, qui produit des repas « asiatiques » et les vend à des services sociaux qui les livrent ensuite aux personnes âgées « asiatiques » à domicile. Ici les associations de logement « noires » sont réduites à une simple fonction de prestataire de services, et totalement marginalisées de l'action

publique en direction du logement des minorités ethniques. Une telle conception de leur rôle tranche fortement avec le discours sur l'*empowerment* : les associations « noires » n'auraient en guise d'avenir que la perspective de fournir des services très circonscrits, plus ou moins liés au logement, à des institutions « blanches », en quelque sorte de servir d'appendices à celles-ci.

Si les évolutions de la politique de la Corporation en direction des minorités ethniques ont des implications très fortes sur le devenir des associations de logement « noires », il faut aussi rappeler que sur un plan plus global la Corporation accomplit une mission de régulation de l'ensemble des associations de logement et qu'à ce titre elle « cadre » très fortement l'action de toutes ces associations, qu'elles soient « noires » ou *mainstream*. En tant qu'agence de régulation et en tant que financeur, elle oriente de façon décisive le contenu et les modes d'action de ces organisations. En particulier, elle définit les activités ou projets légitimes, ceux qui « méritent » le soutien des deniers publics. En outre, elle distribue ses financements dans un cadre concurrentiel, puisqu'elle répartit son aide sur la base d'appels d'offre, en fonction de la qualité qu'elle reconnaît aux projets présentés par les associations. Ce cadre concurrentiel qui place les associations de logement « noires » en compétition les unes avec les autres pour l'obtention de financement porte au sein du « mouvement noir » des forces centrifuges contraires à la logique de l'*empowerment*.

> « Nous [les associations de logement noires] travaillons étroitement ensemble. Mais nous sommes en même temps dans une sorte d'opposition les unes aux autres, parce **que nous sommes en concurrence pour les financements**. A cet égard nous sommes en compétition les unes avec les autres. Mais en général nous nous entendons très bien ensemble et nous travaillons très étroitement ensemble. Mais nous pourrions faire beaucoup plus. » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

Cette logique de division qu'introduit le système des appels d'offre pour les financements des associations communautaires est souvent soulevée également au sujet de la politique de régénération urbaine.

Contre ces forces centifuges, les associations « noires » tentent de se regrouper afin de peser davantage dans les réseaux d'acteurs locaux et de défendre leurs intérêts communs. Elles ont leur propre représentation au sein du *Birmingham social housing partnership* (BSHP), la fédération des associations de logement de Birmingham. Elles ont surtout mis en place un réseau régional pour le logement des minorités ethniques (*Black and minority ethnic regional housing network*, BMERHN) en vue d'influencer les agendas des institutions et de faire valoir leurs intérêts auprès de la municipalité, des associations de logement ou de la Corporation du logement[295]. L'une de leurs principales

[295] Selon les termes de référence du BMERHN, ce réseau a pour rôle de :

revendications a consisté, lors des discussions relatives au transfert de stock - qui finalement, rappelons-le, s'est heurtée au vote négatif des locataires municipaux -, à plaider pour le transfert d'une part importante de ce stock aux associations « noires » afin de les consolider. Lors de notre enquête, nous avons assisté à une réunion de ce réseau qui nous a permis d'observer en acte les rapports entre les associations de logement « noires » et la Corporation du logement, représentée dans cette circonstance par deux agents, tous deux « blancs ». Les interactions observées à cette occasion traduisent très clairement la forte dépendance des associations « noires » vis-à-vis de la Corporation (cf. Encadré 1).

**Encadré 1 : Observation de la Réunion du Réseau régional pour le logement des communautés ethniques minoritaires (BMERHN), Birmingham, le 21/5/2002**

La réunion a lieu au siège de l'association Ashram, dans le quartier de Sparkbrook (à dominante « asiatique »). Elle réunit une douzaine de personnes. Elle dure environ une heure et demie.

***Membres présents**

-Associations de logement « noires » : La réunion est présidée par le directeur de l'association Ashram, qui est le président du BMERHN. Sont présents les directeurs des associations Nehemiah, UCHA et CARA. Le directeur de l'association Black Star est excusé.

-Institutions para-étatiques: Sont présents, d'une part deux membres du bureau régional de la Corporation du logement, dont le vice-directeur de l'investissement, d'autre part le directeur régional d'EMBRACE[296] West Midlands, une organisation créée par le ministère de l'intérieur dont la mission est de structurer les communautés ethniques à l'échelle régionale dans une perspective d'*empowerment*.

-Autorités locales: seule la municipalité de Sandwell est représentée. Les autres (dont Birmingham) sont absentes et non excusées. Un interlocuteur nous informe que la municipalité de Birmingham est parfois présente et représentée par un *race and housing manager* du service municipal du logement.

-Un membre du bureau régional de la NHF (Fédération nationale des associations de logement, *mainstream* et « noires »).

-La secrétaire de l'association Ashram est chargée d'établir le compte-rendu de la réunion.

***Composition ethnique de l'assemblée**

Les personnes d'appartenance ethnique minoritaire sont numériquement majoritaires mais inégalement distribuées dans les différentes catégories d'acteurs décrites ci-dessus. Les représentants des associations « noires » sont tous d'appartenance ethnique minoritaire, qu'il

« -Travailler avec les autres réseaux, la Corporation du logement, les associations de logement, le ministère du logement et les autorités locales pour aider à influencer la Stratégie régionale du logement, avec une attention particulière aux problèmes des minorités ethniques pour s'assurer que leurs besoins et aspirations sont effectivement représentés.

-Soutenir la Corporation du logement et les autorités locales dans la promotion et le développement de l'agenda de l'égalité raciale, en lien avec la formulation de l'action publique, les décisions d'investissement et la fourniture de service.

-Fournir de façon générale des conseils, du soutien et des orientations sur les questions de logement aux groupes des secteurs communautaire et volontaire ethnique minoritaire.

-Partager des bonnes politiques et pratiques au sein du secteur.

-Promouvoir positivement les intérêts des associations de logement noires en luttant contre les fausses conceptions de cette partie du secteur et lutter contre les stéréotypes produits par d'autres organisations dans le secteur du logement. » (Compte-rendu du BMERHN, réunion du 12 mars 2002).

[296] *Ethnic minority and black regional action for community empowerment.*

s'agisse des directeurs[297] ou de la secrétaire d'Ashram. En revanche, les deux membres de la Corporation du logement sont « blancs », ainsi que les représentants de la NHF et de la municipalité de Sandwell. Parmi les membres « institutionnels », seul le représentant d'EMBRACE est « noir » (« afro-antillais »). Les femmes sont par ailleurs minoritaires (trois sur dix personnes, dont la secrétaire d'Ashram).

***Déroulement de la réunion**

Si c'est officiellement le directeur du réseau qui anime la réunion, le principal représentant de la Corporation du logement est le véritable pivot des échanges (lors d'un entretien quelques jours plus tard, évoquant cette réunion, le directeur régional d'EMBRACE évoquera même « le BMERHN qui a été mis en place par la Corporation du logement »). Le dialogue se structure entre d'un côté les associations de logement « noires », et de l'autre les membres régionaux des institutions étatiques: Corporation du logement essentiellement, EMBRACE dans une moindre mesure. Les membres représentant la municipalité de Sandwell (seule municipalité représentée) interviennent peu. Pour schématiser, la réunion consiste essentiellement en un dialogue entre les associations de logement « noires » et la Corporation du logement. Les associations posent des questions, demandent des explications; le représentant de la Corporation du logement répond, explique, conseille les associations. Les interactions révèlent des relations asymétriques entre les associations et la Coporation du logement. C'est cette dernière qui fixe les règles du jeu. La réunion du réseau est avant tout l'occasion pour elle de les expliquer ou de les rappeler et pour les associations « noires » de se les faire expliquer ou éventuellement de manifester un désaccord par rapport à elles.

***Contenu des échanges**

La réunion commence par la discussion du compte rendu de la précédente réunion, tenue le 12 mars 2002. Puis les directeurs d'associations de logement « noires » posent des questions à l'agent de la corporation du logement, essentiellement sur le financement des associations.

Les directeurs d'associations soulèvent principalement la difficulté de trouver des financements. L'agent de la Corporation du logement explique certains points du financement et précise que les financements sont accordés aux associations dans la mesure où leur activité s'inscrit dans l'une des cinq priorités définies par la Corporation, à savoir la régénération urbaine, la construction dans des zones à forte demande, le logement des personnes ayant des difficultés spécifiques, les zones rurales et le logement des minorités ethniques. Si peu de financements ont été accordés à cette dernière priorité, c'est, selon lui, principalement parce que les associations de logement ne démontraient pas suffisamment que leurs projets remplissaient les critères définis dans la stratégie régionale d'investissement de la Corporation du logement, et parce que les autorités locales ne mettent pas l'accent sur les minorités ethniques dans leur stratégie de logement.

Au sujet du fonctionnement du réseau, l'agent de la Corporation du logement souligne que son institution souhaite qu'il devienne plus indépendant et ne soit pas une sorte d'appendice de la Corporation du logement. Il ajoute que cette dernière ne peut pas fournir de support logistique (secrétariat) au groupe faute de moyens financiers. Il encourage le réseau à développer son action à l'échelle régionale. Le président du réseau répond que « la Corporation du logement devrait avoir un rôle directeur sur les problèmes de logement des minorités ethniques dans la région ».

En fin de compte, il apparaît que les associations de logement « noires » sont très fortement dépendantes de la Corporation du logement, à double titre. D'une part, comme toute association de logement, elles doivent se plier aux conditions imposées par leur régulateur et financeur principal. La Corporation du logement leur impose un cadre normalisateur, fondé sur des normes de libéralisme, d'efficacité et de concurrence et sur la surveillance étroite des critères de performance. D'autre part, en tant qu'associations « noires », elles subissent de façon particulièrement violente les errements de la

[297] Y compris la directrice régionale de CARA, qui est de peau blanche mais d'appartenance ethnique « irlandaise ».

politique de la Corporation du logement en direction des minorités ethniques. Après avoir œuvré pour la structuration du secteur de logement « noir », la politique de la Corporation du logement est aujourd'hui un élément de déstructuration, ou pour le moins de fragilisation très forte de ce secteur. Derrière la rhétorique de la communauté et de l'*empowerment*, ces associations sont fortement incorporées au système institutionnel et structurées par ce système. Leur marge d'autonomie est très faible. Cela n'apparaît nulle part aussi clairement que dans les stratégies de rapprochement de certains groupes « blancs » que plusieurs d'entre elles ont été contraintes de déployer.

#### *b) La fusion dans les groupes « blancs » : choix de survie ou mort annoncée du mouvement « noir » ?*

Le libéralisme promu par la politique nationale paraît donc difficilement compatible avec la politique de promotion de la diversité et des associations de logement « noires ». La contradiction entre libéralisme et diversité est bien résumée par cette formule d'un de nos interlocuteurs :

> « Je pense que ce qui se passe, c'est que le Livre vert prétend vouloir accroître la diversité, mais que le gouvernement veut aussi l'efficience (*value for money*). **C'est contradictoire, parce que diversifier coûterait de l'argent**. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

La réorientation libérale de la politique du logement a fragilisé les associations « noires ». C'est patent dans le cas de Birmingham, où la plupart des associations sont petites et récentes. Nombre d'entre elles sont confrontées à des problèmes de viabilité. Certaines ont récemment fusionné dans des grands groupes. En l'espace de cinq ans (depuis 1999), trois des six[298] associations noires de Birmingham ont eu recours à cette stratégie. Black Star et HAMAC ont rejoint le Prime Focus Group en 1999 et 2001, puis fusionné entre elles au sein de ce groupe en 2003 sous le nom de HAMAC. Ashram a rejoint l'Accord Housing Association en 2002. Ces stratégies de fusion soulèvent inévitablement la question de l'identité de ces associations et remettent en cause le projet d'une gestion communautaire et séparée. Du côté des associations qui demeurent « indépendantes », elles sont souvent perçues comme une stratégie à haut risque et comme une rupture avec l'identité « noire ».

> « Il y a des discussions, les associations parlent de fusionner, de structure de groupe. Mais en réalité, **dans leurs structures il y a comme je l'ai déjà dit des barrières à l'encontre des minorités ethniques, et si vous réduisez le nombre d'organisations comme la mienne au profit de grandes associations de logement, vous créez des difficultés en termes de promotion de la diversité**. Donc l**a réponse à cela, c'est que nous devons nous assurer que nous sommes efficients**, que nous gardons des coûts bas. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

[298] En comptant Black Star, qui n'existe plus sous ce nom depuis sa fusion avec HAMAC en 2002.

> « Black Star et HAMAC travaillent maintenant au sein de Prime Focus, et elles ne sont plus perçues comme des associations de logement noires, parce qu'elles sont menées principalement par les politiques et stratégies de Prime Focus. Si on adopte ce point de vue, il n'y a que deux associations de logement afro-antillaises : Nehemiah et UCHA.
> -*Comment ont-elles intégré Prime Focus ?*
> -Elles le sont devenues, Black Star parce qu'elle avait des problèmes financiers, HAMAC parce qu'elle avait une très forte aspiration à se développer, à emprunter plus d'argent privé, et elle pensait qu'elle aurait plus de chance d'y parvenir en entrant dans un grand groupe. **C'est une stratégie à haut risque**. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)
>
> *« Que pensez-vous du fait que Black Star et HAMAC aient joint Prime Focus ?*
> -**Je pense que c'est très mauvais. Ils perdront leur identité.** Je sais que leurs directeurs ne le veulent pas mais je pense que c'est ce qui arrivera. » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

Au-delà de ces processus de fusion ou de filialisation, l'ensemble des associations de logement « noires » ont complètement intériorisé la question de la performance financière comme partie intégrante de leurs objectifs. Un aperçu sur leurs rapports annuels montre qu'elles accordent toutes une place non négligeable à cette question et mettent en avant leurs bonnes performances financières. Le discours communautaire est sans cesse croisé à celui de la bonne performance, comme lorsque le directeur de Nehemiah écrit : « Un logement bon, accessible, fondé sur le choix, est au cœur de l'activité visant à obtenir des communautés fortes, la justice sociale et la compétitivité économique » (Nehemiah, Rapport annuel 2002, p. 2). Y compris les associations qui ont jusqu'à ce jour préservé leur indépendance n'ont pu le faire qu'en intégrant très largement les contraintes d'efficacité et de concurrence en leur sein même et donc en acceptant une profonde transformation identitaire. On peut ici souligner le contraste avec le projet des créateurs de Harambee de promouvoir des formes de production et de développement alternatives au capitalisme.

Au final, cette analyse conduit à mettre à distance l'idée que ces associations incarneraient une forme de gestion séparée et d'*empowerment* communautaire. L'évolution des associations de logement « noires » depuis les années 1980 pose avec force la question de l'institutionnalisation des « mouvements » communautaires. La création de ces associations a été très nettement stimulée par les pouvoirs publics, mais au prix d'une renonciation à leur indépendance. Si cette politique a contribué, dans une modeste mesure, à la satisfaction des besoins des minorités ethniques, elle peut aussi se lire comme un renforcement du contrôle social sur les organisations communautaires, une canalisation et une instrumentalisation des mobilisations communautaires. Les associations « noires » semblent aujourd'hui être autant l'expression d'un mouvement social, de revendications portées par les communautés, qu'un *artefact* produit par la politique d'un organisme paragouvernemental et dont l'avenir est fortement compromis par la remise en cause de cette politique.

## III. L'ACTION DES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » AU CONCRET

En quoi ces acteurs spécifiques que sont les associations de logement « noires » proposent-ils des réponses spécifiques au problème de logement des minorités ethniques ? Ces associations sont-elles un vecteur de redistribution des ressources et de lutte contre les inégalités ethniques à travers leurs activités concrètes ? Avant toute chose il importe de rappeler l'échelle d'activité de ces associations : 2300 logements à Birmingham. On voit à ce chiffre combien leur capacité à améliorer les conditions de logement des minorités ethniques est d'emblée circonscrite. C'est en ayant ce point essentiel à l'esprit que nous analyserons ici successivement leurs politiques de construction, d'attribution et de peuplement.

### *A. La politique de construction : quelle « différence culturelle » ?*

Concernant la construction des logements, il faut commencer par souligner la lenteur du développement des constructions neuves des associations de logement « noires ». Pour des raisons qui tiennent au contexte économique, financier et politique dans lequel elles évoluent et qui les fragilise tout particulièrement, ces associations construisent peu de nouveaux logements afin de ne pas effriter leur assise financière : « Lorsque nous avons été créées, les modes de subvention des associations de logement étaient beaucoup plus généreux. Depuis la loi sur le logement de 1988, le développement est plus difficile » (entretien avec le directeur de l'association Ashram, le 10/5/2002). Reste à soulever deux questions pour tenter de cerner la spécificité de la politique de construction des associations de logement « noires ». Tout d'abord, les logements que ces associations construisent sont-ils différents dans leur conception même ? Ensuite, en quoi leur localisation est-elle spécifique ?

#### 1. La conception des logements : des logements différents ?

On a vu que les associations de logement « noires » tiraient leur existence et leur légitimité de la notion de besoins spécifiques des minorités ethniques. Que signifient ces besoins spécifiques ? Dans quelle mesure se traduisent-ils par une spécificité dans la conception des logements construits ? Il faut ici opérer une distinction entre les logements sous forme de résidences (essentiellement pour personnes âgées) et les logements sociaux « normaux ».

La spécificité des logements est relativement marquée dans le cas des résidences, des projets pour personnes âgées. On peut citer le cas des résidences pour personnes âgées d'associations comme

Ashram ou Nehemiah. Toutefois, y compris dans le cas des résidences, la spécificité est de fait moins dans la conception même du logement que dans son environnement culturel[299].

> « *Et la conception du programme, est-elle particulière ?*
> -Euh, non, pas vraiment. Ce sont les personnes qui comptent. Si je concevais un nouveau programme pour personnes âgées, je voudrais avoir une cheminée, parce que tout le monde en Irlande a une cheminée, c'est quelque chose de très traditionnel en Irlande. Mais ce n'est pas très pratique et c'est dangereux, en particulier pour les personnes âgées, elles pourraient tomber, donc nous devons faire attention. C'est trop risqué. Mais nous faisons en sorte qu'ils aient accès à la télévision irlandaise et ce genre de choses. Les bâtiments physiques ne sont pas différents ici, en France ou en Irlande, mais culturellement, si vous avez une culture fortement végétarienne comme la culture hindoue, il y aura une cuisine végétarienne et une cuisine non végétarienne, un espace pour les femmes et un espace pour les hommes. Mais il n'y a pas de différence de ce type en Irlande, et même les femmes vont au pub [rire] ! » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

**Encadré 2: Kalyan Ashram, résidence pour personnes âgées « asiatiques » (association Ashram)**

Ouverte en 1994, Kalyan Ashram a été la première résidence pour personnes âgées « asiatiques » créée à Birmingham. Elle comporte 20 appartements pour personnes seules et 4 appartements pour couples. Elle a été construite par l'association de logement *Moseley and District churches* et gérée dès l'origine par Ashram, qui en est aussi le propriétaire depuis 1997. Le projet a été financé par la Corporation du logement.

**La localisation**

Kalyan Ashram est située à Sparkbrook, un quartier de l'*inner city* à forte composante « asiatique » (selon le recensement de 1991, le ward de Sparkbrook compte 30,6% de pakistanais, 8,2% de Bangladeshi et 7,6% d'Indiens). La résidence se situe à proximité de la principale rue de Sparkbrook (Stratford Road), qui compte nombre de commerces asiatiques, ainsi qu'à proximité de plusieurs lieux de culte (mosquées, temples, *gurdwaras*).

**La conception des bâtiments**

Les différentes pièces ont été pensées en référence aux besoins ou aux spécificités des populations asiatiques.

-Le hall d'entrée : Le bassin et la fontaine sont les premières choses que voient les visiteurs en arrivant à la résidence. Ce point d'eau a été conçu pour rappeler ce qu'on peut trouver dans de nombreux villages d'Inde, du Pakistan ou du Bangladesh.

-Les couloirs : Les couloirs, les portes et autres pièces en bois ont été peintes en vert, les musulmans ayant une préférence pour cette couleur (cf. National Federation of housing association (NFHA) 1993, *Accommodating diversity*).

-La cuisine : « En respect de l'importance de la communauté dans la vie asiatique » (p. 7), les repas collectifs ont été privilégiés. Les appartements individuels ne comportent qu'une petite kitchenette. Les résidents sont encouragés à prendre les repas dans la salle collective.

-La salle à manger collective : Il y a une salle unique pour hommes et femmes, mais les hommes et les femmes tendent à manger à des tables différentes.

-La cuisine collective : Un point essentiel est la séparation rigide de l'espace de préparation de la cuisine végétarienne et non végétarienne. Les deux espaces sont séparés par une cloison. Chaque espace a ses propres placards, son propre réfrigérateur.

[299] Néanmoins, la NFHA a produit en 1993 un guide sur le « culturally sensitive housing design » intitulé Accommodating diversity. The design of housing for minority ethnic, religious and cultural groups, North Housing Trust. Ce guide signale par exemple que les données anthropométriques britanniques ne valent pas forcément pour tous les groupes ethniques minoritaires et qu'il faut prévoir des placards accessibles aux personnes d'1,40 m, ou encore que les musulmans aiment la couleur verte.

-La salle de bain : Le choix de simples douches a été retenu afin de prendre en compte les normes culturelles propres aux communautés asiatiques selon lesquelles le corps doit être lavé sous l'eau courante.

-Les toilettes : Les WC sont de style occidental, les personnes pour lesquelles la résidence est conçue vivant en Grande-Bretagne depuis de nombreuses années et s'étant habituées aux WC à l'occidentale. Mais une douchette est installée pour permettre de se laver après usage des toilettes comme il est d'usage dans les communautés « asiatiques ». Les toilettes ne sont pas dirigées vers la Mecque en respect de la religion musulmane.

-Les espaces de rangement : Au-delà des espaces de rangement propres à la cuisine, chaque appartement est doté d'un vaste placard, que certains locataires ont converti en reliquaire[300] (*shrine).*

**Les services et les soins**

L'un des objectifs essentiels de Kalyan Ashram est de fournir des services et des soins « *culturally sensitive* » : « Dans cette optique, il est essentiel d'avoir un personnel qui est bien formé, dévoué à fournir des services de haut niveau, sans préjugés, ayant une compréhension des cultures appropriées et pouvant parler aux résidents dans leur langue maternelle » (p. 11). Le personnel est polyglotte et couvre les principales langues sud-asiatiques. L'équipe comprend des hommes et des femmes, et des représentants des principaux groupes religieux et culturels.

De la cuisine végétarienne est proposée systématiquement. De la viande *halal* est servie. On ne sert ni bœuf ni porc.

Les résidents peuvent regarder Zee TV, une chaîne cablée orientée vers un public « asiatique ».

Source : d'après Ashram (1997).

En revanche, on perd quasiment toute notion de spécificité dans le cas de la conception des logements sociaux banalisés, conçus pour une population « noire », en fait le plus souvent « noire britannique », plus jeune. La spécificité peut renvoyer ici par exemple au fait que ces ménages sont en plus forte proportion des familles nombreuses et qu'il est donc nécessaire de prévoir des grands logements mais mis à part le nombre de pièces ces logements n'ont pas de caractéristiques particulières. En ce sens il est difficile de parler de spécificité culturelle : les grands logements destinés aux minorités ethniques ne sont en rien différents de grands logements destinés à des familles nombreuses « blanches ».

C'est davantage sur l'environnement culturel qu'est mis l'accent, le présupposé étant que les minorités ethniques recherchent de préférence un environnement marqué par leur culture ethnique minoritaire. Le poids de cette représentation explique l'importance attribuée à la localisation du logement, à son environnement inséparablement géographique et culturel, qu'il s'agisse cette fois de résidences pour personnes âgées ou de logements sociaux banalisés.

### 2. Des logements concentrés dans l'*inner city*

Les associations de logement noires marquent une forte tendance à privilégier la construction de logements dans les quartiers ethniques minoritaires, dans l'*inner city*. Les logements de HAMAC et de UCHA sont fortement concentrés dans la zone nord-ouest de l'*inner city*, notamment à

[300] Aucun espace collectif n'est prévu pour les activités religieuses.

Handsworth, à forte population « afro-antillaise ». Ceux d'Ashram sont concentrés dans le sud-est de l'*inner city*, à dominante « asiatique » :

> « 70% des logements d'Ashram sont situés à Birmingham, le reste est situé à Coventry et Sandwell. **Tous nos logements sont situés dans des lieux où une majorité de la population est ethnique minoritaire**. A Birmingham nos logements sont principalement situés à Sparkbrook, Sparkhill, Small Heath, Bordesley Green, Hockley. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Ashram, le 10/5/2002.)

De même, le principal foyer de l'association CARA à Birmingham se situe à Digbeth, Alcester Street, au cœur du quartier irlandais. La nécessité de localiser cette structure dans le quartier irlandais est ainsi évoquée par la directrice régionale de l'association :

> « *Est-ce que vous avez considéré qu'il fallait que le foyer soit dans le quartier irlandais ?* -Euh, historiquement, il y a une station de bus ici et les gens prenaient le bateau puis le bus jusqu'ici, et ils rejoignaient leur famille et amis qui vivaient déjà là. Et si vous regardez les alentours, il y a beaucoup de pubs irlandais vers ici, vous pouvez trouver de la nourriture irlandaise, etc. » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

Dans la même perspective, il est intéressant de noter que CARA est l'une des principales organisations investies dans le *Digbeth project group* de Birmingham, projet visant à créer un quartier irlandais reconnu à Digbeth. Elle est investie dans les discussions avec la municipalité, les architectes et autres organisations locales concernées par le projet[301].

Toutefois, certaines associations de logement « noires » tiennent à diversifier la localisation des logements, et à construire davantage hors des quartiers traditionnels de résidence des minorités ethniques. Ici à nouveau, comme dans le cas de la politique municipale, il faut souligner que cette orientation de la politique de construction vise non pas à la dispersion des minorités ethniques par principe mais bien davantage au renforcement du choix résidentiel des individus d'origine ethnique minoritaire. Dans cette optique, Nehemiah a développé une stratégie de construction dans l'*outer city*, où sont désormais situés un tiers de ses logements à Birmingham.

> « Pour ce qui est des résidences pour personnes âgées, nous travaillons dans des quartiers comme Aston, Handsworth, où la population afro-antillaise est concentrée. Parce que pour les personnes âgées, c'est difficile d'être mobile, et c'est aussi important qu'elles aient accès aux commerces, au bureau de poste, aux lieux de culte, aux bus, dans le quartier. Donc c'est important de localiser les résidences pour personnes âgées au sein des quartiers [*communities*] où elles ont accès à tout cela. **Pour les personnes plus jeunes, en famille ou seules, ce n'est pas si important – c'est important mais pas autant**, parce qu'elles sont mobiles, elles peuvent se déplacer jusqu'à leur lieu de culte, elles peuvent aller dans d'autres quartiers pour faire leurs courses etc. etc. **Mais il faut quand même que ce soit près de là où il y a une forte communauté, ou là où elles aspirent à vivre**. Donc **nous construisons dans d'autres quartiers pour créer du choix**. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

---

[301] Cf. CARA, *Annual report* 2001, p. 4.

Ces propos montrent toute l'ambiguïté de stratégies qui visent à permettre le choix alors même que l'idée demeure bien ancrée que la « norme » pour les minorités ethniques est de vouloir vivre dans la communauté. Globalement les logements des associations « noires » restent très fortement concentrées dans l'*inner city*. Cela favorise la ségrégation des minorités ethniques dans ces quartiers et défavorise donc les minorités ethniques dans l'accès aux services urbains, notamment aux écoles.

### *B. La politique d'attribution : l'ambiguïté du critère ethnique*

Plutôt que d'examiner les politiques d'attribution des associations « noires » dans le détail, nous nous centrerons ici sur une question : comment le critère ethnique est-il pris en compte dans les politiques et pratiques d'attribution de ces associations, et sous quelle forme ? Les logements sont-ils « réservés » à certains groupes ethniques ? Les associations s'inscrivent-elles dans une logique « séparatiste » de ce point de vue ?

Il apparaît que tel n'est pas le cas. Les associations « noires » ne revendiquent pas une gestion communautaire totalement séparée et exclusive. Elles ne sont fermées par principe ni à des candidats « blancs » ni aux candidats « noirs » d'une autre appartenance ethnique minoritaire que celle de l'association. Toutes les associations de logement « noires » mettent en avant leur ouverture à tous les candidats quelle que soit leur origine ethnique.

> « L'organisation doit servir principalement la communauté afro-antillaise, lui fournir du logement abordable. Mais nous logeons aussi des personnes de la communauté asiatique et de la communauté européenne, des *white British*. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

> « **Nous ne discriminons personne sur le fondement du genre, de la religion, de la couleur ou autre. Et nous en sommes très fiers**. Les 15 maisons que nous avons sont un mélange total de groupes afro-antillais, asiatiques, irlandais. » (Entretien avec la directrice régionale de l'association de logement « noire » CARA, le 28/5/2002.)

Cet effort pour se présenter comme des associations ouvertes, refusant la ghettoïsation, se lit aussi dans la façon dont les associations se présentent en termes de communication publique (sur leurs sites web, dans leurs brochures, etc.) :

> « Nous fournissons des logements abordables pour des personnes d'origines différentes et avec une diversité de besoins. La plupart de nos logements et de nos services fournissent un environnement culturellement adapté spécifique pour les personnes irlandaises tandis que le reste de notre logement répond aux **besoins de la population multiculturelle** de l'Angleterre. **Nous nous engageons à travailler d'une façon non sectaire, non**

**politique, anti-discriminatoire et avant tout inclusive**. Nous fournissons une diversité de solutions de logements pour des personnes différentes. »[302]

« Nehemiah est une association de logement progressiste ayant un stock de plus de 400 logements **au service des communautés multiculturelles** afro-antillaise, asiatique et européenne dans les West Midlands. […] Nehemiah a pour engagement de servir la communauté et vise à la construire dans une unité sociale dynamique dans laquelle **les personnes de toutes appartenances ethniques** se sentent chez elles et se sentent valorisées. »[303]

Cette non exclusivité s'explique principalement par la loi, le cadre légal interdisant toute discrimination ethnique. La position des associations « noires » de ce point de vue n'est pas dénuée d'ambiguïté puisque ces associations revendiquent une compétence spécifique pour loger certains groupes ethniques minoritaires tout en ne pouvant pas légalement choisir leurs clients sur une base purement ethnique. Il faut toutefois distinguer entre les deux principales filières d'attribution des logements des associations : les attributions effectuées par l'association elle-même et les nominations effectuées par la municipalité de Birmingham, ces deux filières représentant en théorie chacune 50% des attributions.

Au niveau des attributions directes, ce contexte légal se traduit par la non prise en compte du critère ethnique comme critère d'éligibilité ou de hiérarchisation des candidatures dans les politiques formelles d'attribution. Tous les candidats sont acceptés, quelle que soit leur origine ethnique. Ils sont ensuite hiérarchisés selon des critères qui ne sont pas directement ethniques. Dans la plupart des cas c'est la notion de « besoin en logement » qui fonde cette hiérarchisation. Par exemple, la politique d'attribution de Nehemiah repose actuellement (depuis 2002) sur une répartition des candidatures en trois catégories : « sans-abrisme / harcèlement » (40% des attributions sont orientées vers cette catégorie), « besoin en logement »[304] (40%) et « transferts et autres raisons » (20%). Ces catégories ne sont pas directement liées à l'appartenance ethnique ; on peut toutefois noter l'importance accordée aux personnes victimes de harcèlement, catégorie au sein de laquelle les minorités ethniques sont majoritaires.

Concernant les nominations municipales, qui permettent à la municipalité de loger des candidats de sa propre liste d'attente, le regard des directeurs de Nehemiah et Ashram est intéressant. Tous deux considèrent que la filière « nomination municipale » fonctionne dans une tout autre logique que leur filière d'attribution propre. En particulier, ils soulignent la plus forte propension de la

[302] Site web de CARA, rubrique « About us », sous-rubrique « What we do », 18/5/2004.
[303] Site web de Nehemiah, page de présentation, 18 mai 2004.
[304] Cette notion renvoie elle-même à plusieurs cas de figures : candidats vivant dans un logement surpeuplé ou en situation de logement instable, mauvais équipement des logements (sanitaires, chauffage, etc.), nécessité de partager des équipements, déménagement souhaité pour des raisons sociales ou économiques (rapprochement du lieu de travail, de solutions de garde d'enfant, etc.) ou médicales.

municipalité à attribuer des logements à des ménages « blancs ». Cela est interprété principalement de la sorte : la municipalité, qui attribue selon un système de points, doit respecter la hiérarchisation des candidatures issue de ce système, sans tenir compte donc de l'appartenance ethnique du candidat, puisque les systèmes de points ne mobilisent pas ce critère ethnique. Comme le résume le directeur d'Ashram, la municipalité « ne peut pas discriminer » :

> « *Et les personnes nominées par la municipalité, sont-elles asiatiques, ou blanches…?*
> -C'est plus mixte. Elles tendent à être plus blanches qu'asiatiques. **Parce que [l'autorité locale] ne peut pas discriminer, elle doit nous envoyer les personnes qui ont le plus de points, et si ce sont des familles blanches alors nous devons prendre ces familles blanches.**
> *-Donc vous avez des locataires blancs ?*
> -Oui, environ 15%. Beaucoup de personnes n'y pensent pas en fait. Lorsqu'on leur propose un logement, elles se demandent si ce logement leur convient, si le quartier leur convient, s'il y a le bon nombre de chambres. Et si ça leur va, et qu'alors vous leur dites qui est le bailleur, elles disent que ça n'a pas d'importance. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Ashram, le 10/5/2002.)

De tels propos semblent indiquer que, par opposition à la municipalité qui ne peut pas discriminer sur une base ethnique, les associations de logement « noires » peuvent se le permettre, tout au moins dans les faits. C'est ce qui ressort aussi des propos du directeur de Nehemiah, très critique vis-à-vis des nominations municipales :

> « *Que pensez-vous de la façon dont la municipalité utilise son droit de nomination ?*
> -Elle est très bonne…! [rire] Ils nomment tout simplement les mauvaises personnes. Parfois, ils nomment aussi des morts!
> *-Qu'est-ce que vous entendez par 'mauvaises personnes' ?*
> -Des personnes qui ne veulent pas vivre là où elles sont envoyées. Par exemple, ils vont prendre la personne qui est en haut de leur liste, qui a le plus de points, et nous avons un logement à Aston, ils vont nommer la personne qui a le plus de points, mais la personne ne veut pas vivre à Aston. La personne va rejeter l'offre de logement parce qu'elle ne veut pas vivre à cet endroit. Donc il y a beaucoup de nominations ratées, c'est ce que je veux dire, **ils ont nommé des personnes de façon inappropriée**. Ou parfois, ils nomment des personnes qui ont déjà trouvé un logement.
> *-Est-ce qu'ils nomment des personnes afro-antillaises ?*
> -**Nous le leur demandons mais ils ne le font pas toujours**. Ils disent qu'ils n'ont pas beaucoup de personnes afro-antillaises sur leur liste, et c'est vrai, en particulier pour les personnes âgées parce qu'elles ne se font pas enregistrer sur leur liste, elles considèrent que l'autorité locale n'a pas de logement qui pourrait satisfaire leurs besoins. Elle ne veulent pas aller dans les résidences des services sociaux. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

Selon le directeur de Nehemiah, la municipalité nomme tout simplement trop de ménages « blancs » et pas assez de ménages « afro-antillais » et cela l'a conduit à demander à la municipalité de nommer plus de personnes « afro-antillaises ». A nouveau, ceci montre que, si le critère ethnique n'est pas mobilisé de façon formelle par les associations de logement noires, il est fortement mobilisé de façon informelle. Pour les associations de logement « noires », il va de soi que les candidats « afro-antillais » pour Nehemiah, « asiatiques » pour Ashram, sont d'une certaine façon prioritaires lors des

attributions. Ces divergences conduisent à des formes de négociation de l'usage par la municipalité de son droit de nomination. Ainsi, l'association Nehemiah a négocié avec la municipalité pour limiter de fait son droit de nomination à 30% des attributions seulement au lieu de 50%.

> « En réalité, le droit de nomination de la municipalité s'applique à 30% de nos logements. Si nous les laissions faire, nous aurions des logements qui resteraient vacants trop longtemps. Donc nous nous sommes mis d'accord avec la municipalité pour nommer en leur nom quelqu'un de notre propre liste qui convient bien au logement. On considère que c'est une nomination mais qu'ils ne sont pas parvenus à nommer quelqu'un de leur liste. Mais c'est toujours enregistré comme une nomination municipale, cela fait toujours partie de leur 50%. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Nehemiah, Birmingham, le 22/5/2002.)

Comme on le voit, il y a une forte ambiguïté autour de l'usage du critère ethnique dans les procédures d'attribution. Si ce critère n'est pas formellement reconnu, au bout du compte les minorités ethniques constituent une très nette majorité des locataires des associations « noires » : à titre d'exemple, 85% des locataires d'UCHA et 75% de ceux d'Ashram sont « noirs » (62% sont « asiatiques), 93% des locataires de CARA sont « irlandais ». Les nominations, qui souvent sont loin d'atteindre le taux des 50% des attributions (seulement 30% pour Nehemiah, 22% pour UCHA), sont le principal canal d'accès pour les « Blancs » ou les minorités ethniques non ciblées par l'association. Il faut aussi souligner que les associations « noires » utilisent pour se faire connaître des vecteurs locaux tels que des annonces dans la presse ethnique minoritaire, ou encore dans certains commerces ethniques minoritaires, restaurants locaux, Eglises locales, radios, etc., qui tendent à canaliser vers elles avant tout des personnes du groupe ethnique auquel elles s'adressent de façon prioritaire.

### *C. La politique de peuplement : ghetto ou community pride ?*

Reste à se pencher sur une dernière question : comment les associations de logement « noires » perçoivent-elles et gèrent-elles la question de la ségrégation ethnique et du peuplement de leur parc ? Nous avons vu que cette ségrégation n'était un prolème ni aux yeux du gouvernement ni à ceux de la municipalité : qu'en est-il de ces associations ? Développent-elles un autre point de vue ?

#### 1. La ségrégation, un non problème

Il n'en est rien : comme les acteurs municipaux, les agents des associations de logement « noires » témoignent d'une forte adhésion à la représentation selon laquelle la ségrégation ethnique ne constitue pas en soi un problème. De façon récurrente, la ségrégation est perçue à la fois comme positive et négative : positive pour autant qu'elle est voulue par les minorités ethniques, pour autant que l'*inner city* leur offre des infrastructures (commerces, lieux de cultes etc.) adaptées et garantit leur

« sécurité » ; négative dès lors qu'elle est subie et qu'elle conduit à à des inégalités flagrantes dans l'accès à un certain nombre de ressources urbaines.

> « *Est-ce que vous pensez que la concentration de ménages ethniques minoritaires dans certaines parties de la ville est un problème ?*
> **-Ce n'est pas un problème. Je veux dire, le problème c'est que ces zones tendent à se dé**grader. Prenez Handsworth par exemple, c'est là que nous opérons. La plupart des personnes qui y vivent sont soit asiatiques soit afro-antillaises. Si vous vivez à Sutton Corfield par exemple, c'est un beau quartier, vous stigmatisez les quartier à majorité noire, asiatique et afro-antillaise. Les médias stigmatisent Handsworth. Cela produit un cercle de dégradation plutôt que d'apporter de l'argent et des entreprises dans le quartier. Donc **il y a un problème de perception des quartiers**, et aussi un problème de manque d'investissement, parce que ce sont des quartiers qui tendent à être pauvres, avec du logement pauvre. Et ce sont aussi des quartiers à fort taux de chômage. C'est pareil pour Sparkbrook ou Sparkhill. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)
>
> *« Et la concentration des minorités ethnique dans certains quartiers, est-ce un problème ou pas?*
> -On pourrait dire que ce n'est pas un problème, si on considère que c'est là que ces communautés se sont établies à l'origine après l'immigration, et que des réseaux d'infrastructures s'y sont déjà mis en place, infrastructures économiques, écoles etc. Si vous allez dans Soho Road, où il y a une forte communauté asiatique et afro-antillaise, vous avez des infrastructures de commerce, des infrastructures religieuses. Donc on peut dire que ce n'est pas un problème. Quand on commence à regarder le logement, l'économie, la santé, on voit une corrélation entre les fortes concentrations de ces communautés et de hauts niveaux de chômage, de logement dégradé, de problèmes scolaires. Si on regarde le niveau des services fournis par la municipalité, le nettoyage etc., si vous allez à Selly Oak ou Harborne, c'est très propre, alors que l'*inner city* tend à être négligé. […] La classe moyenne peut sortir de ces quartiers et aller dans de meilleurs quartiers où il y a de meilleures écoles etc. mais les personnes des classes populaires ne peuvent pas partir. Donc c'est un problème. » (Entretien avec le vice-directeur de l'association de logement « noire » Black Star, le 20/12/2000.)
>
> *« Et la concentration ethnique dans certaines parties de la ville, est-ce que vous pensez que c'est un problème ou pas ?*
> -Euh… **Cela peut être un problème et ce peut être un avantage**. C'est un problème pour autant que le gouvernement pense que les communautés doivent s'intégrer. **Mais historiquement si les communautés se sont rassemblées, c'est pour leur sécurité, la sécurité par le nombre, et c'est aussi pour l'accès aux infrastructures, à tous les services**. Le gouvernement a produit de nombreux rapports à ce sujet, en disant que les communautés doivent mieux s'intégrer. Il y a beaucoup de logements vides dans les quartiers blancs de Birmingham. On m'a juste dit la semaine dernière que dans un quartier de Birmingham, Castle Vale, une famille asiatique a été installée dans un logement mais elle n'a pas été acceptée par les résidents et elle a dû aller ailleurs. Lorsque des efforts sont faits pour mettre des familles noires ou asiatiques dans des quartiers blancs, **ces quartiers ne sont pas prêts à les recevoir. Donc on ne peut pas imposer des personnes dans des quartiers de cette façon. Je pense que c'est très difficile. Je n'ai pas la réponse.** Mais je pense que ce n'est pas seulement une question de logement. Parce que si on regarde les écoles, il n'y a pas de mixité. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » Ashram, le 10/5/2002.)

Cette citation est particulièrement intéressante parce qu'elle soulève la question du racisme des locataires « blancs » des quartiers de l'*outer city* et utilise des termes proches de ceux dans

lesquels certains acteurs locaux de Marseille évoquent les réactions de « rejet » et le « seuil de tolérance ». Ici aussi, la conclusion est fataliste : il n'y a rien à faire lorsque les quartiers "blancs" ne sont pas prêts à recevoir des minorités ethniques. On peut noter aussi la façon dont ce directeur d'association de logement « noir » explique le regroupement des minorités ethniques dans l'*inner city* par des facteurs de « choix » et non pas par les contraintes imposées par le racisme et par des politiques urbaines passées qui ont composé avec ce racisme.

Par ailleurs, un élément récurrent des discours des dirigeants de ces associations « noires » est la croyance en la fierté de la communauté (*community pride*), en sa force (*community strength*), en même temps que la mise à distance de la notion de ghetto. De cette façon la dimension du choix résidentiel est valorisée, celle de la contrainte fortement nuancée.

> « *Et quand vous parlez de ces quartiers, parlez-vous de ghettos ?*
> -Non, je veux dire, des personnes de l'extérieur pourraient utiliser le mot ghetto, mais quand vous commencez à vivre à Handsworth, à y travailler, vous voyez **qu'il s'y passe beaucoup de choses positives. Il y a une communauté très dynamique, très riche culturellement**, vous avez un nombre croissant de personnes de la communauté asiatique qui montent des entreprises. Si on commence à utiliser le mot ghetto, on commence à stigmatiser à nouveau. Mes locataires à Handsworth ne diraient pas qu'ils vivent dans un ghetto. Mais ils diraient, 'il y a de la criminalité ici, nous devons améliorer les écoles', etc. etc.
> -*Et quand vous dites qu'il y a une communauté dynamique, qu'est-ce que vous entendez par communauté ?*
> -Un certain nombre de petites organisations, représentant la communauté locale. Et cela existe depuis longtemps. Cela a bien marché dans le cadre du SRB6, pour Soho Road. » (Entretien avec le directeur de l'association de logement « noire » United Churches Housing Association (UCHA), Birmingham, le 19/12/2000.)

> « *Est-ce que vous parlez de ghettos au sujet de ces quartiers ?*
> -En termes de perception publique. Si vous vous portez candidat au logement social, que vous allez dans une organisation de logement et que vous indiquez vos préférences, vous verrez que le nombre de logements disponibles et vacants est beaucoup plus élevé dans ces quartiers pour lesquels on utilise le terme ghetto ou cluster, par opposition aux quartiers qui sont stables et ont un fondement économique solide. Et si on regarde les associations de logement ou l'autorité locale, lorsqu'elles attribuent les logements on voit que le nombre de points requis pour vivre à Handsworth, Sparkhill ou Sparkbrook est plus faible.
> -*Et le mot ghetto est utilisé ?*
> -… Ghetto est très américain. **Les personnes qui vivent dans ces quartiers ne les perçoivent pas comme des ghettos**. Les gens qui travaillent, qui vivent à Handsworth, diraient qu'il y a des problèmes à résoudre, mais **les communautés sont fières de la diversité culturelle du quartier, elles sont fières de la force de la communauté** (community strength), donc **ces quartiers ont beaucoup à offrir** en leur sein, et je pense que parfois le problème c'est que les gens de l'extérieur se disent 'c'est un ghetto'.
> -*Quand vous dites qu'ils sont fiers de la diversité et de la force de la communauté, qu'est-ce qui vous donne ce sentiment ?*
> -Ils le sont. Il y a eu des consultations à Handsworth. Les gens identifient cette force. Par exemple il y a beaucoup de choses faites à travers le HART, il y a eu beaucoup de consultation des résidents, et cela est venu de la base, **les personnes ici veulent**

**améliorer le quartier, pas nécessairement aller dans de beaux quartiers**. » (Entretien avec le vice-directeur de l'association de logement « noire » Black Star, le 20/12/2000.)

### 2. Une stratégie de peuplement ?

Parce que ces représentations, proches de celles que l'on a repérées chez les agents municipaux (cf. *supra*, chapitre 4), prévalent, la mixité sociale n'est pas un objectif poursuivi par les associations de logement « noires ». De plus, on a vu que leurs logements sont en grande partie localisés dans les quartiers de l'*inner city*, ce qui tend à renforcer les concentrations ethniques. Peut-on parler de politique de peuplement ? A la fois oui et non. D'un côté, le fait même de privilégier la construction des logements dans l'*inner city* et de considérer que la concentration ethnique est plutôt voulue que subie tend à renforcer la concentration ethnique. Mais de l'autre, on observe ici comme au niveau de la politique municipale une volonté de ne pas décider à la place des personnes, de ne pas leur imposer un quartier de résidence. Plus qu'une politique de peuplement, les associations de logement noires cherchent à donner le choix aux ménages, ce choix étant objectivement limité par la concentration des logements dans l'*inner city* et par le poids des stéréotypes relatifs au désir des minorités ethniques de vivre dans ces quartiers.

« *Pensez-vous qu'il faudrait une politique de mixité sociale ?*
-**Je pense que dans le secteur de logement public, les gens devraient se voir donner l'opportunité de se sentir en sécurité lorsqu'ils choisissent leur logement, et d'aller dans des quartiers qui sont traditionnellement vus comme des 'zones interdites'** (no go areas) pour les communautés ethniques minoritaires, comme Kingsnorton, Northfield, Brandwood, Erdington, Stepford, Yardley, Acock's green, Castle Vale… Ces ensembles qui ont été construits dans les années 1960-70 sont classés comme des no go areas. C'est pour cela que les gens n'y vont pas. […] Et par ailleurs, vous êtes indirectement discriminés, parce que, tout d'abord, vous pouvez ne pas vous faire attribuer tel logement sur le fondement du présupposé qu'il n'y a pas de communauté ethnique substantielle à cet endroit ; et deuxièmement, vous êtes quasiment découragé de vous y installer parce qu'il n'y a pas d''infrastructure dans ce quartier. » (Entretien avec le vice-directeur de l'association de logement « noire » Black Star, le 20/12/2000.)

Les évolutions des stratégies de construction visant à développer les logements dans l'*outer city* prennent tout leur sens dans cette perspective de renforcer l'expression du libre choix de leur lieu de résidence par les minorités ethniques.

De cette analyse du mouvement des associations de logement « noires » à Birmingham ressortent trois principales conclusions. La première est celle de la très forte incorporation de ces associations au système institutionnel, en dépit du discours de l'indépendance communautaire et de l'*empowerment*. La deuxième renvoie à la remarquable convergence entre la construction du logement des minorités ethniques comme problème par ces associations et la construction de ce problème par la municipalité et, au-delà, par le gouvernement. Cette convergence s'illustre en particulier sur deux

points : les associations de logement « noires » appuient fortement leur légitimité et leur action sur la notion de différence culturelle et de besoins spécifiques ; elles ne considèrent pas la ségrégation comme un problème. Troisième conclusion, la différence paraît très relative entre l'action de ces associations et les bailleurs sociaux *mainstream*. Dans le fond, on peut noter trois principales spécificités de leur action. Tout d'abord, elles favorisent les minorités ethniques au niveau des attributions, même si le recours au critère ethnique n'est pas complètement explicité ; on peut aussi penser que, le personnel étant issu de groupes ethniques minoritaires, les stéréotypes et discriminations ethniques y sont moins répandus que chez d'autres bailleurs sociaux. Ensuite, elles développent des logements en résidence pour certains groupes spécifiques, notamment pour les personnes âgées immigrées ; à ce titre, on peut voir à quel point ces résidences s'éloignent dans leur conception (attentive à la « différence culturelle ») et dans leur mode de gestion (prise en charge par des associations « noires ») de la politique des foyers en France. Enfin, les logements de ces associations sont fortement concentrés dans l'*inner city*, ce qui résulte en partie de l'histoire et en partie de la conviction que c'est là que les minorités ethniques veulent vivre. L'attention à la « différence culturelle » conduit alors à favoriser la reproduction de la ségrégation des minorités ethniques dans l'*inner city*, et en même temps à minimiser le poids du racisme et des discriminations dans la sédimentation historique de ces formes de ségrégation.

Cette convergence dans les représentations du problème et dans les actions menées conduit à s'interroger sur la spécificité de ces associations : celles-ci sont-elles des acteurs « à part » ou bien font-elles partie d'un « milieu » local relativement homogène ? Si ce n'est leur appartenance ethnique minoritaire, qu'est-ce qui différencie ces acteurs ? Une façon de répondre à cette question consiste à se demander si on peut repérer des formes de circulation entre acteurs d'une institution à l'autre. De ce point de vue on peut effectivement remarquer que les acteurs passent couramment de l'un à l'autre de quatre pôles structurants de l'action publique locale : autorités locales, Corporation du logement, associations de logement *mainstream* et associations de logement « noires ». Pour en citer quelques exemples, l'agent de la Corporation du logement chargé du volet minorités ethniques a travaillé précédemment dans un service municipal du logement, de même que le directeur de l'association Ashram ; la vice-directrice d'Ashram était auparavant la directrice des attributions au sein du service municipal du logement de Birmingham ; le directeur de HAMAC et Black Star de 2002 à 2004 avait travaillé antérieurement à la Corporation du logement ainsi que dans des associations de logement, l'une *mainstream* et l'autre « noire » ; l'actuel directeur de HAMAC est l'un des cadres de l'association *maintream* à laquelle est rattachée HAMAC depuis 2001. Ces circulations d'une institution locale à l'autre traduisent et favorisent une forme de symbiose, d'incorporation non seulement institutionnelle mais idéelle.

**Tableau 12 : Les associations de logement « noires » à Birmingham : synthèse des caractéristiques principales.**

| | **Ashram** | **CARA** | **HAMAC (résultat de la fusion HAMAC – Black Star de 2003)** | **Nehemiah** | **UCHA** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Communauté principale** | « Asiatique » | « Irlandaise » | « Afro-antillaise » | « Afro-antillaise » | « Afro-antillaise » |
| **Date de création** | 1993 | 1984 à Londres ; dans les Midlands depuis 1998 | 2003 sous sa forme actuelle | 1986 (enregistrée par la Corporation du logement en 1989) | 1986 |
| **Indépendance / appartenance à un groupe ?** | Filiale de l'association de logement Accord HA (5000 logements) depuis 2002 | Indépendante | Filiale du groupe Prime Focus depuis 2001.<br>En 2003 fusion de l'ex HAMAC et de l'ex Black Star au sein de Prime Focus sous le nom de HAMAC. | Indépendante | Indépendante |
| **Profil ethnique du directeur** | « Indien » | « Irlandaise » | « Blanc » depuis 2004 | « Afro-antillais » | « Afro-antillais » |
| **Nombre de logements** | -Ashram : 800<br>-Accord HA : 5000 | 42 à Birmingham, 63 en tout dans les West Midlands. 400 à Londres. | -HAMAC : 1000<br>-Focus HA : 12 000s | 400 dans les West Midlands, dont 125 à Birmingham | 300 |
| **Localisation des logements** | Principalement sud-est de l'*inner city* (Sparkbrook, Sparkhill) | Principalement quartier irlandais | Principalement Handsworth | Principalement nord-ouest de l'*inner city* | Principalement nord-ouest de l'*inner city* |
| **Composition ethnique des locataires** | 75% de « Noirs » et 25% de « Blancs » (62% d'« Asiatiques ») | -« Irlandais » 92,7%<br>-« Britanniques » 2,8%<br>-« Asiatiques » 1,6%<br>-« Mixtes »/ « Autres »/ « Noirs » 2,3%<br>-« Autres Blancs » 0,6%. | 87% de « Noirs » et 13% de "Blancs" | 64% de "Noirs" et 36% de « Blancs » (49% d'« Afro-antillais ») | 85% de « Noirs » et 15% de « Blancs » |

## IV. RETOUR SUR MARSEILLE : LES CONDITIONS DE LA MOBILISATION ET DE LA REPRESENTATION DES MINORITES ETHNIQUES DANS LE CONTEXTE REPUBLICAIN

L'analyse des associations de logement « noires » à Birmingham conduit au final à aborder le cas marseillais sous un angle rarement adopté par les analyses de sociologie de l'immigration en France[305] : celui de la mobilisation des minorités ethniques. Dans quelle mesure les minorités ethniques se mobilisent-elles à Marseille sur la question de l'accès au logement ?

L'un des contrastes les plus frappants entre Birmingham et Marseille de ce point de vue est l'« invisibilité » des minorités ethniques comme actrices de la politique locale du logement. Il n'y a pas à Marseille de bailleurs sociaux revendiquant une identité ethnique minoritaire. Le contexte de la politique nationale ne s'y prête pas : le cadrage républicain des enjeux n'a pas fait la moindre place à une perspective d'*empowerment* des minorités ethniques, bien que la problématique de la représentation des minorités ethniques (désignés comme « jeunes des quartiers ») dans l'action publique en France commence à être soulevée à un niveau officiel, par exemple dans la police (Rapport Begag, 2004). L'ensemble des acteurs locaux du logement, et du logement des minorités ethniques, est nettement dominé par des acteurs ethniques majoritaires. Parmi les acteurs municipaux impliqués sur les questions de logement et même plus spécifiquement de lutte contre l'exclusion par le logement ou de politique de la ville, les minorités ethniques se font très rares. Les personnes « issues de l'immigration » ne sont pas mieux représentées parmi les cadres préfectoraux : « L'Etat c'est le pire », selon un interlocuteur du FASILD qui déplore cette fermeture des institutions aux minorités ethniques. A la préfecture, même la CODAC est placée sous la responsabilité d'une personne « blanche ». Au sein du personnel des organismes HLM, les minorités ethniques sont fortement sous-représentées. Au niveau des administrations locales, seul le FASILD fait exception : le délégué régional est « français », mais parmi les sept chargés de mission, quatre sont « d'origine maghrébine ». En ce qui concerne le personnel administratif, cinq agents sont « français » et trois sont « issus de l'immigration ». La politique implicite de l'établissement à l'échelle nationale est de favoriser, à compétence égale, les personnes issues de l'immigration.

Qu'en est-il des associations ? Y a-t-il à Marseille des acteurs associatifs qui revendiquent une identité ethnique et la représentation de certaines communautés ethniques ? La « représentation » des

minorités ethniques est-elle revendiquée par les minorités ethniques elles-mêmes ou par des membres de la majorité ethnique ? Comment les minorités ethniques gèrent-elles leur ethnicité dans un contexte républicain qui fait de leur appartenance ethnique minoritaire un stigmate et qui les somme d'invisibiliser ce stigmate ? L'ethnicité est-elle une ressource ou une contrainte pour ces acteurs locaux ? Certaines associations représentent-elles les intérêts des minorités ethniques, et le font-elles de façon explicite ?

Ces interrogations nous ont conduite à nous intéresser à deux types d'associations très différents, que l'on peut désigner comme des « associations professionnelles » et des « associations militantes ». Les premières sont des associations d'insertion fortement intégrées au système institutionnel, qui participent à la gestion de l'action d'insertion. Nous montrerons comment ces associations, dont certaines ont une forte identité ethnique, s'arrangent pour rendre invisible cette dimension ethnique et assument un positionnement « républicain » qui revendique principalement l'égalité devant la loi quelle que soit l'origine ethnique. Les secondes s'inscrivent moins *dans* que *contre* le système et sont critiques à l'égard de celui-ci. Associations de défense des « immigrés » plutôt qu'associations d'immigrés, elles revendiquent elles aussi, comme nous le verrons, un positionnement essentiellement républicain.

### *A. Les associations « professionnelles » : l'invocation de l'intégration et de la loi républicaine*

Les dispositifs législatifs en faveur du droit au logement et de la mixité sociale des années 1990 (loi Besson, loi exclusions) ont renforcé la place faite aux associations d'insertion dans la politique sociale du logement et notamment dans l'entreprise de mobilisation du parc privé à des fins d'insertion des personnes en difficulté socio-économique. Ces associations peuvent être qualifiées de « professionnelles » dans le sens où, bien qu'elles aient pu au départ être le fruit d'initiatives de la société civile voire de militants, elles sont aujourd'hui fortement insérées dans les réseaux locaux d'action publique. Des activités de service public (développement de l'offre, accompagnement social lié au logement) leur sont sous-traitées par l'Etat ou les collectivités locales, notamment dans le cadre du PDALPD. A Marseille, de nombreuses associations participent de cette façon à l'action publique d'insertion par le logement. Les plus importantes sont l'Association méditerranéenne pour l'insertion par le logement (AMPIL), l'Association immobilière à caractère social (AICS), l'Association service logement insertion méditerranéenne (ASLIM), Initiatives citoyennes pour l'insertion (ICI),

[305] Dans son analyse des mobilisations de sans-papiers, J. Siméant souligne ce point aveugle des recherches françaises, qui peut s'expliquer par le soupçon d'illégitimité qui pèse en France sur tout modèle « ethnique » de mobilisation (Siméant, 1998, chapitre 1).

l'Association marseillaise pour la garantie d'accès au logement (AMGAR), l'Association pour le développement des relations intercommunautaires à Marseille (ADRIM) ou encore Habitat alternatif social (HAS).

Certaines de ces associations se caractérisent par un paradoxe fondamental. Alors qu'elles présentent un caractère ethnique manifeste (à en juger à l'origine ethnique de leur personnel, de leur directeur, de leur public), elles font tout pour gommer cette dimension ethnique. Elles mobilisent des ressources (du personnel, des connaissances, du savoir-faire) ethniques sans l'expliciter. Leur discours et leur action se positionnent clairement dans le registre républicain, celui de l'égalité d'accès aux droits, de la citoyenneté républicaine. Les deux exemples qui illustrent le mieux cette contradiction sont ceux de l'AMPIL et d'ICI.

### 1. L'Association méditerranéenne pour l'insertion dans le logement (AMPIL)

L'Association méditerranéenne pour l'insertion dans le logement (AMPIL) est née en 1992. Son directeur est issu de parents algériens et a grandi dans une cité de Marseille, Bassens. Adolescent, il fréquente de multiples cercles militants, le parti communiste, les mouvements gauchistes et anarchistes, les centres sociaux. Il se lance dans la vie professionnelle à la fin des années 1970, travaille d'abord comme animateur en centres de loisirs, puis comme éducateur sur le quartier de Belsunce jusqu'en 1982. Il participe parallèlement à la création de Radio Gazelle et de Radio Galère autour de laquelle se crée un groupe antifasciste. En 1983, après un bref passage à la direction d'un centre social à Aix-en-Provence, il prend la direction de celui de Belsunce, jusqu'en 1989. Dans les années 1980, il participe également à une étude au sein de l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement (ALPIL) sur les habitants des meublés du centre-ville de Marseille et monte une association des habitants d'hôtels meublés du centre-ville. En 1990, il rejoint l'ALPIL à Lyon dans le but de se former et de revenir monter une association similaire à Marseille. En 1992, il crée l'AMPIL, puis l'AICS et l'ASLIM. Il est aujourd'hui considéré comme la tête de proue du mouvement associatif en matière d'insertion par le logement à Marseille.

L'attachement à une logique universaliste et le refus de la spécialisation ethnique caractérisent le positionnement de l'AMPIL. Ses employés et son public sont majoritairement issus de l'immigration maghrébine, tout comme l'est son directeur. Pourtant l'AMPIL manifeste une volonté très nette de s'inscrire dans une logique universaliste et de ne pas se présenter ou être perçue comme une organisation d'« immigrés » ou pour les « immigrés ».

> « Je ne travaille pas sur le logement des immigrés, je travaille sur le problème du logement en général. » (Entretien avec le directeur de l'AMPIL, de l'ASLIM et de l'AICS, le 20/11/2001.)

> « **Si je vous donne la liste des noms, des patronymes des personnes que nous recevons, que nous logeons etc., ceux qui ont une origine étrangère représentent quasiment 95%. Ce n'est pas pour autant que nous conditionnons notre travail à ce paramètre. Pour nous, ils sont comme les autres**. Par contre, du moment où nous avons une discrimination très claire et ciblée sur laquelle nous pouvons travailler, ou sur un **besoin en logement spécifique correspondant à des modes de vie spécifiques** qui ne perturbent pas la société française, à ce moment-là, nous sommes très attentifs et nous essayons d'apporter notre contribution pour faire avancer les choses. Donc, effectivement, nous travaillons beaucoup avec les gens d'origine étrangère ou immigrée, et nous travaillons également sur une série de réponses qui vont correspondre au mieux à ces populations. Mais **nous ne sommes pas une association d'intégration des immigrés. Nous sommes une association qui travaille sur la notion de droit au logement, en général pour ceux qui sont les plus démunis, dont les familles immigrées**, dont les travailleurs immigrés. » (Entretien avec le directeur de l'AMPIL, de l'ASLIM et de l'AICS, le 20/11/2001.)

Ces réponses spécifiques qui visent à répondre aux besoins spécifiques de ces populations sont principalement de quatre ordres. L'association recherche d'abord des solutions logements pour les vieux migrants qui n'ont pas fait le regroupement familial et repartent souvent dans leur pays. Elle mène une action de lutte contre le logement insalubre (hôtels meublés, garnis), en développant des logements à loyer abordable en centre-ville, principalement à travers la réhabilitation de logements privés existants à l'aide de subventions de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat). Elle a par ailleurs participé au relogement en résidences sociales des populations immigrées de l'un des derniers bidonvilles de Marseille, Lorette. Enfin, en direction des ouvriers agricoles, qui sont généralement des étrangers, elle monte des programmes de réhabilitation de bâtiments agricoles à l'abandon.

L'effacement volontaire de la dimension ethnique de l'association s'accompagne d'une volonté très nette d'assurer la discrétion de l'action en faveur des personnes d'origine immigrée. L'association est soucieuse de dissimuler ces actions, ainsi que la présence des minorités ethniques dans l'espace urbain.

> « On a 9 petits logements, 17 rue Plan-de-veste , où il n'y a que des immigrés, c'est en plein vieux port, et dont les loyers sont à 700 francs à peu près, des petits 25 mètres carrés, avec tout le confort, douche, WC, et on les avait meublés en plus. **Et personne ne le sait**, personne ne repère cet immeuble, ce n'est pas un foyer. […] Ensuite nous avons d'autres types d'opérations, ce sont les résidences sociales, c'est-à-dire rien d'autre que les foyers migrants, ce sont des foyers qui sont très intégrés dans la ville. On a comme ça relogé les travailleurs immigrés vieillissants du dernier bidonville de Marseille, qui était donc Lorette, et donc là, tout le long de la rue Rabelais, il y a plusieurs immeubles qui sont concernés. Mais per**sonne n'est au courant, ça ne se voit pas**, ce n'est pas un foyer, c'est dans de l'ancien. » (Entretien avec le directeur de l'AMPIL, de l'ASLIM et de l'AICS, le 20/11/2001.)

L'action de l'association s'inscrit principalement dans les dispositifs départementaux et en particulier dans le PDALPD. Elle se positionne par là dans les logiques sociales (départementales et

étatiques) plutôt que dans les logiques territoriales – urbaines. Corrélativement, elle privilégie l'action sur le logement privé plutôt que le logement social. L'association n'a par contre que peu investi la politique de la ville, estimant cette politique trop politisée. La volonté de dépolitiser les enjeux liés à l'immigration est très nette et rejoint celle d'invisibiliser l'action dans la ville.

> « *Quand vous disiez que vous travaillez surtout dans le cadre du PDLD et du Plan Départemental d'Insertion (PDI), pas de la politique de la ville, c'est un choix ?*
> -Non, parce que dans la politique de la ville, les acteurs du logement ce sont les bailleurs sociaux, les HLM. Et moi j'arrive avec mes méthodes etc., la politique de la ville c'est quelque chose de particulier, ça dépend directement de la commune, deuxièmement, pff… [soupir], alors que les dispositifs PDLD c'est clairement sur le logement des plus démunis, les **règles du jeu sont plus claires, sont moins politisées que dans le cadre de la politique de la ville**. Et puis voilà. Donc ce ne sont pas des choix déterminés, ce sont des choix euh… logiques. Mais si la politique de la ville se transforme pour intégrer de manière plus évidente la question du logement dans toutes ses dimensions, et qu'elle permet à des acteurs de base de pouvoir interpeller et travailler sur ces questions-là, on n'est pas opposé. » (Entretien avec le directeur de l'AMPIL, de l'ASLIM et de l'AICS, le 20/11/2001.)

### 2. Initiatives citoyennes pour l'insertion (ICI)

Créée en 1998, l'association Initiatives citoyennes pour l'insertion (ICI) se présente comme « une structure associative oeuvrant pour l'insertion par le logement d'un public défavorisé » ou encore comme « une association ayant pour objectif la prévention des exclusions et le développement de la participation citoyenne » (ICI, *ca*. 2000, p. 5). Elle emploie sept agents : un directeur, une conseillère en éducation sociale et familiale, deux médiatrices (l'une en insertion-emploi, l'autre en insertion par le logement), un agent insalubrité, un chargé de gestion comptabilité et un agent d'accueil. Le financement est multiple : en 2001, trois emplois étaient des emplois jeunes (80% Etat, 10% ville et 10% région), trois autres des emplois consolidés (80% Etat, 15% département et 5% auto-financement) et le directeur était financé sur financement européen. Le fonctionnement est financé par les crédits de la politique de la ville (surtout par le FASILD) et le FSL (financement de mesures de gestion adaptée).

Dans les faits, ICI est orientée spécifiquement vers les populations d'origine comorienne. Le directeur lui-même est d'origine comorienne ainsi que la majorité des employés. Pourtant, l'association se positionne elle aussi dans une logique citoyenne et universaliste, comme l'indique son nom. Il s'agit pour elle non pas de revendiquer des droits ou des services spécifiques pour les Comoriens, mais de leur garantir le droit au logement reconnu à tout citoyen et l'application de la loi et des principes républicains de droit au logement et de mixité sociale. ICI ne se positionne pas dans un rapport de contestation de la logique républicaine de l'action publique, mais dans la contestation de son inapplication par les acteurs du logement, qu'il s'agisse des bailleurs sociaux, de l'Etat local ou

des collectivités locales. L'Etat en particulier est interpellé, dans la mesure où il est le principal responsable de l'application des lois.

> « Il y a un positionnement dans les associations comme dans toute forme organisée, nous on se positionne sur un **positionnement citoyen, c'est-à-dire jouer la loi**. On ne cherche pas à savoir qui est fautif, qui est responsable et tout ça, on voit qu'il y a des décrets d'insalubrité qui sont émis, il y a la loi contre les exclusions, il y a la loi SRU etc., donc nous on joue la loi, on dit à la collectivité, vous voyez, vous avez sorti ça, nous on veut voir ça sur le terrain. » (Entretien avec le directeur d'ICI, le 5/6/2001.)

On retrouve cette posture républicaine, cette interpellation des institutions républicaines, dès les premières lignes du Mémorandum d'ICI sur les marchands de sommeil et l'insalubrité dans le triangle Sanchez au Panier :

> « L'activité 'marchands de sommeil' est devenue un métier impuni. Malgré un arsenal juridique fourni, malgré tous les dispositifs de sécurité, de santé publique, d'hygiène et d'habitat mis en place par le législateur, force est de constater la nullité des lois. […] **Pourquoi les lois de la République sont à ce point bafouées** ? **Devons-nous penser, nous citoyens, que ces individus malhonnêtes bénéficient d'une protection** ? Le public défavorisé logé par ces derniers est-il si négligeable au point de le laisser dans des situations indignes et indécentes à notre époque ? La fonction première de la République n'est-elle pas la protection des citoyens ? » (ICI, *ca*. 2000, Mémorandum sur les marchands de sommeil, p. 3.)

ICI tente d'opposer cette conception citoyenne et républicaine de l'accès au logement à la conception culturaliste que tentent d'imposer les bailleurs sociaux et au nom de laquelle ils légitiment les refus opposés aux personnes d'origine comorienne souhaitant entrer dans le logement social sur la base de leur dite « inadaptation culturelle » en matière de logement.

> « Nous avons une médiatrice de suivi d'insertion par le logement, parce que beaucoup de logeurs nous disent on ne loge pas ces publics parce qu'ils n'arrivent pas à bien occuper le logement. Certes il y a une part de vérité dans tout ça, mais ça ne justifie pas le refus de dire toi tu ne rentres pas parce que tu es comme ça. Donc **il y a tout un travail d'éducation à faire**, tout le monde n'est pas parfait d'entrée, alors on a tout un travail, par exemple derrière vous, on a fait des panneaux, on a fait des dépliants qui expliquent **les droits et devoirs des locataires**, le bail, les réparations dans le logement, tout ce qui est autour du droit du locataire, en termes d'action citoyenne. » (Entretien avec le directeur d'ICI, le 5/6/2001.)

Dans cette perspective, l'association développe des actions diverses, d'étude, d'information, d'interpellation ou d'accompagnement social. Elle a notamment dispensé des mesures de gestion adaptée dans une copropriété dégradée (le Parc Kallyste) et signé avec certains bailleurs sociaux des conventions sur l'accueil des familles comoriennes primo-arrivantes dans le logement. Elle a produit une étude importante sur les marchands de sommeil et la lutte contre l'insalubrité dans le Panier, qui a circulé parmi les acteurs locaux et a joué un rôle dans la mise à l'agenda de cette question à partir de 2001.

En conclusion, on peut dire que la mobilisation des minorités ethniques à Marseille prend en partie la forme « invisible » d'une mobilisation au sein d'un mouvement associatif qui refuse tout étiquetage ethnique et revendique au contraire un positionnement clairement républicain. Ce mouvement est fortement intégré au système institutionnel. Les efforts pour effacer le stigmate de l'origine conduisent à l'absence de toute revendication de type communautaire ou en termes de différence culturelle. C'est l'égalité des droits qui est revendiquée et non pas la prise en compte de la différence culturelle. En ce sens, on peut dire que la définition républicaine des enjeux par les pouvoirs publics canalise très fortement la mobilisation des minorités ethniques en France. L'inscription dans les dispositifs d'insertion constitue à ce titre ce qu'on pourrait appeler une modalité silencieuse de mobilisation des minorités ethniques, au nom de l'égalité et non pas de la différence, au nom du citoyen et non pas de la communauté.

Ce positionnement républicain n'est pas sans conséquence sur l'action de ces associations et notamment leur action en matière de lutte contre les discriminations. Dans le cas de l'AMPIL, le fait de s'inscrire principalement dans le dispositif du PDALPL a pour corollaire l'acceptation d'un cadrage des enjeux en termes d'exclusion et d'insertion, cadrage qui marginalise la question des discriminations et du racisme. Dans le cas d'ICI, l'association développe davantage le registre de l'interpellation des institutions républicaines, tout en étant fortement limité dans cette perspective par le fait que ces institutions sont aussi ses financeurs principaux. Comme on l'a vu, au sein de la CODAC, ces associations s'inscrivent davantage du côté des « professionnels » que du côté des *outsiders*. A ce titre, elles n'échappent pas aux contradictions de l'antiracisme républicain qui, à force d'invisibiliser les origines ethniques, ne favorise guère la prise en compte de l'expérience propre des minorités ethniques, à savoir celle du racisme et des discriminations, et non pas seulement de « l'exclusion ».

### *B. Un militantisme antiraciste à la républicaine*

Contrairement aux associations « professionnelles », les associations que nous appelons militantes revendiquent une situation d'extériorité et un positionnement critique par rapport au système. Leur mode d'action réside non pas dans la production d'action publique mais dans la mobilisation collective à travers des activités de type manifestation ou procès. Il s'agit pour certaines de déclinaisons locales d'associations nationales (Droit au logement, Ligue des droits de l'homme, etc.), pour d'autres d'initiatives locales (Un Centre-ville pour tous, UCVPT). Ces associations représentent, pour reprendre l'expression de J. Siméant, un « militantisme de solidarité » c'est-à-dire une forme spécifique de militantisme défendant des personnes qui ne sont pas *a priori* les mêmes que

ceux qui soutiennent leur cause (Siméant, 1998, p. 64)[306]. Parce que certaines catégories d'« immigrés » ont peu de ressources pour se mobiliser seules, l'antiracisme est un champ privilégié de déploiement de cette forme de militantisme.

Le point sur lequel nous voudrions attirer l'attention est que ces associations se positionnent elles aussi dans une perspective citoyenne et républicaine. Leurs noms mêmes symbolisent cette attitude républicaine, indifférentialiste, à travers la référence aux « droits » (Droit au logement) ou au « droits de l'homme » (Ligue des droits de l'homme), la défense de « tous » et non de certaines catégories spécifiques (Un centre-ville pour tous). On développera ici l'exemple de l'association UCVPT qui est aujourd'hui à la tête du mouvement militant pour la défense du droit au logement des « immigrés » à Marseille. Cette association s'est constituée en octobre 2000. Elle est née d'inquiétudes sur le sort des habitants pauvres, pour beaucoup d'origine étrangère, des quartiers anciens de Marseille face au développement des opérations de réhabilitation menées par la municipalité. Sa problématique clé est celle des risques d'expulsion des ménages les plus défavorisés, dont les populations immigrées, du centre ancien.

> « Le Centre ville de Marseille est fréquenté quotidiennement par des milliers de Marseillais qui y vivent, y travaillent, y consomment. **Sa diversité culturelle et sociale, la présence d'une population diversifiée qui y habite ou le traverse est une richesse pour notre ville**.
>
> Or depuis plusieurs années, à travers de multiples procédures contraignantes de restauration immobilière (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), Périmètre de Restauration Immobilière (PRI), etc.), la municipalité a engagé une politique de réhabilitation des immeubles dont l'effet principal est **d'exclure du droit à vivre en centre-ville (au Panier, à Belsunce et Noailles notamment) les populations les plus pauvres et les plus fragiles**…
>
> Tout en considérant comme indispensables des opérations permettant aux habitants du centre-ville de bénéficier d'un habitat décent et d'espaces publics dignes de ce nom, mais constatant les risques de dérives liés à une absence totale de transparence dans les opérations menées, un groupe de citoyens a créé l'association « Un centre ville pour tous » en octobre 2000. En un an, cette association a contribué à promouvoir et faire respecter trois principes de base. **le droit à l'information des citoyens […] ; le droit au logement des populations actuelles […] ; l'action collective en direction des pouvoirs publics.** »[307]

L'accent mis ici sur la diversité culturelle et sociale, fortement valorisée, tranche avec le discours de l'AMPIL ou d'ICI, dans lequel domine le registre de l'égalité des droits. Toutefois, à l'opposé du cas de Birmingham, le discours de valorisation de la diversité culturelle débouche sur l'invocation du droit républicain, des droits du citoyen, du droit à la ville et du droit au logement, de la protection des « plus pauvres » et des « plus fragiles ». Il ne s'agit pas de revendiquer un droit à la différence ou une action spécifique, mais au contraire l'application de la loi républicaine.

---

[306] Ce militantisme de solidarité a été relativement peu étudié. Cf. toutefois J. Siméant (1998) sur les sans papiers et C. Péchu (2004) sur l'association Droit au logement.
[307] Site internet UCVPT, 12/7/2003.

> « **Moi je crois beaucoup à ça aujourd'hui, à une application stricte de la loi**, et pour que l'application stricte de la loi se fasse, on ne s'en remet pas seulement aux fonctionnaires, je pense qu'il faut que les habitants se bougent. Et la loi il faut la comprendre, il faut la faire expliquer, et ensuite il faut revendiquer son application. Ca c'est une première chose, car il y a dans cette loi des protections sociales, des protections techniques, des protections financières. » (Entretien avec l'animateur de l'association « Un centre-ville pour tous », le 07/06/2001.)

Les principales actions initiées par l'association sont la production d'expertise, d'information, l'introduction de transparence dans le projet centre-ville (réalisation d'un mémorandum sur le PRI du centre-ville) ; la sensibilisation des habitants (organisations de visites du Panier ou de Belsunce donnant à voir « l'envers du décor ») ; l'organisation de manifestations ; l'interpellation des pouvoirs publics (demandes de réunion avec la préfecture, la CAF (Caisse d'allocations Familales), les élus municipaux, etc.) ; le développement de procès contre la municipalité ou contre des marchands de sommeil.

L'association recrute surtout dans les rangs des classes moyennes ou supérieures (cadres, étudiants, enseignants, magistrats) et bénéficie de la présence d'experts clés sur la question du logement des immigrés à Marseille. Son principal animateur est impliqué de longue date sur la question du logement des immigrés à Marseille et a notamment été délégué régional du FAS de 1984 à 1995. Il s'est intéressé très tôt aux questions de logement, avant même d'avoir des activités professionnelles. Etudiant, il a travaillé dans une organisation de chantiers volontaires dans les bidonvilles de la région parisienne. Chimiste de formation, il bifurque assez tôt de la chimie au bâtiment et en 1959 il crée avec des amis une société coopérative ouvrière de production spécialisée dans la rénovation de l'habitat ancien. Il travaille alors avec le PACT et aide notamment à la constitution du premier bureau technique du PACT dans la région parisienne. En 1963, il est appelé à diriger un chantier de résorption de bidonville en Algérie, à Oran. Parti pour six mois, il y reste dix ans. Après ce chantier, il fonde avec des Algériens un bureau d'études sous forme de coopérative. Il le dirige jusqu'en 1972 puis revient en France. Il travaille comme consultant auprès du président du centre de développement de l'OCDE et auprès des Nations Unies, jusqu'en 1975. Il s'installe alors à Marseille où il crée une association appelée Echange Méditerranée, dont le but est de construire de nouvelles relations avec les villes du bassin méditerranéen. Cette association a financé les premières opérations de coopération décentralisée. En 1984, il est chargé de la mise en place de la régionalisation du FAS en région PACA. Il reste délégué régional du FAS pendant 11 ans, jusqu'en 1995. Il lance notamment une étude sur le logement des isolés dans le centre-ville de Marseille[308]. En 1995, il accepte un poste de chargé de mission dans la mission de préfiguration du projet Euroméditerranée. Il est chargé des aspects sociaux du projets et notamment du logement. L'alternance municipale modifie

[308] Cette étude a donné lieu à une publication : cf. Ascaride, Condro (2001).

la situation : « Je n'ai pas pu rester très longtemps car est arrivée la municipalité de M. Gaudin, et on trouvé que ma notoriété d'être plutôt l'ami des immigrés n'était pas convenable dans un projet de valorisation pour Marseille. On a tout fait pour… on m'a viré » (entretien, le 7/6/2005). Il se voit alors confier une mission de mise à plat du PDALPD. En 1998, il prend sa retraite et s'intéresse alors à nouveau à divers dossiers. Il est actuellement président de plusieurs associations. Il est notamment président de 3CI, une association d'aide à la création de petites entreprises, qui travaille aussi en coopération avec des pays du Maghreb ; du collectif Medcoop, créé en 2000, qui rassemble des structures associatives et publiques sur des opérations de coopération décentralisée ; et, depuis 1999, d'une association visant à faire renaître un espace d'accueil des étrangers suite à la faillite de l'ancienne Maison des étrangers de Marseille. Il est enfin membre du Conseil d'administration et animateur d'UCVPT.

L'association peine à mobiliser les habitants d'origine immigrée, très démunis en ressources susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de mouvements sociaux. La volonté de représenter ces habitants d'origine immigrée en dépit de leur absence dans l'association est fortement revendiquée : l'association « a pris fait et cause pour les plus fragiles, donc les immigrés, dont les isolés » (entretien avec l'animateur d'UCVPT, le 7/6/2001)

> « Il faut que les acteurs de la société civile se bougent. Il faut qu'ils se bougent, il y a plusieurs façons de bouger, alors moi je pense qu'il y a deux types d'action, premièrement bouger en mobilisant les habitants sur leur propre avenir, et puis il y a une deuxième série d'actions qui consiste à **mobiliser les habitants sur les publics les plus fragiles, car il y a des gens qui sont sans défense. Et parmi ceux-là, je mets au premier rang les immigrés âgés, usés, qui ne connaissent aucun moyen de défense. Ceux-là, il faut que la population, l'environnement, se mobilisent pour eux, et avec eux**. » (Entretien avec l'animateur d'UCVPT, le 7/6/2001.)

Comme pour les associations d'insertion, la cause des immigrés est au cœur de l'action des associations engagées dans un militantisme de solidarité sans être affichée de façon explicite. Dans les deux cas, l'action est principalement orientée vers les personnes immigrées ou issues de l'immigration, mais ce sont les « exclus », les « citoyens » ou les « plus fragiles » qui sont explicitement ciblés. La comparaison entre les associations d'insertion telles que l'AMPIL ou ICI et une association militante telle qu'UCVPT conduit à pointer une différence et une similitude essentielles. D'un côté, ces deux types d'associations s'écartent quant à leur base sociale. Les secondes sont moins des associations d'« immigrés » que des associations pour les immigrés. De l'autre côté, l'ensemble de ces associations inscrivent leur mobilisation dans un regsitre républicain, que ce soit en termes de présentation de soi (refus de se présenter comme « associations d'immigrés » même lorsque le personnel et la direction sont issus de minorités ethniques), de ciblage explicite des publics (ce sont les citoyens et non les « immigrés » qui sont explicitement visés) ou de registres d'action (dispositifs d'insertion pour l'AMPIL, dispositifs d'insertion et interpellation des pouvoirs publics pour

l'application de la loi pour ICI dans un certain nombre d'arènes locales, interpellation plus « musclée » des pouvoirs publics par UCVPT, à travers des pétitions, manifestations ou procès). Dans les deux cas, c'est la référence républicaine au citoyen et à ses droits qui structure la mobilisation.

### *Conclusion comparative*

En conclusion, cette analyse montre tout l'intérêt de croiser la question des mobilisations de stigmatisés et celle du contexte des mobilisations ; elle met aussi en évidence les apories des mobilisations de minoritaires, aussi bien dans le cadre différentialiste que dans le cadre républicain.

De nombreux travaux relatifs aux mouvements sociaux ont souligné le poids du contexte dans la structuration des mobilisations. A la notion de contexte est toutefois souvent préférée celle de « structure des opportunités politiques ». Amorcée par D. McAdam (1982) et développée par S. Tarrow (1989) ou H. Kitschelt (1986), elle renvoie à l'état d'une structure de jeu dans laquelle se développe un mouvement social et à l'idée qu'à mobilisation égale, des contextes politiques augmentent ou minorent les chances de succès de mouvements sociaux. Elle est largement associée à Kitschelt, qui construit une typologie des systèmes politiques en fonction de leur degré d'ouverture aux mobilisations de la société civile. Les analyses des mobilisations ethniques ont souvent souligné le poids des variables institutionnelles et le rôle de l'Etat ou du contexte national dans la structuration de ces mouvements (Bousetta, 2000) et nombre d'entre elles ont mobilisé la notion de « structure d'opportunité politique » (Poinsot, 1993, 1994 ; Ireland, 1994, Martiniello, 1997). Cette notion n'est toutefois pas sans inconvénients, à commencer par une certaine rigidité. En effet, les éléments structurants du contexte peuvent ne pas être les mêmes pour l'ensemble des mouvements sociaux : les mobilisations ethniques, écologistes ou corporatistes peuvent être influencées par des dimensions différentes du contexte. Un même contexte national peut favoriser l'expression de certains mouvements, en inhiber d'autres. C'est pourquoi nous préférons retenir ici simplement la notion de contexte, qui permet d'échapper à ces travers lorsqu'on s'intéresse à un type de mobilisation spécifique[309].

L'analyse de la façon dont les minorités ethniques se mobilisent sur l'enjeu du logement à Birmingham et à Marseille permet de tirer quelques conclusions quant à la façon dont les contextes nationaux britanniques et français contribuent à structurer les mobilisations, quant aux conditions de possibilité d'une mobilisation des minorités ethniques dans l'antiracisme dans ces deux pays. L'idéologie nationale en matière de gestion de l'ethnicité, et les cadres d'action publique et dispositifs

[309] Sur ce point, on peut se reporter à la discussion de J. Siméant (1998, pp. 69-71) ; cf. aussi R. Edmonson (dir., 1997).

institutionnels eux-mêmes influencés par cette idéologie, apparaissent comme les éléments de contexte les plus décisifs à cet égard.

En Grande-Bretagne, la reconnaissance publique de la légitimité de la différence culturelle et de la communauté est propice à une mobilisation revendiquant une base communautaire. Les institutions nationales encouragent très fortement ce type de mobilisation, au point que la structuration d'organisations « noires » a été l'un des éléments clés de la politique britannique dans les années 1980. Le contexte institutionnel offre des ressources significatives aux mobilisations communautaires : ressources en termes de légitimité tout d'abord en validant et en valorisant la notion même de communauté ; ressources matérielles également à travers les subventions par la Corporation du logement et éventuellement d'autres institutions publiques. Il produit dans le même temps des contraintes fortes : les institutions publiques définissent elles-mêmes ce qu'est une association de logement « noire » ; l'accès au financement suppose le respect de normes multiples (notamment de bonne gestion) définies là encore par les institutions. La mobilisation communautaire est strictement encadrée par les institutions et tributaire de la « bonne volonté » de celles-ci à son égard.

En France, l'illégitimité de la référence à l'origine ethnique et à la communauté inhibe au contraire ce type de mobilisation. Les institutions n'ont pas favorisé le développement d'une mobilisation et d'organisations communautaires. Au contraire, l'idéologie républicaine est intériorisée par les acteurs, qui adaptent leur mode de mobilisation à ce contexte. Les minorités ethniques se mobilisent mais elles le font en tant que citoyens ou opérateurs d'insertion plutôt qu'en tant que minorités ou communautés ethniques. Les « militants de solidarité » se situent eux aussi dans un registre républicain. Le contexte institutionnel, qui construit les différences ethniques comme illégitimes, oriente vers une mobilisation « citoyenne », affichée comme une mobilisation de citoyens pour d'autres citoyens, bien qu'elle soit de fait en grande partie prise en charge par des minorités ethniques.

Parce que les contextes des mobilisations sont différents, les contradictions inhérentes aux mobilisations de « stigmatisés ethniques » dans ces deux pays se traduisent de façon différente. A ce titre, en focalisant son analyse sur les interactions, E. Goffman (1963) tend à accorder trop peu d'importance à ce contexte. Pourtant le dilemme des stigmatisés (revendiquer sa différence au risque de concourir à l'accréditer, revendiquer l'égalité au risque d'effacer son expérience particulière) ne se pose pas à tous les groupes stigmatisés de la même façon indépendamment du contexte[310]. Celui-ci structure très fortement, non seulement les stratégies de mobilisation des minorités ethniques, mais

[310] M. Bernstein (1997) a bien montré à propos du mouvement homosexuel aux Etats-Unis combien la gestion du dilemme séparatisme/universalisme est inséparable de la prise en compte du contexte.

aussi et encore plus, en amont, la façon dont celles-ci construisent leur identité, se définissent collectivement et définissent les enjeux et terrains de lutte.

En Grande-Bretagne, les termes concrets dans lesquels se pose le dilemme de la gestion du stigmate sont étroitement liés à la reconnaissance institutionnelle de la « différence culturelle ». La mobilisation communautaire, fortement institutionnalisée, appuie ses revendications sur la référence à une culture spécifique et conforte par là la construction du logement des minorités ethniques comme problème de différence culturelle, ce qui a pour conséquence de marginaliser la question des discriminations. Si celles-ci ne sont pas ignorées, elles sont minorées et elles sont moins lues comme la traduction d'un rapport de pouvoir que comme une simple incapacité des organisations à « comprendre » les besoins spécifiques ou la culture des minorités ethniques. On peut souligner les limites de la capacité subversive d'une telle mobilisation, étroitement contrôlée et formatée par les institutions, et qui reprend à son compte la définition de soi produite par les dominants en termes de communautés et de cultures « différentes ». A ce titre le constraste est saisissant entre certains projets développés à Birmingham dans les années 1970, tels que le projet Harambee, centré sur un objectif de restauration identitaire et sur la remise en cause de l'ordre symbolique imposé par les dominés, et l'action actuelle des associations de logement « noires », réduites à une fonction de prestataires de logement peu différents finalement des autres bailleurs sociaux. Le mouvement peut dès lors difficilement remettre en cause un système dominant qui l'encadre étroitement.

En France, le dilemme de la gestion du stigmate se pose dans des termes différents. Dans le contexte républicain, l'effacement des origines est vu comme une garantie d'un traitement égalitaire ; dans les faits, il se traduit par le « soupçon » sur la différence ethnique et sur la référence communautaire, et par une tendance à réduire toute mobilisation ethnique à une expression illégitime de communautarisme. Ce contexte conduit à l'inhibition de la mobilisation explicite des minorités ethniques. Si celles-ci se mobilisent ou sont mobilisées par d'autres groupes, c'est de façon silencieuse, et sur un registre républicain, celui de la citoyenneté et des droits. En invisibilisant le stigmate, cette stratégie de mobilisation tend aussi à réduire la capacité à se mobiliser sur la cause du racisme et des discriminations. Le gommage de leur appartenance ethnique par les minorités ethniques traduit une intériorisation de l'identité stigmatisée. En même temps, elle réduit leur capacité à construire le racisme et les discriminations comme terrain de luttes.

## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Cette deuxième partie a permis d'éclairer les présupposés et les contradictions des politiques locales antiracistes en France et en Grande-Bretagne.

Le cas de Birmingham met en évidence les paradoxes de l'antiracisme différentialiste, fondé sur la reconnaissance des inégalités raciales, mais aussi, inséparablement, sur celle de différence culturelle. Cette lecture ambivalente reconnaît les discriminations ethniques tout en attribuant un rôle essentiel, dans l'explication des inégalités ethniques, aux « choix culturels » différents des minorités ethniques et à l'incapacité des institutions à répondre aux besoins spécifiques des minorités ethniques. La référence à la différence culturelle et aux besoins spécifiques est ambiguë. Le discours est élogieux, la diversité est présentée comme une richesse, le principe de l'antiracisme différentialiste est de retourner le stigmate en identité culturelle positive. Mais en même temps, il tend à euphémiser les discriminations et à renvoyer les minorités ethniques à leur « culture » et à leur différence culturelle. C. Guillaumin a souligné avec force les contradictions du registre de la différence culturelle et la façon dont ce registre discursif appuyait un rapport de domination : « Ne sont 'différents' que les minoritaires, les groupes de moindre pouvoir, en état mineur, en état de dépendance, seuls par définition à 'différer' » (Guillaumin, 1993, p. 149). On ne peut être *différent* que par rapport à la *référence*, au groupe dominant qui se pense comme universel et détenteur d'une culture, de normes, de besoins universels, constituant l'étalon universel. Le discours de la différence culturelle tend à construire les cultures comme des faits figés, immuables, inconciliables plutôt que comme des formations hybrides, capables de s'adapter, toujours en mouvement, en transformation. Il accrédite l'idée que la culture « noire » est inconciliable avec la culture britannique (Gilroy, 1987). Les discours d'éloge sur la différence culturelle s'ils sont « positifs » n'en enferment pas moins l'« autre » dans sa différence. Cela explique l'ambiguïté de l'antiracisme qui reprend à son compte la catégorie de la différence culturelle, revendiquée à la fois par certains racistes et par certains antiracistes. Cela favorise des lectures qui expliquent les inégalités ethniques par de simples différences culturelles et qui tendent aussi parfois à responsabiliser, à blâmer la culture de l'« autre ». Valorisée, présentée comme une richesse, cette culture différente est en même temps présentée comme problématique, voire déviante, pathologique.

Au final, l'antiracisme différentialiste tend à nier les rapports de domination ethniques. Plutôt que de lutter contre l'ethnicisation et l'exclusion de certains groupes, il participe à cette ethnicisation en désignant les inégalités ethniques comme le résultat de préférences culturelles et de l'incompréhension bien involontaire et innocente de cette différence culturelle par les institutions. Ce

discours débouche sur l'idée qu'il suffit de faire un effort de compréhension et de communication en direction des minoritaires pour effacer les inégalités. Les stigmatisés doivent simplement « expliquer » leur différence : « En réalité, les normaux ne sont pas méchants ; s'il leur arrive de l'être, c'est par méconnaissance. Il faut donc les aider gentiment à se comporter avec égards (Goffman, 1975, p. 138).

Ce faisant, ce discours tend à nier l'étendue des discriminations, à nier leur importance, la façon dont elles s'articulent à des rapports de pouvoir, de domination. Cette construction des problèmes et cette mise en forme de l'action locale antiraciste tend à réduire le racisme et la discrimination à un épiphénomène, en marge de la société, un problème de communication et d'incompréhension culturelle, qui existerait en dépit de la bonne volonté de tous. La dimension du pouvoir et de la domination est gommée. La lutte contre les discriminations est marginalisée (Ben Tovim *et al.*, 1992) ou réduite à la lutte contre les préjugés racistes. Elle s'efface en grande partie derrière la promotion de la différence culturelle et les efforts visant à satisfaire les besoins culturels. Le présupposé que les minorités ethniques sont les mieux placées pour se comprendre elles-mêmes favorise une certains ghettoïsation de l'antiracisme.

Le cadrage universaliste est au contraire réputé (c'est en tout cas comme cela qu'il se voit lui-même) éviter l'essentialisation des différences ethniques en gommant les origines, et favoriser l'« intégration » des citoyens. Or qu'en est-il à Marseille ? Ce qu'on constate, c'est que ce cadrage tend lui aussi à marginaliser très fortement (voire à dénier) le racisme comme rapport de pouvoir. Le cadrage légitime des enjeux en termes d'exclusion, d'inégalités sociales, favorise à nouveau le déni des discriminations et la marginalisation de la lutte contre le racisme.

Il n'existe pas à Marseille de politique locale d'égalité raciale ou de promotion des différences culturelles, mais simplement une politique sociale de droit commun, de lutte contre l'exclusion. La lecture sociale des inégalités favorise la négation des discriminations et le renvoi des inégalités ethniques à un problème d'inégalités sociales, mais aussi, officieusement, à un problème de culture et d'inadaptation culturelle. Le cadrage social, universaliste, de l'exclusion conduit à privilégier des dispositifs d'action publique fondés sur l'action sociale, l'accompagnement social, l'habitat adapté ; les problèmes d'exclusion sont renvoyés à un problème d'inégalité économique certes, mais en même temps d'inadaptation, sociale officiellement, culturelle aussi officieusement (Ballain, Jaillet, 1998). Manifestement, le cadrage républicain n'empêche pas le développement des interprétations culturalisantes.

Il faut toutefois souligner, à Marseille, l'existence d'une lutte pour la définition légitime du problème. Si à Birmingham la lecture en termes d'égalité raciale et de différence culturelle semble consensuelle, et est affichée clairement par la municipalité, il existe, à Marseille, un conflit quant à la

définition légitime du problème et la reconnaissance des discriminations. La cristallisation de ce conflit est favorisée par l'émergence d'un référentiel anti-discrimination au plan national : au plan local, ce sont le FASILD et la CODAC qui ont tenté, et qui tentent, de déplacer le cadrage des enjeux. Reste que la question de la lutte contre les discriminations est portée par des acteurs de faible poids dans le champ du logement. La définition d'une politique de lutte contre les discriminations se heurte ici aux résistances et aux stratégies de la municipalité et des organismes HLM. Quant à l'Etat, il est peu mobilisé à la fois sur le logement social et sur les discriminations. Malgré ces résistances, les acteurs locaux parviennent dans certaines arènes à « bricoler » des actions (Lascoumes, 1994) en vue d'introduire une perspective de lutte contre les discriminations dans la lutte contre l'exclusion. La voie de la lutte contre les discriminations à la républicaine est étroite et reste conjuguée à l'expression d'une forte réticence pour les dispositifs qui auraient pour effet de classer et stigmatiser les personnes en raison de leur origine, ce qui est opposé à la tradition politique française.

En définitive, les politiques locales menées à Birmingham et à Marseille révèlent à la fois de fortes différences de cadrage, différentialiste dans un cas et universaliste dans l'autre, mais en même temps une même tendance à la marginalisation des discriminations et donc de la lutte contre les discriminations. Cette marginalisation est légitimée par deux discours différents : le discours de la différence culturelle d'un côté, celui de l'inégalité sociale mais aussi de l'inadaptation sociale ou culturelle de l'autre. Au bout du compte, ces deux types de discours tendent à favoriser la construction de lectures qui imputent les inégalités ethniques aux caractéristiques propres des « immigrés » plus qu'aux rapports de domination qui traversent les sociétés d'accueil.

La mise en forme de la ségrégation ethnique comme objet d'action publique locale illustre parfaitement le phénomène de marginalisation des discriminations. A Birmingham, la ségrégation est principalement lue comme le résultat non problématique de la volonté légitime des groupes de vivre au sein de leur « communauté ». Le regroupement communautaire est présumé « naturel ». A Marseille, la ségrégation est lue par certains acteurs (municipaux notamment) non comme le résultat de discriminations mais comme la conséquence d'un phénomène naturel de rejet et d'incompatibilité des cultures. Dans les deux cas, la ségrégation est considérée comme naturelle et, dès lors, elle n'est pas constituée en problème public : constituer un objet en problème public suppose de cesser de le voir comme une fatalité, comme quelque chose de naturel. En même temps, la naturalisation de ces problèmes conduit à nier la dimension sociale des logiques ségrégatives. De nombreux travaux sociologiques ont montré que la ségrégation et le rejet ne sont pas des phénomènes « naturels », biologiques ou culturels, mais le produit de rapports de domination, de rapports d'interdépendance entre groupes de statut : le rejet n'est pas un fait naturel mais social.

La place que les politiques antiracistes locales font à la participation et à la représentation des minorités ethniques sont, elles aussi, révélatrices des différences entre les deux villes et des ambiguïtés qui caractérisent les deux grands types d'antiracisme. A Birmingham, la reconnaissance de la différence culturelle et des communautés ethniques aboutit à une très forte institutionnalisation de cette participation et notamment des associations de logement « noires ». Mais la très forte dépendance de ces associations vis-à-vis des institutions les contraint à reprendre à reprendre la définition de la différence culturelle imposée par les institutions. Le mouvement des associations de logement « noires » est limité dans son autonomie, dans ses effets redistributifs, et encore plus dans sa portée subversive. A Marseille, les institutions ne reconnaissent pas la participation des minorités ethniques comme un enjeu, ce qui n'empêche pas la mobilisation silencieuse de celles-ci. Des minorités ethniques se mobilisent mais sans revendiquer leur appartenance ethnique, dans un registre citoyen, social. Elles adoptent une stratégie d'invisibilisation du stigmate. En contrepartie, elles doivent accepter le cadrage républicain, s'inscrire dans les dispositifs d'exclusion qui ignorent l'expérience propre du racisme et définissent les problèmes en termes d'accompagnement social et d'inadaptation ou de niveau socio-économique. L'inscription dans ce cadre ne permet pas d'agir contre les discriminations et ceux qui les perpétuent, mais seulement d'accompagner les victimes de discrimination. Dans les deux cas, la portée subversive des mobilisations de minoritaires paraît très réduite.

Au final, on peut se demander si les antiracismes locaux ne se trompent pas d'objet et de moyens. Peut-on lutter contre les discriminations en faisant l'éloge de la différence culturelle et en faisant des efforts de « compréhension » des cultures des minoritaires ? Le discours multiculturel n'est-il pas déconnecté des « vrais »problèmes, attentes et besoins des minorités ethniques en Grande-Bretagne ? Des travaux ont souligné la déconnexion de l'idéologie culturelle avec les préoccupations exprimées par les minorités ethniques (Lapeyronnie, 1993) : les minorités attendent-elles une reconnaissance de leur différence culturelle ou simplement la reconnaissance de l'égalité et l'amélioration de leurs conditions de vie ? Cette question renvoie à celle de la « représentativité » des minorités ethniques impliquées dans les processus d'action publique : dans quelle mesure sont-elles vraiment représentatives ? Le processus de professionnalisation des associations de logement « noires » illustre bien le problème des décalages entre ces « représentants » et les groupes qu'ils sont censés représenter.

De l'autre côté, peut-on lutter contre les discriminations en faisant de l'accompagnement social ou du logement adapté ? L'idéologie républicaine ne conduit-elle pas à nier l'expérience du racisme que font de nombreux individus au quotidien ? C'est tout le problème posé par l'« universalisme abstrait » dont F. Khosrokhavar a pointé les limites et les contradictions (Khosrokhavar, 1996). A. Sayad (1999) a également montré comment le discours de l'intégration

républicaine renvoyait paradoxalement l'« autre » à son origine différente : puisque les institutions républicaines intègrent, il faut toute la mauvaise volonté des minorités ethniques pour « refuser » de s'intégrer. L'analyse des politiques antiracistes ne conduit-elle pas finalement à déceler des formes de discours racistes, fondés sur la différence culturelle en Grande-Bretagne, sur l'inadaptation en France ?

Dans cette deuxième partie, nous avons tenté d'éclairer les présupposés de la mise en forme des enjeux locaux et des politiques locales antiracistes. Nous avons montré comment ces mises en formes tendent à marginaliser la lutte contre le racisme et les discriminations, à la renvoyer à la périphérie de l'action publique locale. La question des effets, de l'évaluation des politiques antiracistes, est délicate. Une façon d'y réfléchir est d'examiner la façon dont se déploient des logiques discriminatoires au sein de la politique du logement. Dans la partie suivante, nous nous interrogerons très concrètement sur les effets de ces politiques en étudiant la gestion concrète des attributions de logements sociaux.

# TROISIEME PARTIE. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX

## INTRODUCTION. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : UN ETAT DES LIEUX COMPARE DES CONNAISSANCES

Les attributions de logements sociaux sont un lieu clé du « tri urbain », de la fabrication de la ville et de l'espace urbain, ainsi que de la redistribution sociale. Durant les périodes de forte construction de logements sociaux, en particulier les Trente glorieuses, les caractéristiques de la construction (quels logements et à quel endroit) avaient un rôle crucial dans la fabrication de l'urbain. Aujourd'hui, la question du stock et de ses évolutions reste évidemment décisive mais en raison du tassement de la construction neuve, voire de la contraction du parc social dans le cas britannique, les attributions encore plus que la construction neuve jouent un rôle central dans la fabrication du peuplement urbain. Comprendre la construction des frontières ethniques (dans l'espace social et indissociablement dans l'espace urbain) suppose donc de regarder de près ces processus d'attribution, les politiques et pratiques mises en œuvre, la façon dont les institutions et les acteurs responsables de ces attributions gèrent concrètement les situations auxquelles ils sont confrontés au quotidien. Ce terrain de recherche est loin d'être complètement défriché. En Grande-Bretagne, il a été fortement investi à une période puis délaissé depuis une quinzaine d'années. En France, il a donné lieu à très peu de recherches.

## I. EN GRANDE-BRETAGNE : FLUX ET REFLUX D'UNE PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

En Grande-Bretagne, la recherche sur les discriminations ethniques dans les attributions de logements sociaux a connu son état de grâce dans les années 1960 à 1980, tant au plan académique (avec en particulier les travaux de J. Rex et son équipe et leur dialogue avec l'école du choix, puis ceux de J. Henderson et V. Karn) qu'institutionnel (avec plusieurs rapports de la CRE). Depuis la fin des années 1980, après les travaux de J. Henderson et V. Karn sur Birmingham (1987) et de D. Phillips, P. Sarre et R. Skellington sur Bedford (1989)[311], cette question de recherche a été délaissée[312].

[311] Cette dernière étude présente la particularité et l'intérêt de se porter non seulement sur l'accès au logement social mais aussi sur l'accession à la propriété des minorités ethniques.
[312] Ce creux dans la recherche sur les discriminations ethniques dans l'accès au logement social est pointé par de nombreux observateurs (pour exemples voir Harrison, Phillips, 2003, p. 78 ; Halliday, 2000 ; Pawson, 2004).

### *A. Le flux*

Dans les années 1960 à 1980, de nombreuses études ont mis en évidence l'existence de racisme institutionnel dans les attributions de logement municipal, notamment à Birmingham[313]. On ne récapitulera ici que les plus significatives.

Comme on l'a déjà vu, J. Rex et D. Moore (1967) ont montré dès les années 1960, dans une étude sur Birmingham, que certaines règles d'éligibilité au logement municipal défavorisait les immigrés, ainsi que la mise en œuvre de stéréotypes par les acteurs des attributions. Un certain nombre d'auteurs contestent le poids des discriminations, soulignant les préférences culturelles de certains groupes d'immigrés, qui les auraient portés à privilégier l'accession à la propriété, ou leur désir d'économiser de l'argent et donc de minimiser leurs dépenses en logement. La plus connue de ces études est celle de B. Dahya (1974), selon lequel les conditions de logement des Pakistanais ont été influencées par des facteurs de choix : cette communauté acceptait de pauvres conditions de logement car cela lui permettait d'économiser davantage. Dans une perspective proche, J. G. Davies (1972, 1985) critique la thèse de J. Rex et D. Moore en soulignant que les communautés ethniques minoritaires ne souhaitent pas obtenir de logement municipal. De nombreux travaux confirment toutefois l'existence d'un racisme institutionnel.

Etudiant le cas de Nottingham au milieu des années 1970, A. Simpson (1981) identifie deux processus clés. Tout d'abord, les ménages « noirs », qui en moyenne recherchent des logements plus grands que les ménages « blancs », sont défavorisés par le fait que la municipalité a peu de grands logements, et qu'en outre ceux-ci sont pour la plupart des logements dégradés et situés dans l'*inner city*. Ce problème est répandu dans nombre de villes britanniques : les autorités locales ont généralement construit peu de grands logements car elles considéraient les familles nombreuses comme moins « méritantes ». Deuxièmement, les ménage « noirs » se voient plus fréquemment proposer des appartements que des maisons, et plus généralement les logements les moins attractifs. A. Simpson souligne qu'il lui est difficile d'affirmer que ces logiques d'exclusion sont produites avec une intention raciste consciente.

L'étude très connue de la CRE sur Hackney (1984) conclut à l'existence de discrimination indirecte et débouche sur la production d'une *non discrimination notice* sur le fondement de la loi sur les relations raciales de 1976. Elle pointe la présence de stéréotypes, conscients ou inconscients, dans l'évaluation des demandes des ménages « noirs ». Elle souligne le rôle joué par une combinaison du racisme subjectif de certains agents et de considérations de bonne gestion institutionnalisées quant aux

[313] Pour un bilan complet, voir Ginsburg (1992), Harrison, Phillips (2003) ; Robinson (2002), Tomlins (1999).

préférences résidentielles des ménages et quant à l'existence d'un harcèlement racial dans certains quartiers. Selon ce rapport, les processus de racisme institutionnel au sein des attributions sont plus complexes et variés que ceux suggérés par A. Simpson.

La CRE étudie le cas de Liverpool en 1986 puis 1989 (CRE, 1986, 1989). L'étude de 1986 souligne la pression que subissent les acteurs pour attribuer les logements rapidement ainsi que la pression du harcèlement racial sur certains ensembles. Ces processus institutionnalisés, non subjectifs, contribuent à la production des inégalités raciales dans l'accès au logement. L'étude de 1989 suggère à la fois la présence de racisme subjectif et de racisme institutionnel.

Analysant le cas du *Greater London Council* à Tower Hamlets, D. Phillips (1986) relève trois grandes formes de racisme institutionnel : la pression pour louer les logements vacants et donc trouver des locataires adéquats pour ces logements, l'anticipation du harcèlement racial par les acteurs et enfin les représentations relatives au statut « méritant » ou « non méritant » des demandeurs.

L'étude de J. Henderson et V. Karn (1987) se différencie des précédentes quant à sa méthode : au-delà des entretiens et de l'analyse des fichiers municipaux, elle repose sur une enquête ethnographique. Elle nous intéresse aussi particulièrement parce que cette enquête est menée au sein de la municipalité de Birmingham. J. Henderson et V. Karn signalent deux grandes formes de racisme institutionnel. La première est celle de règles formelles adoptées par la municipalité, qui désavantagent clairement les candidats « noirs », que l'intention raciste soit clairement identifiable ou non[314]. Selon eux, ces règles étaient certainement légitimées par l'intention « bienveillante » de soutenir la famille conventionnelle et de donner la priorité aux « méritants ». La seconde forme renvoie à des pratiques plus informelles, liées à des considérations de gestion. Les auteurs énumèrent ainsi les contradictions fondamentales du système des attributions qui aboutissent à la production du désavantage ethnique :

> « 1. Si le premier 'objectif organisationnel' des services du logement est la satisfaction du besoin en logement, la réalité est que ces besoins ne peuvent être satisfaits avec le type et la qualité de stock existant. Cela conduit à **divers mécanismes visant à résoudre le problème du rationnement d'une offre rare de logements de bonne qualité et adaptés**.
> 2. Si les services du logement sont supposés donner la priorité à ceux dont les besoins sont les plus importants, et si tel est l'objectif des systèmes de points, d'autres **objectifs de gestion**, en particulier les préoccupations liées au loyer et à la minimisation de futurs problèmes de gestion, sont prioritaires dans le processus d'attribution.
> 3. Si la recherche de candidats qui désirent - ou sont suffisamment désespérés pour accepter - les logements les moins attractifs permet de minimiser le taux de vacance sur le court terme, sur le long terme elle **crée des concentrations** de personnes en difficultés

[314] Selon N. Ginsburg, « il est assez stérile de savoir si des motivations racistes conscientes ont provoqué ces politiques » (1992, p. 115). Cette affirmation nous semble très discutable : si la présence ou non de l'intention ne change rien au désavantage subi par certains groupes, elle a par contre des implications quant à la signification sociale des processus d'exclusion.

dans des conditions physiques et sociales telles que cela crée des ensembles difficiles à louer (*hard-to-let estates*), produisant exactement les mêmes problèmes de vacance que ceux que cette recherche visait à empêcher.
4. De la même façon, les mesures visant à éviter les problèmes de gestion à court terme en donnant les mauvais logements aux locataires 'non respectables' et les meilleurs aux locataires 'respectables' génèrent finalement les problèmes de gestion beaucoup plus importants et difficiles à résoudre (*intractable*) mentionnés ci-dessus » (1987, p. 278).

Ils arrivent ainsi à cette conclusion :

« Les discriminations de race, de classe et de genre ne sont pas des aberrations mineures au sein d'un système d'attributions généralement équitable ou égalitaire, […] elles sont inhérentes à ce système. Pour cette raison, les implications pour la politique et la pratique ne peuvent être établies simplement en termes d'ajustements mineurs. Plutôt, elles impliquent de reconsidérer tout le fondement des attributions, et en particulier l'accent mis sur la réduction du taux de vacance » (1987, pp. 278-279).

En définitive, comme le résume N. Ginsburg (1992), ces différents travaux conduisent à identifier trois grandes formes de racisme institutionnel dans les attributions de logements municipaux : l'inadéquation des logements aux besoins des ménages « noirs », notamment le manque de grands logements ; l'existence de règles formelles constituant des sources de discrimination indirecte ; et enfin le poids accordé par les bailleurs sociaux aux considérations de gestion (*managerial landlordism*). Ces considérations se traduisent par une évaluation informelle de la respectabilité et du statut méritant des candidats, intégrant notamment des stéréotypes ethniques, par des présupposés relatifs aux préférences résidentielles des différents groupes ethniques, et par la crainte que le harcèlement racial des locataires « blancs » ne soit la source de difficultés de gestion (Ginsburg, 1992, pp. 117-118). Le poids des considérations managériales n'est pas nouveau : « Ces processus sont en fait aussi anciennement établis que la gestion du logement municipal elle-même et ont défavorablement affecté les ménages irlandais, les mères célibataires, les personnes sans emploi, etc. […] Ils étaient déjà opérants en tant que techniques de gestion des bailleurs municipaux, essayés et testés avant l'arrivée de locataires 'noirs' à une vaste échelle » (Ginsburg, 1992, p. 114 ; cf. aussi Ginsburg, 1979). N. Ginsburg ajoute qu'« aucune de ces formes de racisme institutionnel ne dépend d'un racisme subjectif, explicite, du personnel ou des responsables politiques. De telles attitudes sont rarement exprimées publiquement ; elles sont davantage susceptibles d'exercer leur influence de façon tranquille et routinière » (Ginsburg, 1992, p. 118).

Les réponses politiques locales au racisme institutionnel ont été assez uniformes. Reflétant les exigences exprimées par la CRE vis-à-vis de l'autorité locale de Hackney[315], elles se sont principalement traduites par la mise en place d'un *monitoring* ethnique, l'examen (*review*) des procédures et pratiques d'attribution de façon à éliminer les sources de discrimination, la

[315] Suite à l'annonce de changements de politique à Hackney en 1984, les associations de locataires « blancs » ont protesté, dénonçant une discrimination renversée.

sensibilisation du personnel aux relations raciales et la création de postes de spécialistes des relations raciales. Ces politiques n'on guère fait l'objet de véritables évaluations et leurs effets sont mal connus. Leur influence a souvent été considérée comme superficielle et cosmétique.

### *B. Le reflux et ses causes*

A partir des années 1990, la question du racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux a été nettement délaissée tant par les chercheurs que par la CRE. Dans un récent bilan des *race and housing studies*, M. Harrison et D. Phillips (2003) distinguent deux périodes. La première est celle des « études classiques », focalisées sur la question de l'égalité raciale, qui montrent en particulier l'existence de pratiques discriminatoires dans le processus d'attribution des logements municipaux. A cette période en a succédé une seconde, marquée par l'émergence de nouvelles problématiques : le choix, la différence culturelle, les besoins en logement des minorités ethniques, leur participation, leurs préférences et stratégies, leur représentation en tant qu'employés ou locataires, etc. Leur bilan n'accorde à la « vieille » problématique des discriminations dans les attributions de logements sociaux qu'une place de second rang, au sein d'un chapitre intitulé « Interactions des consommateurs de logement avec les agences du logement » ; ce titre en lui-même révèle une perspective libérale éloignée de la perspective radicale d'un certain nombre des recherches menées dans les années 1960 à 1980.

Comment expliquer l'effacement de cette question « classique » de l'agenda des chercheurs ? Selon M. Harrison et D. Phillips, la diminution importante du racisme « manifeste » (*overt*) dans les pratiques d'attribution y aurait contribué. Cette explication nous semble toutefois insuffisante. En effet, si les évolutions législatives et les évolutions sociales ont permis de réduire le racisme manifeste, il n'en est pas forcément de même pour les formes plus complexes de racisme, telles que le racisme institutionnel. Or cette problématique est elle aussi actuellement sous-investie. D'autre part, les études récentes, bien que rares, tendent à témoigner d'une persistance de processus discriminatoires. Une raison plus déterminante tient sans doute aux transformations de la demande institutionnelle. Les *race and housing studies* se déplacent désormais vers les nouveaux enjeux portés à l'agenda par les pouvoirs publics, tels que le choix. De plus, quand les recherches actuelles abordent néanmoins la question des attributions, c'est encore, le plus souvent, sous l'angle privilégié par les instances politiques : celui des systèmes de location fondés sur le choix (Brown, 2000, 2001). La forte dépendance des *race and housing studies* vis-à-vis de certaines institutions publiques ou para-publiques (ODPM, Corporation du logement, NHF, FBHO, etc.) renforce ces effets d'imposition de

problématique. Certains laboratoires spécialisés dans les *race and housing studies* sont manifestement très perméables aux agendas d'institutions qui les font vivre[316].

La question des discriminations ethniques dans les attributions de logements sociaux n'a cependant pas été complètement abandonnée depuis la fin des années 1980. Quelques études ont été particulièrement remarquées. S. Jeffers et P. Hoggett (1995) montrent la persistance du racisme institutionnel dans les attributions malgré une posture apparemment plus volontariste des autorités locales, la formulation de politiques d'égalité raciale étendues et l'emploi d'un personnel d'origine ethnique minoritaire. Ils soutiennent principalement que le racisme institutionnel ne se situe pas seulement au niveau de l'action des *street-level bureaucrats* mais aussi au niveau du sommet des organisations. Ils montrent que la gestion « fine » des attributions encourage la reproduction de la ségrégation et des inégalités ethniques, notamment parce que les agents cherchent à loger les candidats dans « leur quartier », près de leurs parents, dans leur communauté, etc. Les agents développent aussi des attitudes punitives vis-à-vis des personnes définies comme « sans-abri », parmi lesquelles les minorités ethniques sont sur-représentées. Par ailleurs, les candidats ne peuvent pas tous mobiliser les mêmes ressources dans le processus d'attribution : certains ont les moyens d'attendre une meilleure offre, d'autres doivent se contenter de la première. S. Jeffers et P. Hoggett ne décèlent pas de racisme subjectif et attribuent cette absence à l'engagement des deux services municipaux qu'ils étudient en faveur de la lutte contre le racisme. S. Halliday (2000) met quant à lui en évidence, à partir de l'observation ethnographique de deux services municipaux, la présence de racisme institutionnel au niveau de la mise en œuvre de la loi sur le sans-abrisme. Il souligne notamment l'existence d'une culture de la suspicion envers certains groupes ethniques et le fait que la typification des dossiers par les agents les conduit à anticiper des préférences et à développer des routines qui tendent à favoriser la reproduction des inégalités ethniques. Enfin, J. Solomos (1991a) tire un bilan négatif plus général de la mise en œuvre des politiques d'égalité raciale dans un service municipal du logement, sans étudier de façon précise le processus d'attribution[317].

Au final, les travaux existants laissent ouvertes de nombreuses questions de recherche quant au contenu et à l'étendue du racisme institutionnel. La rareté des études est telle qu'« il est difficile de savoir dans quelle mesure des approches discriminatoires mises en évidence dans le passé ont effectivement disparu de la pratique […]. Il est aussi difficile de dire dans quelle mesure des catégories spécifiques de locataires ou de locataires potentiels subissent toujours des contraintes dans leur choix en matière de logement du fait d'attitudes discriminatoires ou de stéréotypes grossiers (*crude*), ou même du fait de présupposés (*assumptions*) des gestionnaires du logement (*managers*) quant aux

[316] On peut donner l'exemple du *Centre for comparative housing studies* de De Montfort University, dirigé par T. Brown, qui se fait l'apologue des systèmes de location fondés sur le choix.
[317] Nous avons déjà évoqué ce bilan (cf. *supra*, chapitre 2).

endroits où les locataires d'appartenance ethnique minoritaire se sentiront en sécurité ou se sentiront bien. La littérature fournit des apports occasionnels mais généralement limités sur ces questions » (Harrison, Phillips, 2003, p. 79). Les formes actuelles du racisme institutionnel et les effets des politiques antiracistes restent globalement peu connus. Le racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux a été encore moins étudié en France.

## II. EN FRANCE : UNE PROBLEMATIQUE PEU EXPLOREE

En France, où il n'existe pas de tradition de *race and housing studies*, il existe un vide sur ces questionnements, malgré quelques avancées récentes.

### *A. Un point aveugle des recherches sur le logement*

En France, très peu de travaux ont exploré les mécanismes de racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux. D'une part, les études relatives aux attributions des logements sociaux sont non seulement rares mais aussi laconiques sur la question des discriminations ethniques. C'est notamment le cas de l'ouvrage, considéré comme classique, de C. Bourgeois (1996), qui n'évoque la question que de façon incidente : l'approche de sociologie des organisations qu'elle adopte ne favorise guère l'articulation des logiques organisationnelles avec les rapports sociaux de domination. L'analyse des relations de service dans les HLM par Ph. Warin (1993) met à jour le traitement discriminatoire des locataires étrangers, mais s'attache aux relations des agents avec les locataires en place et non au processus d'attribution des logements. De façon générale, le logement social est souvent le cadre d'études sociologiques (qui portent par exemple sur tel aspect des relations sociales dans telle ou telle cité[318]) mais le processus d'attribution des logements sociaux lui-même, et plus largement de fabrication de ces quartiers et de cette ségrégation, demeure trop peu exploré[319]. S. Genest *et al.* (1996) se penchent sur les représentations de l'ethnicité dans les politiques locales de l'habitat mais laissent de côté la question des pratiques. D'autre part, les études consacrées aux inégalités d'accès au logement social se focalisent bien plus sur les inégalités d'ordre socio-économique et sur la catégorie des « plus défavorisés » ou des « exclus » que sur les inégalités et discriminations ethniques (Ballain, dir., 1998 ; Ballain et Benguigui, dir., 1995). Simultanément, elles s'attachent davantage à déconstruire les dispositifs spécifiques de lutte contre l'exclusion (tels que les

[318] On pense notamment aux travaux des sociologues du CADIS (M. Wieviorka, F. Dubet, D. Lapeyronnie, etc.).
[319] L'une de ces postures n'exclut toutefois pas nécessairement l'autre ; O. Masclet, par exemple, consacre quelques développements de son ouvrage sur « la gauche et les cités » aux attributions de logement social. Cf. le chapitre II, « Le Grand ensemble du Luth. Une gestion ségrégative du peuplement », pp. 55-78 (Masclet, 2003).

plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisés) que le processus d'attribution des logements sociaux.

Quelques études ont néanmoins apporté des éclairages sur la question. Dès 1975, une étude réalisée pour le compte du ministère de l'équipement, *Logement social et sélection sociale*, a mis en évidence « la discrimination à l'état de système » (Boucheret, 1975). C. Dourlens et P. Vidal-Naquet (1986), étudiant une expérience de participation des locataires au processus d'attribution dans un quartier de Marseille, ont montré la prégnance du critère ethnique comme fondement des attributions. Etudiant le « jardin secret des attributions », S. Dupuy (1988), à partir d'une étude menée sur une dizaine d'organismes HLM, a analysé le durcissement des mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans les politiques d'attribution, notamment à l'égard des familles d'origine étrangère. Les rapports officiels relatifs aux attributions, tels que le rapport Geindre (1989) ou le rapport Erignac (1994), ont évoqué entre autres préoccupations le durcissement des discriminations à l'égard des « immigrés ». De rares analyses ont intégré une dimension comparative internationale : comparaison franco-britannique du logement des Antillais (Condon, 1993), comparaison du logement des minorités ethniques en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne (Blanc, 1990a, 1990b[320]). L'union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM), qui évoque régulièrement les attributions dans sa revue *Actualités HLM*[321], aborde rarement de front la question de l'accès au logement des immigrés. Différentes instances attentives au logement des plus défavorisés ou des « immigrés » se sont également penchées sur la question[322]. Mais si on peut tirer de ces travaux la certitude que les « immigrés » sont traités différemment par les organismes HLM, la connaissance des processus de discrimination ethnique au niveau des attributions de logements sociaux reste parcellaire et limitée.

### *B. Des avancées récentes*

Toutefois, la pénétration de la problématique de la discrimination ethnique dans l'accès au logement social dans la sphère académique comme dans le monde social s'est traduite récemment par la parution de plusieurs rapports. Le rapport du GELD (2001) constitue la première étude initiée au niveau gouvernemental et largement diffusée qui montre sans ambiguïté le poids des discriminations

---

[320] M. Blanc constatait alors que dans ces différents pays d'Europe, les politiques d'attribution se doublaient de politiques d'ingénierie socio-spatiale qui avaient pour effet de maintenir les minorités ethniques plus longtemps sur les listes d'attente, en infraction avec les législations anti-discrimination raciale et ethnique. Il analysait alors ces phénomènes sur le mode de la dénonciation. Plus récemment, lors d'un colloque, il revenait sur cette posture pour la critiquer et observer que la réalité était plus complexe, et soulignait l'intérêt des théories anglo-saxonnes pour l'analyse de ces phénomènes (Blanc, *in* Boumaza, dir., 2003, p. 289). L'anecdote est révélatrice du « retard » avec lequel ces théories ont été intégrées par les recherches françaises.
[321] Cf. notamment *Actualités HLM*, n° 59, 1999 (sur la motivation des refus), n° 41, 1996 (sur la définition des orientations d'attribution), n° 29, 1995 (sur les politiques d'attribution).
[322] Cf. notamment les rapports annuels de la Fondation Abbé Pierre.

ethniques et raciales dans l'accès au logement social en les nommant telles quelles. L'émergence de cette problématique au niveau ministériel s'est traduite par la publication en 2003, par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, d'une brochure intitulée « La location sans discrimination », qui fournit des conseils pour déceler une pratique discriminatoire dans l'accès au logement, qu'il soit public ou privé. Cette brochure s'appuie sur un bilan des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement produit par SOS Racisme (SOS Racisme, 2002).

Dans le rapport du GELD, le terme de discrimination est entendu dans la définition que lui donne la sociologie anglo-saxonne, bien que le concept de racisme institutionnel ne soit pas mobilisé. L'objet du rapport est de déconstruire un système de contraintes et de pratiques d'attributions qui désavantageraient - en-dehors de toute intention discriminatoire - les minorités ethniques, ce qui rejoint notre définition du racisme institutionnel.

> « Le traitement des immigrés ou supposés tels n'est porté par aucun acteur en particulier. Le problème n'est donc pas celui des dérapages individuels, mais celui d'une logique impulsée par un système de gestion - financier, administratif et politique - qui échappe à toute intention directement discriminatoire, mais met en œuvre des mécanismes de sélection prenant en compte l'origine ethnique et raciale des ménages. […] Loin de se réduire aux seules discriminations intentionnelles, sans doute marginales ou limitées à quelques organismes ou mairies et certains sites, les traitements inégalitaires sont principalement le fruit d'un système local auquel participe une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite. » (GELD, 2001, p. 3).

Le rapport est construit en quatre parties. La première décrit la situation logement des populations immigrées et conclut à la persistance des inégalités, aggravées par les discriminations. Elle met en évidence les pratiques constitutives de discriminations, en soulignant le poids des discriminations indirectes (p. 27). La deuxième décrit le système local des attributions, en mettant l'accent sur la « dilution des responsabilités en matière de discrimination » et en montrant que « les populations immigrées sont les laissés pour compte du système local d'attribution » (p. 34). La troisième partie, consacrée aux « effets paradoxaux du principe de mixité », montre comment l'objectif de mixité vient justifier des politiques discriminatoires, aux dépens du droit au logement. Enfin, la quatrième partie avance diverses préconisations. Sont préconisés trois types de changements. Il s'agit tout d'abord d'« intervenir sur le système », d'une part en améliorant et en faisant respecter les normes et règlements existants, d'autre part en reconsidérant le principe de mixité ; ensuite de « transformer les pratiques », car « c'est dans les procédures de traitement des dossiers qu'interviennent les discriminations, qu'elles soient intentionnelles ou qu'elles résultent d'un enchaînement d'actes et de décisions » (p. 62) ; enfin, de mobiliser les acteurs et ouvrir les recours (sensibilisation des acteurs, HLM et élus notamment ; renforcement des contrôles des pratiques ; renforcement des moyens d'action des commissions de médiation ; création d'un corps d'inspecteurs

du logement chargés de faire respecter les codes en vigueur dans l'habitat, sur le modèle de l'inspection du travail ; etc.).

Le débat qui s'est instauré entre le GELD et l'Union HLM suite à la publication de ce rapport constitue un excellent révélateur de l'état des débats sur cette question aujourd'hui en France et des résistances du monde HLM à l'émergence de cette problématique qui remet en cause leurs pratiques. Dans sa revue *Actualités HLM* n° 705 du 31 mai 2001, l'Union HLM, à travers son président, Michel Delebarre, oppose au GELD les arguments suivants : le parc social accueille les populations immigrées plus que le parc privé ; les responsabilités, loin de peser sur les seules épaules des organismes HLM, reviennent aussi à l'Etat et aux municipalités, ainsi qu'au législateur, dans la mesure où il soumet les organismes HLM à des injonctions paradoxales (droit au logement et mixité sociale). Par ailleurs, selon l'Union HLM, « on peut regretter certains biais méthodologiques qui retentissent sur les conclusions » du rapport du GELD. Le premier biais est l'entrée par le parc social et non par le fonctionnement général du marché du logement, qui « aboutit à pointer à l'excès un des secteurs, justement celui qui est le plus 'accueillant' ». Le second biais est « l'effacement relatif des aspects économiques de la situation des immigrés » : « Toutes les difficultés semblent attribuées à la condition d'immigrés, donc à des mécanismes de discrimination ethnique, alors que le simple jeu de la composition très inégale en qualité et en prix des logements sociaux pèse également beaucoup ». Ce texte est un bon récapitulatif des arguments auxquels ont recours les organismes HLM pour minimiser le poids des discriminations ethniques.

En février 2001, souhaitant faire valoir son propre point de vue, et en même temps donner symboliquement un signe de son intérêt pour la question, l'Union HLM a instauré un groupe de travail, constitué de trois « personnalités indépendantes »[323], chargé de rendre un avis sur « l'égal accès au logement social », avis connu sous l'appellation de « rapport des sages »[324]. Le groupe a rendu en juillet 2001[325] un rapport qui reconnaît l'existence des discriminations ethniques dans le

[323] Il s'agissait de Simone Veil, ancienne ministre d'Etat, ancienne présidente du Haut conseil à l'intégration, Nicole Questiaux, ancienne ministre de la solidarité, ancienne présidente de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, et Paul Bouchet, ancien président de la Commission nationale consultative des Droits de l'homme, président d'ATD Quart-Monde

[324] Le communiqué du 7 février 2001 relatif à la mise en place de ce groupe de travail révèle également l'état d'esprit de l'Union HLM : « Le parc HLM est très largement ouvert aux ménages immigrés, qui trouvent à s'y loger dans de bien meilleures conditions qu'ailleurs. Mais la composition hétérogène du parc HLM - son inégale répartition sur le territoire de nos villes, les différences de loyers entre les logements sociaux - ainsi que la situation économique et familiale de ces ménages, peuvent rendre plus difficile leur accès aux logements HLM les mieux situés et les plus récents. La question est donc de savoir si des mesures correctives doivent être prises et lesquelles. Ces mesures concernent bien sûr le Mouvement HLM, qui est prêt à prendre ses responsabilités, tout en récusant fermement les accusations injustes de discrimination qui ont été proférées à son encontre. Mais elles peuvent également concerner la collectivité toute entière, qui doit préciser ses attentes en ce domaine et créer les conditions nécessaires à une offre de qualité, mieux répartie, de logements accessibles à toutes les catégories de ménages, quels que soient leurs revenus, leur situation familiale, ou leur nationalité. »

[325] Cf. *Actualités HLM* n° 710, 30 août 2001.

processus d'attribution mais qui, contrairement au GELD, ne remet pas en question le principe de mixité sociale en lui-même[326]. Par ailleurs, une enquête impulsée par l'INED en 2001 sur les discriminations ethniques dans les attributions de logements sociaux n'a pas pu aboutir, l'Union des HLM ayant retiré son soutien initial au projet suite à la publication de la note du GELD.

Ce bilan de la littérature fait ressortir l'ampleur des questions irrésolues : pourquoi et comment les minorités ethniques sont-elles « perdantes » dans l'accès au logement social ? En Grande-Bretagne, un certain nombre de travaux ont mis en évidence le poids des discriminations institutionnelles dans les attributions mais, depuis la fin des années 1980, peu d'études ont été réalisées et les effets des politiques d'égalité raciale ont peu été analysés. En France, de récents bilans signalent de la même façon le poids des discriminations institutionnelles, mais il n'existe pas d'étude approfondie articulant l'étude des pratiques et des représentations des acteurs des attributions. Par ailleurs, très peu de travaux déploient une perspective comparative : dans quelle mesure les formes de ce racisme sont-elles les mêmes en Grande-Bretagne et en France ? Les deux études de cas qui suivent ont pour objectif d'éclairer ces questions. Elles seront conclues par un bilan comparatif.

[326] « Les auditions font apparaître un risque de regroupement de certaines catégories de populations, notamment immigrées, voire de discriminations dans l'accès à certains quartiers ou certains ensembles. […] Les demandes de mutation, particulièrement nombreuses chez les immigrés, doivent faire l'objet d'une grande attention […]. Ceci ne met pas en cause les politiques de mixité sociale, ni dans leur principe, ni même dans leur conséquence évidente. […] Toute politique d'attribution est nécessairement « discriminante » : ceci ne devient intolérable que lorsqu'elle aboutit à une discrimination négative à l'encontre des demandeurs, notamment les plus fragiles. » (Rapport Veil, 2001, cité par SOS Racisme, 2002, p. 42).

# CHAPITRE 6. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LE CAS DE BIRMINGHAM

La dernière analyse approfondie des discriminations ethniques dans l'accès au logement social à Birmingham est celle de J. Henderson et V. Karn (1987). Depuis cette date, la municipalité a développé une politique d'égalité raciale. Or le *monitoring* ethnique produit par la municipalité révèle la persistance des inégalités ethniques dans l'accès au logement municipal. Comment expliquer le maintien des inégalités ethniques en dépit de la politique locale d'égalité ? C'est la question qui oriente le présent chapitre.

Quatre points seront développés. Nous montrerons tout d'abord la persistance des inégalités ethniques dans l'accès au logement municipal. Nous analyserons ensuite les limites de la politique d'égalité raciale en ce qu'elle concerne les attributions. Un troisième point sera consacré à l'analyse de la persistance et du renouvellement du racisme institutionnel dans la politique d'attribution. Enfin, nous nous pencherons sur le cas des associations de logement afin de voir dans quelle mesure la question du racisme institutionnel dans les attributions s'y pose dans les mêmes termes ou dans des termes différents.

## I. LA PERSISTANCE DES INEGALITES ETHNIQUES DANS L'ACCES AU LOGEMENT MUNICIPAL

Bien que partiel, le *monitoring* ethnique des attributions permet de mettre en évidence les chances inférieures des minorités ethniques dans l'accès au logement municipal. Les minorités ethniques obtiennent moins de logements que la majorité ethnique relativement à leur proportion sur la liste d'attente municipale : « Un ménage européen [*sic*] est presque deux fois plus susceptible de se faire attribuer un logement qu'un ménage d'appartenance ethnique minoritaire » (BCC, *BME housing strategy 2002-2005*, p. 11). La conclusion de l'analyse des données ethniques de 2001 tirée par la *race and housing team* est sans appel : bien que les résultats soient meilleurs qu'en 1999, « le service du logement a échoué à répondre aux aspirations des groupes ethniques minoritaires » (BCC *race and housing team*, 2002, *Analysis of ethnic records 2001 – Headline figures*). On peut noter les termes

euphémisés de cette formulation même : la *race and housing team* ne conclut pas à la persistance des discriminations ethniques mais plutôt à l'incapacité du service à répondre aux aspirations des minorités ethniques. Voici un bon indice du flou entretenu autour des causes des inégalités, qu'on retrouve dans l'ensemble des documents rapportant le résultat du *monitoring* des attributions. Ces documents sont en général descriptifs et restent évasifs sur les causes auxquelles les inégalités sont imputables et encore plus, en conséquence, sur les changements politiques souhaitables. De façon significative, le rapport Power relatif à l'avenir du logement municipal suite à l'échec du transfert de stock constate simplement : « Il y a une distribution très inégale des locataires issus de minorités ethniques dans les différentes zones de la ville, sans que les raisons de ces phénomènes soient claires ; cela ne semble pas toujours refléter les propres choix des locataires » (Power, 2002, p. 15).

Pour préciser la portée de ces inégalités, il est nécessaire de distinguer entre les deux principales filières d'attribution : celle des attributions initiales et celle des mutations accordées aux locataires en place, qui constituent une part significative des attributions (38%).

En ce qui concerne les attributions à des candidats initiaux (cf. Tableau 13), le groupe ethnique majoritaire (désigné par le terme « Européens ») obtient un taux de succès relatif supérieur à 100%, ce qui signifie qu'il obtient un nombre de logements relativement supérieur à son poids dans la liste d'attente. Inversement les groupes ethniques minoritaires ont globalement un taux de succès relatif inférieur à 100%, bien que l'on constate d'énormes disparités selon les groupes. En effet, il faut souligner que seul le groupe « Tous Asiatiques » a un taux de succès relatif inférieur à 100%, en l'occurrence de 43%. Autrement dit, les « Asiatiques » obtiennent moins de la moitié des logements que l'on pourrait s'attendre à ce qu'ils obtiennent compte tenu de leur proportion sur la liste d'attente. Or ce groupe est de loin, de tous les groupes ethniques minoritaires, le plus représenté sur la liste d'attente : il représente 25,1% des candidats, tandis que les « Afro-Antillais » en représentent 12,6% et les « Autres Noirs » 8,1%). Les « Tous européens » constituent quant à eux 54,3% de la liste.

**Tableau 13 : Résultats du *monitoring* ethnique des attributions de logements municipaux pour 2001 : candidats initiaux**

| Origine ethnique | Liste d'attente | | Attributions | | Taux de succès relatif[327] | Attributions attendues | Ecart entre attributions effectives et attendues |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre | % | Nombre | % | | | |
| **AFRO-ANTILLAIS** | **994** | **12,6** | **400** | **19,0** | **151** | **264** | **135** |
| « ASIATIQUES » | 108 | 1,4 | 12 | 0,6 | 42 | 29 | -17 |
| BANGLADESHIS | 379 | 4,8 | 43 | 2,0 | 43 | 101 | -58 |
| INDIEN | 203 | 2,6 | 26 | 1,2 | 48 | 54 | -28 |
| PAKISTANAIS | 1295 | 16,4 | 147 | 7,0 | 43 | 344 | -197 |
| **TOUS ASIATIQUES** | **1985** | **25,1** | **228** | **10,9** | **43** | **528** | **-299** |
| **AUTRES NOIRS** | **638** | **8,1** | **190** | **9,0** | **112** | **170** | **21** |
| EUROPEENS | 4143 | 52,4 | 1241 | 59,0 | 113 | 1101 | 139 |
| IRLANDAIS | 150 | 1,9 | 44 | 2,1 | 110 | 40 | 4 |
| **TOUS EUROPEENS** | **4293** | **54,3** | **1285** | **61,1** | **113** | **1141** | **143** |
| **TOTAL** | **7910** | **100,0** | **2103** | **100,0** | **100** | **2103** | **0** |

Source : BCC, 2002

Les inégalités ethniques sont encore plus nettes dans le cas des mutations (cf. Tableau 14). Ce phénomène est décisif car les mutations représentent une proportion très élevée des attributions : 1287 mutations en 2001 contre 2103 attributions initiales, soit 38% du total. En outre, les mutations concernent un nombre disproportionné des logements sociaux les plus attractifs. Les « Tous Européens » sont sur-représentés sur la liste d'attente pour la mutation (78,4% des candidats) et ils ont un taux de succès relatif de 110% (ou 108% si on exclut de cette catégorie les Irlandais). Tous les groupes ethniques minoritaires (à l'exception des Irlandais, inclus dans la catégorie « Tous Européens ») ont par contre un taux de succès relatif inférieur à 100% : 96% pour les « Autres Noirs », 82% pour les « Afro-Antillais » et, surtout, 30% seulement pour les « Tous Asiatiques », qui sont à nouveau le groupe ethnique minoritaire le plus représenté sur la liste d'attente (pas loin toutefois devant celui des « Afro-Antillais »).

Les autorités locales britanniques, et notamment celle de Birmingham, ont eu tendance historiquement, et ont toujours tendance à accorder une place substantielle aux mutations dans les attributions. Or la portée indirectement discriminatoire des politiques de mutation a souvent été soulignée. En effet, par rapport à l'accès initial au logement social, les mutations favorisent les locataires existants. Comme les politiques d'attribution passées ont privilégié le groupe ethnique majoritaire, la politique de mutation tend à reproduire le poids des discriminations passées et à

[327] Ce taux de succès relatif est calculé de la façon suivante : 1) calcul du pourcentage de personnes de chaque groupe ethnique sur la liste d'attente municipale (la proportion de minorités ethniques variant considérablement entre la liste des candidats à la mutation et la liste des candidats initiaux, ces deux listes sont considérées séparément) ; calcul du nombre effectif d'attributions faites à chaque groupe ethnique ; calcul du nombre d'attributions qui auraient été faites à chaque groupe ethnique s'ils avaient reçu un nombre d'attributions proportionnel à leur représentation sur chaque liste (appelées attributions attendues) ; calcul du rapport entre le nombre d'attributions effectives et le nombre d'attributions attendues, multiplié par cent.

désavantager les groupes ethniques qui ont été historiquement désavantagés dans l'accès au logement social. De plus, les mutations sont souvent perçues par les bailleurs sociaux comme une façon de « récompenser » les bons locataires. Pour cette raison, elles concernent une part disproportionnée des logements et des quartiers considérés comme attractifs. En outre, elles constituent une zone privilégiée de fonctionnement des stéréotypes quant au « mérite » supposé des différents candidats, ce qui tend à défavoriser les ménages ayant une image de « non méritants » (familles monoparentales, chômeurs, minorités ethniques, etc.). Ce constat a conduit J. Henderson et V. Karn (1987) à produire plusieurs recommandations relatives à la gestion des mutations, notamment la production d'un *monitoring* détaillé permettant de s'assurer que les ménages d'origine ethnique minoritaire n'étaient pas défavorisés dans ce processus. Or ce que met en évidence ce *monitoring*, c'est que ces inégalités ont persisté jusqu'à la période actuelle.

**Tableau 14 : Résultats du *monitoring* ethnique des attributions de logements municipaux pour 2001 : mutations**

| Origine ethnique | Liste d'attente | | Attributions | | Taux de succès relatif (%) | Attributions attendues | Ecart entre attributions effectives et attendues |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre | Pourcentage | Nombre | Pourcentage | | | |
| **AFRICAN CARIBBEAN** | **1197** | **9,0** | **95** | **7,4** | **82** | **115** | **-20** |
| « Asian » | 463 | 3,5 | 13 | 1,0 | 29 | 45 | -32 |
| Bangladeshi | 186 | 1,4 | 7 | 0,5 | 39 | 18 | -11 |
| Indian | 81 | 0,6 | 0 | 0,0 | 0 | 8 | -8 |
| Pakistani | 500 | 3,7 | 16 | 1,2 | 33 | 48 | -32 |
| **ALL ASIANS** | **1230** | **9,2** | **36** | **2,8** | **30** | **119** | **-83** |
| **OTHER BLACK** | **452** | **3,4** | **42** | **3,3** | **96** | **44** | **-2** |
| European | 10 147 | 76,1 | 1055 | 82,0 | 108 | 979 | 76 |
| Irish | 313 | 2,3 | 59 | 4,6 | 195 | 30 | 29 |
| **ALL EUROPEANS** | **10 460** | **78,4** | **1114** | **86,6** | **110** | **1009** | **105** |
| **TOTAL** | **13 339** | **100,0** | **1287** | **100,0** | **100** | **1287** | **0** |

Source : BCC, 2002

Le calcul du taux de succès relatif, que ce soit en matière d'attributions initiales ou de mutations, présente toutefois un problème important, que ne mentionnent pas les rapports municipaux : il ne prend pas en considération les différences éventuelles de besoins en logement des candidats d'un groupe ethnique à l'autre. Ce calcul repose sur l'idée que chaque groupe ethnique devrait obtenir un nombre de logements proportionnel à son poids quantitatif sur la liste d'attente. Mais cela supposerait que le niveau de besoin en logement soit identique au sein de chaque groupe ethnique. Or les besoins en logement des minorités ethniques sont globalement supérieurs à ceux de la majorités ethnique. Les statistiques relatives au nombre moyen de points obtenus par les candidats en fonction du groupe ethnique – selon un système de points permettant de hiérarchiser les demandes selon le niveau du besoin en logement - indiquent que les groupes ayant le nombre de points le plus élevé sont les « Asiatiques » (260 points pour des logements de 3 ou 4 chambres), suivis des « Afro-

Antillais » (environ 230 points), loin devant les « Européens » (environ 170 points). On peut donc considérer que le taux de succès relatif tel que calculé par la municipalité est très en dessous de la réalité du désavantage subi par les minorités ethniques dans le processus d'attribution.

Si cette question est occultée par la municipalité, les rapports statistiques prennent par contre en compte les différences inter-groupes ethniques en termes de préférence résidentielle exprimée par les candidats et de nombre de pièces demandées. La municipalité a donc entrepris de produire des statistiques intégrant ces différences afin de voir si, toutes choses égales par ailleurs, les résultats des groupes ethniques sont comparables (cf. Tableau 15). Or ces statistiques montrent que, même après prise en compte de ces différences, le taux de succès relatif des groupes ethniques minoritaires reste inférieur à 100% : il est de 92% pour l'ensemble des groupes ethniques minoritaires, avec de fortes variations selon les groupes, de 107% aux « Afro-Antillais » à 68% aux « Tous Asiatiques ». Ces résultats sont essentiels car ils démontrent que les arguments souvent avancés du manque de grands logements ou de la concentration trop forte de la demande des groupes ethniques minoritaires sur certains quartiers ne permettent pas d'expliquer complètement les inégalités ethniques dans l'accès au logement social.

**Tableau 15 : Résultats du *monitoring* ethnique des attributions de logements municipaux pour 2001 (candidats initiaux et transferts combinés), après prise en compte des différences en termes de nombre de pièces demandées et de préférences résidentielles**[328]

| Origine ethnique | Attributions | | Taux de succès relatif (%) | Différence entre attributions effectives et attendues |
|---|---|---|---|---|
| | Effectives | Attendues | | |
| **Afro-antillais** | **494** | **460** | **107** | **34** |
| « Asiatiques » | 25 | 26 | 95 | -1 |
| Bangladeshis | 50 | 72 | 69 | -22 |
| Indiens | 26 | 45 | 57 | -19 |
| Pakistanais | 163 | 246 | 66 | -83 |
| **Tous Asiatiques** | **264** | **390** | **68** | **-126** |
| **Autres Noirs** | **232** | **221** | **105** | **11** |
| **TOTAL GROUPES ETHNIQUES MINORITAIRES** | **990** | **1071** | **92** | **-81** |
| Européens | 2294 | 2238 | 103 | 56 |
| Irlandais | 103 | 78 | 131 | 25 |
| **TOTAL EUROPEENS** | **2397** | **2316** | **103** | **81** |
| **TOTAL** | **3387** | **3387** | **100** | **0** |

Source : BCC, 2002

Les travaux réalisés sur d'autres villes tendent à montrer, de la même façon, la persistance des inégalités ethniques dans l'accès au logement municipal, malgré les changements d'action publique introduits. S. Jeffers et P. Hoggett (1995) ont étudié le cas des services municipaux du logement de

[328] Le mode de calcul n'est pas explicité dans le document.

deux *boroughs* londoniens ayant témoigné d'un engagement clair en faveur de l'égalité raciale. Ils ont démontré qu'en dépit de cet engagement le processus d'attribution municipal persistait à reproduire de très nettes inégalités ethniques.

La mise en évidence des inégalités ethniques dans l'accès au logement social à Birmingham conduit donc à soulever une question fondamentale : comment expliquer que les minorités ethniques continuent à perdre au « jeu » des attributions, en dépit de l'introduction d'une politique d'égalité raciale depuis les années 1980 et d'un engagement clair de la municipalité en faveur de l'égalité raciale ? Comprendre ce paradoxe suppose d'examiner de plus près, d'une part la politique d'égalité raciale relative aux attributions, d'autre part la politique d'attribution elle-même.

## II. LA POLITIQUE D'EGALITE RACIALE EN MATIERE D'ATTRIBUTION ET SES LIMITES

Nous avons mis en évidence dans le chapitre 4 les présupposés et les paradoxes fondamentaux de la politique locale d'égalité raciale développée à Birmingham depuis les années 1980. Cette analyse offre des pistes pour comprendre pourquoi la politique d'égalité raciale n'a pas aboli les inégalités ethniques dans l'accès au logement social. En particulier, nous avons montré comment le cadrage du problème en termes de « différence culturelle » et de « racisme individuel » faisait obstacle à la définition des enjeux en termes de racisme institutionnel et à la mise en place d'une action de lutte contre ce racisme institutionnel. Mais il est nécessaire d'examiner plus attentivement les implications de cette politique sur l'enjeu précis des attributions. De ce point de vue, comme l'ont montré l'ensemble des travaux consacrés au racisme institutionnel dans le logement social, il est indispensable de distinguer entre deux problématiques très différentes : celle des politiques formelles et celle des politiques et pratiques plus informelles.

### *A. Les politiques formelles : une autonomie de plus en plus encadrée pour les autorités locales*

Les politiques formelles d'attribution constituent une première source potentielle de discrimination. Cela a en particulier été le cas de certaines règles d'éligibilité au logement social, comme l'ont d'abord mis en évidence J. Rex et D. Moore (Rex, Moore, 1967). La liberté laissée aux autorités locales britanniques de définir leur propre politique d'attribution a, pour cette raison, joué depuis la Seconde guerre mondiale un rôle décisif dans la mise à l'écart des minorités ethniques du logement municipal. Par exemple, à Birmingham, au début des années 1980 (Henderson, Karn, 1987),

la règle selon laquelle étaient inéligibles les propriétaires et ex-propriétaires occupants, fondée sur le présupposé que les propriétaires occupants étaient capables de se loger eux-mêmes dans de bonnes conditions, pénalisait les propriétaires occupants « pauvres », parmi lesquels les minorités ethniques (en particulier les « Asiatiques ») étaient sur-représentées. C'était aussi le cas de la règle de résidence de deux ans. L'une des premières mesures adoptées par la municipalité suite à la réception du rapport de J. Henderson et V. Karn a ainsi consisté à supprimer la règle des deux ans de résidence et à la remplacer par une simple condition de résidence ou de travail à Birmingham.

Aujourd'hui, le contexte est radicalement différent de ce point de vue. En effet, alors que jusqu'à la fin des années 1970 les autorités locales bénéficiaient d'une très vaste autonomie dans l'établissement des règles d'accès (éligibilité et priorité) au logement social, cette autonomie a été très fortement remise en cause par le gouvernement depuis cette période. Cette recentralisation des règles d'attribution s'est notamment traduite par l'interdiction pour les autorités locales de produire des règles d'éligibilité propres et par l'imposition de règles d'éligibilité et de priorité par l'Etat. Quelles sont les conséquences de ce changement en termes de racisme institutionnel ? A-t-il permis d'éliminer la dimension discriminatoire des politiques formelles d'attribution ?

## 1. De l'autonomie locale à la recentralisation des politiques d'attribution

Pour analyser les conséquences de l'autonomie locale sur les politiques d'attribution, il faut avoir à l'esprit cette forte originalité britannique : les autorités locales britanniques ont été traditionnellement aussi les principaux bailleurs sociaux du pays. Une très forte autonomie et un rôle central de bailleur social : la conjonction de ces deux caractéristiques du gouvernement municipal en Grande-Bretagne est essentielle pour comprendre les enjeux des politiques locales d'attribution. En tant que bailleurs sociaux, les autorités locales ont eu jusqu'aux années 1980 toute latitude - si ce n'est qu'elles ont été tenues à partir de 1976 de respecter la législation sur les relations raciales - pour définir leurs politiques d'attribution. Autrement dit, les politiques d'attribution étaient définies par les bailleurs sociaux eux-mêmes et très peu cadrées par les autorités nationales.

Les autorités locales britanniques ont une tradition d'engagement à défendre leur droit à mener leurs politiques, dans le cadre défini par le Parlement : la Grande-Bretagne a longtemps été considérée comme « le pays par excellence du gouvernement local » (Le Galès, 2004, p. 239). Le logement est un domaine dans lequel les autorités locales ont traditionnellement bénéficié d'une grande autonomie. Comme dans d'autres domaines, cette autonomie a toutefois été progressivement réduite dans les années 1980, du fait des interventions de plus en plus autoritaires du centre.

Jusqu'à la Seconde guerre mondiale, le secteur locatif privé était le plus étendu des trois secteurs du logement et le parc de logements sociaux municipaux était relativement restreint. Les personnes ne pouvant accéder au logement municipal parvenaient en général à trouver un logement abordable et satisfaisant dans le parc locatif privé. Pour cette raison, les règles d'accès au logement municipal n'étaient pas considérées comme un enjeu fondamental. En dépit de certaines tentatives du centre pour influencer les politiques locales, les autorités locales ont gardé une forte autonomie sur la gestion des attributions de logements municipaux (Malpass, Murie, 1999, p. 51). A partir des années 1930, elles ont été de plus en plus incitées à loger les familles à faibles revenus mais elles sont restées libres de fixer leurs propres règles d'éligibilité et de priorité (Malpass, Murie, 1999, p. 68).

Après la Seconde guerre mondiale, la situation change considérablement. Le parc locatif privé fond très rapidement et le logement municipal devient pour de nombreux ménages la seule réelle alternative à l'accession à la propriété. Dans ce nouveau contexte, la question de l'accès au logement municipal revêt une importance nouvelle. Le ministère du logement et du gouvernement local privilégie durant cette période un style non interventionniste qui se traduit par la production régulière de simples recommandations aux autorités locales d'ouvrir davantage leurs logements sociaux aux personnes vulnérables, à travers des rapports élaborés par une *quango*, le Comité consultatif central sur le logement (*Central housing advisory committee*), remplacé en 1976 par le *Housing services advisory group*, lui-même supprimé en 1980 (Malpass, Murie, 1999, p. 69). Dès les années 1940-1950, des rapports recommandent la suppression de toutes les restrictions fixées par les autorités locales en matière d'éligibilité (Great-Britain, 1949, 1955) mais restent lettre morte. A partir de 1957, selon la section 113 de la loi sur le logement de 1957, les autorités locales doivent donner une « préférence raisonnable » aux ménages occupant des logements insalubres ou sur-occupés, aux familles nombreuses ou aux ménages vivant dans des conditions de logement insatisfaisantes. Au-delà de ces contraintes, leur autonomie est presque totale.

En 1969 paraît le rapport le plus connu du *Central housing advisory committee*, appelé *Cullingworth report*. Il recommande à nouveau aux autorités locales de mieux assumer leur responsabilité en matière de logement des ménages les plus vulnérables et de ceux qui, antérieurement, auraient pu se loger dans le locatif privé. Il avance plusieurs préconisations, notamment la suppression de toutes les règles d'éligibilité et le recours à des systèmes de points fondés sur le besoin en logement. En pratique, les autorités locales sont toutefois restées réticentes à loger les personne les plus en difficulté.

C'est à partir de la fin des années 1970 que l'autonomie des autorités locales est progressivement réduite par le biais d'interventions gouvernementales plus autoritaires. Issue d'une initiative d'un député britannique libéral, qui a bénéficié de l'alliance *Lib-Lab*, la loi sur le logement

(personnes sans-abri) de 1977 signale une intervention croissante du gouvernement central sur les attributions de logements municipaux, en créant un devoir pour les autorités locales de loger les personnes à la fois sans-abri (selon la définition établie par la loi) et appartenant à un groupe de besoin prioritaire (par exemple, une famille avec enfants, une femme enceinte ou une personne âgée). La définition restrictive du sans-abrisme par cette loi (réduite aux seules personnes considérées comme « involontairement » sans-abri) a été très critiquée. Cette loi n'en représente pas moins un tournant important dans la politique du logement. D'une part, elle accorde une reconnaissance légale au fait que les autorités locales doivent assumer leur responsabilité en matière de logement des personnes ayant un besoin urgent en logement. D'autre part, elle constitue un net élément d'érosion de l'autonomie des autorités locales. Cette érosion est poursuivie par la loi de 1980 qui vise à renforcer le statut et les droits des locataires du logement social à travers l'introduction de Chartes des locataires (*Tenants' charter*).

Mais c'est en 1996 que pour la première fois est imposé un cadre législatif précis et complet aux attributions de logement des autorités locales (Pawson, Mullins, McGrath, 2000, p. 10). La loi sur le logement de 1996 (Partie VI) impose un minimum d'uniformité dans trois domaines principaux. Tout d'abord, elle introduit le concept de « personne éligible » (*qualifying person*) et exclut des catégories spécifiques de personnes de l'accès au registre du logement, en particulier des catégories de personnes soumises au contrôle de l'immigration ; elle crée corollairement une procédure d'appel (*review procedure*) au bénéfice des personnes déclarées inéligibles ou exclues du registre du logement. Ensuite, elle requiert des autorités locales qu'elles développent un plan d'attribution (*allocation scheme*) établissant leurs priorités et procédures. Ces priorités sont à nouveau définies en référence à des groupes qui doivent recevoir une « préférence raisonnable », laquelle n'est toujours pas définie de façon précise. Enfin, cette loi transforme profondément les droits des personnes sans-abri par rapport aux autres candidats. Elle revient en arrière en supprimant toute voie d'accès « rapide » (*fast track*) au logement social sur le long terme pour ces personnes[329]. Plus récemment, la loi sur le sans-abrisme de 2002 a introduit de nouveaux changements relatifs à la question du sans-abrisme (sections 1 à 12) en

[329] Toutefois, des recherches ont montré que, dans la pratique, la plupart des autorités locales ont essayé de maintenir l'équilibre préexistant entre les personnes sans-abri et les autres candidats, en utilisant les catégories de préférence raisonnable. Elles semblent avoir intégré le caractère prioritaire des personnes sans-abri. Cela illustre les liens complexes entre législation et discrétion des autorités locales : « Malgré les craintes initiales, la nouvelle législation semble en fait avoir élargi l'espace pour l'exercice de la discrétion des autorités locales. » (Pawson, Mullins, McGrath, 2000, p. 12).

renforçant les obligations des autorités locales[330]. Elle a par ailleurs modifié les règles d'attribution (sections 13 à 16).

Nous allons maintenant voir quelles ont été les implications de ces changements sur la définition des règles d'accès au logement social et sur la dimension discriminatoire de ces règles.

### 2. L'émergence de règles nationales d'accès au logement social : citoyenneté et nationalité

Les règles d'éligibilité au logement social varient fortement d'un pays à l'autre. Elles visent en général, dans une optique de maximisation de la fonction redistributive du logement social, à écarter de l'accès au logement social des personnes dont on considère qu'elles peuvent trouver des solutions de logement satisfaisantes dans le secteur privé. C'est dans cette perspective qu'ont été établis des plafonds de ressources dans certains pays. Plus généralement, la comparaison européenne (Ghekière, 1996) fait ressortir l'usage de quatre grands critères d'inéligibilité : le statut d'occupation du demandeur (inéligibilité des propriétaires de logement) ; le niveau de revenus (plafonds de revenus en Belgique, Allemagne, France, Italie et Luxembourg) ; la domiciliation (lien professionnel ou résidentiel avec la commune) ; et enfin la nationalité (Italie et, depuis 1996, Grande-Bretagne).

En Grande-Bretagne, comme on l'a déjà souligné, les autorités locales ont traditionnellement été libres de fixer des règles d'éligibilité comme elles l'entendaient. Cette latitude a été très fortement réduite depuis une dizaine d'années, en deux étapes. La première est la loi de 1996, qui introduit la notion de *qualifying persons* et, simultanément, une distinction entre deux types d'inéligibilité : les « exclusions législatives » (*statutory exclusions*), qui doivent être appliquées uniformément à l'échelle nationale, et les « exclusions discrétionnaires » (*discretionary exclusions*) qui, comme leur nom l'indique, restent à la discrétion des autorités locales. La section 161(4) de la loi de 1996 laisse à celles-ci la possibilité de déterminer leur propre politique d'éligibilité, tout en encadrant ce pouvoir

[330] Sur la question du sans-abrisme, elle introduit plusieurs mesures. Les autorités locales ont le devoir de publier un diagnostic local du problème et de formuler une stratégie en matière de sans-abrisme : il s'agit de promouvoir une approche plus stratégique, partenariale et préventive du problème (sections 1 à 3). Elles ont le devoir de loger les personnes involontairement sans-abri et ayant un besoin prioritaire jusqu'à l'obtention d'un logement permanent (section 6), et non plus seulement pour une période de deux ans comme c'était le cas depuis la loi de 1996. Elles doivent aussi prendre en compte le sans-abrisme dans son sens le plus large (et non pas limité aux personnes ayant un besoin prioritaire) dans leur politique, et leur fournir des conseils et de l'assistance (section 5). Enfin, la loi étend les catégories de « besoin prioritaire » en y incluant de nouveaux groupes, notamment les personnes vulnérables du fait de violences ou menaces.

discrétionnaire[331]. La seconde étape est la loi de 2002, qui supprime radicalement la catégorie des « exclusions discrétionnaires ». Les autorités locales ont désormais le devoir de considérer tous les candidats comme éligibles en dehors de ceux définis comme inéligibles par la loi. Elle ne peuvent plus établir de « politique d'exclusion générale » (*blanket exclusion*). Le seul espace de liberté qui leur reste en la matière tient dans la possibilité qui leur est reconnue de considérer un candidat comme inéligible, à titre individuel, s'il a été l'auteur d'un « comportement inacceptable » (*unacceptable behaviour*), c'est-à-dire un comportement qui autoriserait l'autorité locale à l'expulser s'il était déjà locataire. Il s'agit principalement, selon la loi sur le logement de 1985 (section 84), d'impayés de loyers ou de création de troubles de voisinage. Toutefois, l'autorité locale doit, dans ce cas, tenir compte d'un certain nombre de circonstances avant de considérer qu'elle peut expulser la personne.

Depuis la loi de 2002 donc, seule la loi peut fixer des critères d'éligibilité. Or, on peut constater que, dans les lois de 1996 et de 2002, c'est-à-dire depuis qu'a émergé la notion de personne éligible, le législateur a étroitement associé la notion d'éligibilité à la question de la nationalité et du contrôle de l'immigration. La loi de 2002 a quelque peu modifié les critères introduits dans celle de 1996. Depuis 2002, sont inéligibles, d'une part les personnes qui n'ont pas droit aux allocations sociales (*benefits*) du fait de leur statut d'immigration (notamment les demandeurs d'asile) et d'autre part celles qui n'ont pas passé le « test de résidence », c'est-à-dire qui ne sont pas des résidents habituels de la *Common Travel Area*, CTA[332]). Par principe donc, les personnes soumises au contrôle de l'immigration sont inéligibles.

L'usage de la nationalité et du statut au regard de l'immigration, et en particulier de la nationalité extra-européenne, comme critère d'exclusion du logement social, pose la question, paradoxalement rarement soulevée[333], du rapport politiquement construit entre accès et droit au logement, nationalité et citoyenneté en Grande-Bretagne. « Pilier faible de l'Etat-Providence » (Torgerson, 1987), le logement est rarement perçu comme un droit du citoyen. Pourtant, bien qu'elles ne soient pas explicitement inscrites dans les débats sur la citoyenneté, les politiques envers le sans-abrisme, l'accès au logement social ou la promotion de la propriété engagent une certaine conception

---

[331] Le *Code of Guidance* de 1997 spécifie les limites dans lesquelles cette discrétion doit s'exercer. Il est recommandé aux autorités locales qui envisagent d'établir des règles discrétionnaires d'éligibilité de discuter de ces règles avec d'autres institutions telles que les autorités de santé, les RSLs ou des associations. Lorsqu'elles mettent en place une politique d'exclusion au nom de comportement antisocial, elles sont invitées à consulter la police. L'inégibilité pour motif de dettes de loyer ne doit pas être appliquée comme une politique systématique mais dans la prise en compte du besoin en logement et de l'engagement de la personne à rembourser la dette. De façon générale, les politiques d'inéligibilité trop rigides sont écartées et l'application des règles d'inéligibilité doit s'appliquer dans la souplesse. Pour contrôler les effets de cette souplesse et pouvoir en rendre compte, les autorités locales doivent mettre en place un *monitoring* de leur action.

[332] La CTA comprend le Royaume-Uni, les Iles anglo-normandes, l'Ile de Man et la République d'Irlande.

[333] Par exemple, la question du logement est à peine abordée dans un livre consacré à la pertinence contemporaine des analyses de T. H. Marshall : cf. M. Bulmer, A. M. Rees (dir., 1996).

de la citoyenneté : elles incluent mais aussi excluent au nom d'une certaine vision de la citoyenneté[334]. La loi sur le sans-abrisme de 1977 a commencé à construire l'idée du droit au logement comme droit de citoyenneté. Depuis 1977, ce lien a donné lieu à des luttes et débats récurrents, qui se sont traduits par des changements successifs de la législation (recul en 1996, puis nouvelle avancée en 2002). En articulant droit au logement et statut au regard de l'immigration, la loi de 1996 puis celle de 2002 ont durci la frontière entre les « Européens » et les autres, construisant le « droit au logement social » comme un droit de citoyenneté lié à la nationalité.

Aujourd'hui, la restriction de l'accès à certaines ressources sur critère de nationalité est souvent perçue comme naturelle, allant de soi. Pourtant, elle ne l'est pas. G. Noiriel (2001) a bien montré qu'historiquement ce lien entre appartenance nationale et accès aux droits sociaux n'a pas toujours existé. Il a mis en évidence le phénomène historique de nationalisation de l'Etat-Providence depuis la fin du dix-neuvième siècle. A ce titre, il est remarquable que la loi britannique n'ait pas fait de la nationalité un critère d'accès au logement social avant 1996 et que, lorsque le législateur s'est emparé de la question de l'éligibilité au logement social, il l'ait fait principalement en restreignant l'accès à certaines personnes en fonction de leur nationalité et de leur statut d'immigrés.

Outre les règles d'éligibilité, le législateur a précisé certaines règles de priorité dans l'accès au logement. Selon les lois de 1996 et 2002, les politiques d'attribution doivent accorder une « préférence raisonnable » à certains groupes. La loi de 2002 a modifié la définition de ces groupes, qui incluent désormais principalement les personnes sans-abri[335], les personnes vivant dans des conditions d'insalubrité, de surpeuplement ou dans des conditions de logement insatisfaisantes, les personnes ayant besoin de déménager pour des raisons de santé ou des raisons sociales et les personnes ayant besoin de déménager afin d'éviter des difficultés pour elles-mêmes ou pour d'autres (*prevent hardship*). Une importante marge de discrétion est reconnue aux autorités locales dans la mise en œuvre de cette « préférence raisonnable », expression dont le contenu n'est défini nulle part. Les autorités locales établissent librement le poids qu'elles attribuent à ces différentes catégories, sans être tenues de leur attribuer le même poids (ODPM, 2002a, p. 16). Elles peuvent aussi établir des catégories de préférence supplémentaires (par exemple les victimes de harcèlement racial : ODPM, 2002a, p. 17), visant à accorder une préférence encore plus forte à des catégories de personnes devant déjà se voir accorder une préférence raisonnable. Plus largement, elles définissent elles-mêmes les critères de hiérarchisation des demandes éligibles ainsi que le système de gestion de la liste d'attente (systèmes de points, de bandes, etc.).

---

[334] Sur la citoyenneté comme dispositif d'exclusion du logement, voir la comparaison entre la Grande-Bretagne, l'Australie et l'Allemagne proposée par P. Kennett (1998).

[335] Les personnes sans-abri reçoivent une définition large : sont inclues les personnes « intentionnellement sans-abri » et les personnes qui « n'ont pas un besoin prioritaire » telles que définies par la loi de 1996.

En définitive, quelle est la portée de la réduction de l'autonomie des autorités locales (en tant que bailleurs sociaux) dans l'élimination du racisme institutionnel ? L'une des évolutions majeures depuis la fin des années 1970 en matière d'accès au logement social a été l'encadrement de plus en plus étroit de leur pouvoir de définir leur politique d'attribution. Ce mouvement s'est traduit notamment par la suppression de leur droit à imposer des règles d'éligibilité au logement social, qui ont été historiquement une source majeure de racisme institutionnel. Mais il s'est aussi traduit par la définition de règles d'éligibilité nationales et, de ce point de vue, l'étroite articulation qu'a opérée la loi britannique entre éligibilité au logement social et la nationalité ou le statut d'immigré du candidat doit être soulignée.

### *B. La lutte contre la dimension discriminatoire des politiques et pratiques informelles*

La plupart des études relatives aux discriminations ethniques dans l'accès au logement social depuis les années 1980 ont soutenu que les processus discriminatoires avaient pour source fondamentale, non pas les politiques formelles d'attribution (telles que les règles d'éligibilité et de priorité), mais les politiques et pratiques informelles et les contradictions entre les objectifs formels de satisfaction des besoins et les objectifs plus informels de gestion. Le vaste pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* favorisait le primat accordé à des objectifs gestionnaires, donc aux intérêts de l'institution elle-même, par rapport aux objectifs sociaux de satisfaction des besoins les plus urgents. Afin de minimiser les problèmes de gestion, en particulier la vacance et les conflits de voisinage, les acteurs des attributions avaient tendance à mettre en œuvre des stéréotypes, ethniques notamment, dont le résultat était de défavoriser les minorités ethniques dans l'accès au logement social et de les concentrer dans les logements et les quartiers les moins valorisés. En conséquence, la lutte contre le racisme institutionnel ne pouvait en aucun cas se réduire à la révision et au contrôle des politiques formelles ; elle supposait, au contraire, surtout d'éliminer les sources informelles de discrimination et donc de « reconsidérer tout le fondement des attributions, et en particulier l'accent mis sur la réduction du taux de vacance » (Henderson, Karn, 1987, p. 279). La question fondamentale qui se pose est donc de savoir dans quelle mesure la politique d'égalité raciale menée depuis les années 1980 a pu remettre en cause le « cœur » des attributions et imposer l'objectif d'égalité raciale face aux considérations gestionnaires.

Au terme de leur enquête, J. Henderson et V. Karn dressaient une liste de cinq recommandations susceptibles de parvenir à cette fin (Henderson, Karn, 1987, pp. 280 et s.)[336]. La première, présentée comme la plus importante, renvoyait à la nécessité pour les autorités locales de produire une « affirmation claire, explicite, largement publicisée de leur soutien à l'égalité d'opportunité pour les minorités ; les minorités raciales et les femmes en particulier » (p. 280). Selon eux, cette politique explicite est nécessaire pour deux raisons principales. D'une part, « sans elle, il n'y aurait pas de politique formelle vers laquelle se tourner lorsque des questions d'égalité de race ou de genre sont écartées en faveur de problèmes qui paraissent plus pressants et plus immédiats, tels que la récupération des loyers ». D'autre part, il est essentiel que l'engagement de l'autorité locale envers l'égalité de race ou de genre soit perçue comme un engagement continu, par-delà les vicissitudes de la vie politique locale, cet engagement constituant du reste un devoir pour les autorités locales selon les termes de la loi sur les relations raciales de 1976.

L'engagement politique explicite en faveur de l'égalité raciale étant essentiel mais non suffisant, la deuxième recommandation a trait à la mise en place d'un système de gestion et de contrôle permettant d'assurer que l'égalité raciale est effectivement traitée comme une priorité à tous les niveaux de l'organisation et à tout moment. Ce système inclut, sans s'y limiter, la mise en place d'un *monitoring* ethnique visant à identifier les problèmes, porté par des personnes influentes au sein de l'organisation. Pour cette raison, est recommandée la mise en place d'une commission ou sous-commission, au sein de la municipalité, responsable de l'égalité d'opportunités (de race, de genre et de classe). La responsabilité de la mise en œuvre des orientations fixées par cette commission ou sous-commission devrait revenir à des agents ou équipes recrutés et formés spécifiquement pour cette mission, au sein de chaque service municipal. J. Henderson et V. Karn constatent qu'une telle approche a déjà été développée par certaines autorités locales. Selon eux, le point le plus important est que le comité concerné dispose du pouvoir suffisant pour obtenir le respect des prescriptions d'action publique et les moyens nécessaires.

La troisième série de recommandations a trait à la politique d'emploi. Constatant que les personnes « noires » bénéficiaires de politiques sociales ont davantage confiance en ces politiques lorsque des personnes de leur race participent à leur mise en œuvre, J. Henderson et V. Karn font valoir qu'il est essentiel que les autorités locales recrutent un nombre suffisant de minorités ethniques. Surtout, ajoutent-ils, ces agents doivent être recrutés, non seulement *comme « race relations advisers »*, mais comme agents participant directement au processus d'attribution, et aussi bien à des postes qualifiés (*allocation controller*, directeurs de bureaux locaux, etc.) qu'aux postes d'interface avec le public des candidats et locataires (*housing visitors*, *housing assistants*, *desk interviewers*). Par

[336] Dans un appendice, les deux auteurs proposent des recommandations plus spécifiques et détaillées : cf.

ailleurs, les attitudes racistes potentielles des candidats « blancs » à un emploi au sein du service municipal doivent être éprouvées lors des procédures de recrutement.

La quatrième recommandation ouvre la question de la formation. La marge discrétionnaire des agents dans la politique d'attribution rend nécessaire de faire en sorte que l'action des agents s'inscrive bien dans les objectifs de la politique d'égalité d'opportunité. Pour cela, la mise en place d'un programme de formation est nécessaire. Ce programme doit contenir trois éléments : une explication générale des politiques d'égalité d'opportunité ; un examen détaillé du contenu potentiellement - et souvent inconsciemment - discriminatoire des différentes phases du processus d'attribution, des missions de chaque type d'agent ; et enfin, un examen plus général et abstrait de questions telles que la division en classes de la société britannique, les sources du sexisme et du racisme, et les problèmes de l'allocation des ressources dans ce contexte. De telles formations doivent être régulièrement fournies.

Enfin, la série de recommandations se clôt - et c'est essentiel - sur la nécessité de revoir les priorités d'action publique et d'accepter les contreparties d'une politique effective d'égalité raciale. Par exemple, une lenteur accrue des attributions, et donc un taux de vacance plus élevé, doivent être acceptés afin de garantir que les personnes dont le besoin est le plus urgent reçoivent de bonnes propositions de logement. De même, une politique d'égalité raciale suppose de consacrer plus de temps, et donc plus d'argent, au traitement des cas de harcèlement racial et au soutien aux ménages « noirs » logés dans des ensembles à majorité « blanche ».

On peut noter que ces recommandations sont très proches des recommandations traditionnelles de la CRE à l'égard des autorités locales et des obligations légales de celles-ci (loi sur les relations raciales de 1976, amendement de 2000 de la loi sur les relations raciales). Le service municipal du logement a réservé un accueil très hostile à l'étude de J. Henderson et V. Karn. Celle-ci s'est heurtée selon eux à un « refus fondamental d'accepter l'existence de discrimination dans les attributions » (Henderson, Karn, 1987, p. 283). Selon la municipalité, les résultats différenciés des minorités ethniques s'expliquaient par les préférences des minorités ethniques. Ainsi, « aucune faute ne pouvait être attribuée à l'autorité locale et en conséquence aucune action n'était nécessaire » (Henderson, Karn, 1987, p. 283). Pourtant, la municipalité a progressivement développé une politique d'égalité raciale en matière d'attributions. On peut se demander en quoi les mesures qu'elle a adoptées ont permis de combattre le racisme institutionnel dans les attributions. On analysera ici les trois principales dimensions de cette politique : l'affichage d'une politique claire et explicite d'égalité raciale ; la production d'un *monitoring* ethnique des attributions ; et enfin la politique de recrutement et de formation.

---

Appendice II, pp. 302-312.

### 1. L'affichage d'une politique claire et explicite d'égalité raciale

Depuis les années 1980, la municipalité a affirmé une politique claire et explicite d'égalité raciale. On peut toutefois se demander à quel point l'affichage de cette politique peut réellement garantir le primat accordé à l'objectif d'égalité raciale. Plusieurs éléments conduisent à souligner les limites de la portée de cet affichage. Tout d'abord, nous avons vu que le cadrage général de la politique d'égalité raciale du service municipal du logement n'accordait qu'une place limitée à la question du racisme institutionnel, privilégiant la réponse aux « besoins spécifiques » et la lutte contre le racisme individuel. Par ailleurs, l'engagement municipal en faveur de l'égalité d'opportunité a été plus ou moins clairement affirmé selon les périodes, en fonction de la perception du coût politique d'une telle politique. Ensuite, nous avons également souligné que la question des attributions était marginalisée dans cette stratégie d'égalité raciale.

Mais il est peut-être encore plus important de noter que symétriquement, la question de l'égalité raciale est marginalisée dans la politique municipale d'attribution[337]. En dépit du chapitre introductif selon lequel la politique d'attribution vise notamment à « être juste pour tous et garantir que les personnes ne sont pas désavantagées en raison de leur race, groupe ethnique, sexe, âge ou handicap » (p. 4), l'égalité raciale ou la lutte contre la discrimination n'est le thème central d'aucun paragraphe ou section. Au sein du service municipal du logement, le service des attributions et la *race and housing team* ont très peu de relations. Tout se passe comme si les deux structures travaillaient chacune de leur côté. La directrice du service des attributions reconnaît elle-même ce manque de collaboration :

> « Je voudrais que la *race and housing team* travaille plus étroitement avec mon service. Je voudrais qu'ils nous expliquent les résultats de leurs recherches, de façon à ce qu'on puisse savoir comment les politiques doivent être développées. […] Je pense que nous pourrions le faire davantage. » (Entretien avec la directrice du service des attributions, service municipal du logement, le 22/5/2002).

Cela révèle le faible pouvoir et la faible visibilité de l'équipe chargée de porter la question de l'égalité raciale au sein du service municipal et conduit à douter de la capacité de la politique d'égalité raciale à imposer le principe d'égalité raciale au cœur des pratiques d'attribution.

### 2. Le *monitoring* ethnique des attributions et ses usages locaux : un instrument limité d'objectivation des problèmes et de rationalisation de l'action publique

L'un des éléments centraux de la politique locale d'égalité raciale a consisté à produire un *monitoring* ethnique des attributions de logements sociaux. La mise en évidence statistique des

[337] BCC housing department, *Allocation policy manual*, non daté (valable jusqu'en 2004).

inégalités ethniques est souvent présentée comme un élément déterminant de l'action publique locale. Par la « magie » de l'objectivation statistique, la question des inégalités ethniques semble en effet passer du statut d'objet de débat politique et idéologique au statut de problème objectif : l'existence de ces chiffres permet difficilement aux unes ou aux autres des institutions locales de nier la réalité des inégalités d'accès au logement social. Il faut toutefois se garder de l'idée selon laquelle ce *monitoring* consacrerait automatiquement une définition objective des enjeux et favoriserait, de ce fait, la mise en œuvre rationnelle d'une politique d'égalité raciale. A l'évidence, il ne suffit pas à faire des inégalités ethniques dans l'accès au logement municipal un problème transparent, ni à faire émerger des solutions elles-mêmes évidentes et transparentes, qui s'imposeraient à l'ensemble des acteurs locaux.

Les modalités de mise en œuvre du *monitoring* ethnique des attributions par la municipalité de Birmingham offrent une bonne illustration de la rationalité limitée qui caractérise les politiques d'égalité raciale[338]. Tout d'abord, les catégories ethniques utilisées ne sont pas homogènes. Elles varient selon les données étudiées ou les périodes de production des données. La CRE préconise de s'appuyer sur les 16 catégories ethniques du recensement de 2001[339] pour conduire le *monitoring* ethnique[340]. Si le CORE, système qui enregistre au niveau national les statistiques ethniques pour les attributions de logement, retient bien cette classification du recensement, tel n'est pas le cas de l'ensemble des institutions de logement social. Au contraire, l'un des aspects les plus frappants des catégorisations retenues au nom de la lutte contre les discriminations est leur caractère mouvant. Selon les organisations, mais aussi au sein de chacune d'elles, les classifications retenues diffèrent. Les classifications retenues dans les recensement de 1991 puis dans celui de 2001 ne sont pas nécessairement celles retenues par les politiques locales. Le cas du monitoring à Birmingham en offre une excellente illustration.

Dans le dossier de candidature à un logement, le candidat doit déclarer appartenir à l'une des treize catégories suivantes :

White – United Kingdom
White – Irish
White – Other (préciser)
Black African Caribbean
Black African
Black Other
Indian
Pakistani
Kashmiri

[338] Mais il n'est pas exclu que cette rationalité limitée des politiques d'égalité raciale soit elle-même le fruit d'une stratégie rationnelle permettant d'entretenir un flou politiquement utile sur les causes des inégalités ethniques, comme le suggèrent D. Gaxie *et al.* au sujet des politiques municipales d'intégration en France (Gaxie *et al*., 1999).
[339] Cf. *supra*, introduction générale.
[340] Cf. site web de la CRE, rubrique « monitoring ».

Bangladeshi
Chinese
Vietnamese
Other ethnic group

Dans les documents produits par le service municipal du logement, les classifications sont variables et s'écartent le plus souvent de ces catégories d'auto-déclaration. En voici quelques exemples :

1) Le rapport de 1995 *An analysis of housing allocations by ethnic group* retient deux niveaux de classifications. A un premier niveau est proposée une classification en quatre catégories :

African Caribbean
Asian
Other Black
European

A un second niveau est retenue une classification simplement binaire :

BME groups
European

2) Un rapport intitulé *Equality performance indicators* (non daté, ca. 2000), retient les classifications suivantes :

African-Caribbean
Asian
Other Black
White European
ou bien

BME groups
White Europeans

3) Plus récemment, une analyse des données de 2001 sur les attributions retient cette classification :

ALL ETHNIC MINORITY GROUPS
AFRICAN CARIBBEAN
ALL ASIANS
« Asian » (*sic*)
Bangladeshi
Indian
Pakistani
OTHER BLACK
ALL EUROPEANS
EUROPEAN
IRISH

Pour certains graphiques, cette classification est simplifiée en :

African Caribbean

Asian
European

ou bien en

Asian
Other Black
European

L'observation de ces classifications administratives mouvantes soulève plusieurs questions. On peut, pour commencer, douter de l'efficacité d'un *monitoring* qui erre de catégorisation en catégorisation : comment permet-il de comparer des résultats dans le temps, ou d'une organisation à une autre ? On peut aussi s'interroger sur l'utilisation de catégorisations aussi globalisantes que celle d'« Asiatiques », qui dissimule d'énormes disparités internes entre « Indiens », « Pakistanais » ou « Bangladeshis », pour ne rien dire de celle de « groupes ethniques minoritaires ». Ces classifications soulèvent aussi la question de leur légitimité. Tout d'abord, quelle est la légitimité de questions ethniques et de classifications qui recourent à d'autres catégories que celles entérinées par le recensement[341] ? Ensuite, quelle est la légitimité des classifications élaborées à partir des résultats d'une auto-déclaration d'appartenance ethnique, mais qui s'en écartent, notamment en regroupant plusieurs groupes dans une seule catégorie ? La catégorie globalisante « Asiatiques » en fournit un bon exemple : est-ce légitime de regrouper au sein de cette catégorie des personnes qui se sont déclarées appartenant à des groupes aussi contrastés, voire aussi opposés politiquement, que les « Indiens » et les « Pakistanais » ?

Par ailleurs, ces errements des catégories du *monitoring* constituent un indice fort intéressant de la façon dont la municipalité envisage les problèmes d'égalité raciale et de sa perception des contours des groupes ethniques minoritaires. De ce point de vue, on peut noter que globalement les classifications retenues font apparaître une frontière entre le pôle des « minoritaires » et celui des majoritaires, les « *White/British/European* », nommés selon les cas « *White UK* », « *European* », « *White European* » ou encore « *British/European White* ». Il est particulièrement intéressant de voir apparaître dans ces classifications administratives la catégorie de *« European »*, qui ne se rapproche d'aucune catégorie du recensement britannique. L'association de ces trois catégories de couleur *(« White »*), de nationalité *(« British »*) et d'« européanité » *(« European »*) est révélateur de l'émergence d'un racisme européen fondé sur la figure de l'« autre » défini par sa « non européanité » (Rea, dir., 1998). La place ambivalente de la catégorie «Irlandais » dans ces classifications - parfois fondue dans la masse indéfinie des *« White »*, parfois exclue du groupe *« white »* - est un bon révélateur des ambiguïtés de cette catégorie *« European »*, qui repose manifestement moins sur un

[341] Bien sûr se posent, en amont, la question de la légitimité de la question ethnique elle-même ainsi que celle de la légitimité de la classification officielle retenue pour le recensement.

critère de nationalité (l'appartenance à l'un des pays de l'Union européenne) que sur un critère «ethnique ». Elle montre aussi que, dans la hiérarchie des groupes, malgré leur reconnaissance comme groupe ethnique minoritaire et pour cette raison inclus dans la catégorie *« BME »*, les Irlandais sont finalement moins « différents » que les non Européens. On peut aussi suggérer un parallèle entre la construction administrative locale du groupe *« European »* et l'émergence du critère d'« européanité » dans la définition législative des règles d'exclusion du logement social.

Au-delà du problème des catégorisations retenues, les données produites sont partielles, imprécises et lacunaires. Si le *monitoring* permet de savoir globalement si les différents groupes ethniques ont les mêmes chances d'accès au logement social, il laisse d'autres questions en suspens : ont-ils les mêmes chances d'accéder aux logements et aux quartiers les plus demandés ? Ont-ils les mêmes chances d'obtenir le type de logements ou la zone résidentielle qu'ils demandent ? Les statistiques produites par la municipalité ne permettent pas de répondre à ces questions. De plus, l'absence d'études qualitatives permettant de mettre en évidence les processus aboutissant aux inégalités constatées favorise la production d'interprétations multiples, que les données produites ne permettent pas de confirmer ou d'infirmer. Cela favorise la diffusion des interprétations en termes de différences culturelles.

Enfin, on peut constater la faiblesse des interactions entre le service des attributions et la *race and housing team*, qui ne favorise guère la prise en compte des résultats du *monitoring* dans un processus itératif d'action publique. Non seulement le *monitoring* est très incomplet mais, en outre, ses résultats sont peu diffusés, au point que la responsable du service des attributions semble n'avoir aucune notion des inégalités ethniques dans l'accès au logement social :

> « *Vous pensez que les groupes ethniques minoritaires sont désavantagés dans l'accès au logement social?*
> -Cela se peut, mais là encore, nous avons besoin d'analyser cela en détail, parce qu'historiquement nous ne l'avons pas fait. Donc ma réponse c'est que c'est bien possible, qu'est-ce que M.[342] en a dit ?… » (Entretien avec la directrice du service des attributions, service municipal du logement, le 22/5/2002).

Ces divers éléments montrent l'écart entre les missions cruciales assignées au *monitoring* comme élément central de la politique d'égalité raciale et sa mise en œuvre concrète, à l'évidence insuffisante à bien des égards pour lutter contre les discriminations ethniques.

[342] Il s'agit du responsable de la *race and housing team* du service du logement.

### 3. La politique de recrutement et de formation

Un troisième élément essentiel de la politique d'égalité renvoie aux mesures de recrutement de minorités ethniques et de formation des employés. En termes de recrutement, les minorités ethniques restent sous-représentées aux postes d'encadrement : l'organigramme du service central du logement montre une forte prédominance des « Blancs » à ces postes. Les efforts sont plus importants au niveau des bureaux locaux du logement. Quant à la politique de formation et de sensibilisation aux questions d'égalité et de diversité, ses effets n'ont pas été évalués.

Par ailleurs, cette politique de recrutement et de formation s'appuie sur le présupposé que le racisme institutionnel est en grande partie le fruit des stéréotypes ethniques produits par les agents issus du groupe majoritaire, présupposé qui est discutable : tout d'abord, le racisme institutionnel est-il principalement le fruit de stéréotypes, ou d'autres processus ? Ensuite, les minorités ethniques sont-elles « à l'abri » des stéréotypes ethniques ? Est-il si sûr que les stéréotypes concernant les préférences résidentielles par exemple soient plus répandus dans la majorité que dans les minorités ethniques ? On a par exemple pu voir que ces stéréotypes étaient largement répandus dans les associations de logement « noires » (cf. *supra*, chapitre 5).

Pour conclure sur la politique d'égalité en matière d'attribution, on peut dire que l'analyse de la politique d'égalité apporte de premiers éléments de réponse à notre paradoxe de la persistance des inégalités ethniques dans l'accès au logement municipal en dépit de la mise en œuvre d'une politique d'égalité clairement affichée. On constate d'abord que, si les règles locales d'éligibilité ont longtemps été une source non négligeable de discrimination indirecte, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dès les années 1980, la municipalité de Birmingham a été attentive à la dimension discriminatoire de certaines de ces règles, supprimant notamment la règle des deux ans de résidence. Mais surtout, les autorités locales se sont vu interdire en 2002 de produire leurs propres règles d'éligibilité. C'est désormais la loi qui définit ces règles, et de fait elle a depuis 1996 étroitement associé éligibilité au logement social et statut des ménages au regard de l'immigration. Cette évolution n'est pas anodine et signale une forme nouvelle de mise à l'écart de certains groupes du fait de leur origine « immigrée ». Quant aux politiques et pratiques informelles, l'impact de la politique d'égalité raciale est *a priori* beaucoup plus difficile à mesurer. A ce titre, on peut noter que la municipalité elle-même n'a pas conduit d'évaluation de cette politique. On peut néanmoins en constater certaines limites : si une politique d'égalité a été adoptée et affichée, la façon dont elle définit le problème de l'accès au logement des minorités ethniques tend à marginaliser la question du racisme institutionnel ; la stratégie d'égalité du service municipal accorde une maigre place à la question des attributions, et réciproquement la politique d'attribution ne contient pas de développement spécifique à l'égalité d'opportunité si ce n'est une déclaration de principe en faveur de cette égalité ; les interactions entre le service des attributions

et la *race and housing team* sont très lâches et les analyses ou recommandations produites par cette dernière semblent peu intégrées par le service des attributions ; le *monitoring* ethnique des attributions est trop partiel pour permettre la définition précise des problèmes et des mesures nécessaires ; les cadres du service restent majoritairement issus du groupe ethnique majoritaire.

Selon nombre d'observateurs, la mise en œuvre de l'égalité raciale dans les attributions passe par un point essentiel : la nécessité de lutter contre la hiérarchisation informelle des objectifs des attributions au profit des objectifs de gestion. En effet, le primat accordé aux objectifs de gestion dans la gestion quotidienne des attributions a été considéré comme la cause fondamentale des discriminations ethniques. Une politique effective d'égalité raciale suppose dès lors de renoncer à privilégier systématiquement l'objectif de minimisation des coûts de gestion. On touche là au cœur du problème identifié par J. Henderson et V. Karn (1987) : le risque que, malgré toutes les précautions et déclarations d'intentions, l'objectif d'égalité raciale ne soit éclipsé par d'autres objectifs. On peut donc se demander dans quelle mesure la politique d'égalité raciale développée par la municipalité a permis de remettre en cause cette hiérarchisation informelle des objectifs. L'examen de la politique d'égalité raciale semble plutôt refléter la faible capacité de cette politique à imposer la primauté, voire la simple prise en compte, du principe d'égalité raciale. Toutefois, afin de savoir dans quelle mesure cette hiérarchisation demeure une source privilégiée de racisme institutionnel, il est nécessaire d'examiner la logique même de ces politiques et objectifs d'attribution.

## III. LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS MUNICIPAUX : PERSISTANCE ET RENOUVELLEMENT DES MECANISMES DE RACISME INSTITUTIONNEL

Dans cette section, notre objectif est de montrer à la fois la persistance et le renouvellement des mécanismes de racisme institutionnel dans les attributions de logements municipaux à Birmingham. Trois éléments décisifs permettent de saisir ces transformations du racisme institutionnel. Le premier renvoie aux évolutions de la définition, au plan national, des objectifs et des missions du logement social. Cette définition a connu depuis les années 1980 des évolutions décisives. La satisfaction des « besoins », qui était jusque là la mission fondamentale assignée aux autorités locales, s'est peu à peu effacée au profit d'autres considérations qui sont des considérations gestionnaires. Il s'agit là d'évolutions tout à fait décisives. Les réformes de libéralisation du logement social menées depuis les années 1980 ont radicalement redéfini les missions des bailleurs sociaux et ont en quelque sorte entériné officiellement le poids des considérations gestionnaires – notamment liées à la réduction de la vacance – dans la définition des politiques d'attribution. Le deuxième point porte sur les politiques locales et processus locaux d'attribution. Nous montrerons à ce sujet que la politique municipale d'attribution révèle, elle aussi, la consécration des objectifs managériaux et leur

institutionnalisation dans des règles et des processus formalisés. En particulier, on peut voir apparaître des formes d'institutionnalisation de l'objectif de réduction de la vacance. Plus globalement, un certain nombre de mesures locales - y compris, paradoxalement, les mesures de lutte contre le harcèlement racial - tendent à renforcer la ségrégation ethnique. Le troisième élément a trait aux stéréotypes ethniques développés par les acteurs des attributions. Ces stéréotypes ont souvent été désignés comme l'un des principaux vecteurs du racisme institutionnel. Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous montrerons de ce point de vue que la diffusion des valeurs d'égalité raciale et la reconnaissance des discriminations ethniques par les acteurs des attributions n'empêchent pas la perpétuation d'un certain nombre de stéréotypes, tels que la croyance relative à la préférence des minorités ethniques pour l'*inner city*. En définitive, cette analyse nous conduit à faire l'hypothèse que les évolutions nationales et locales de la politique d'attribution valident et institutionnalisent, de façon formelle, le primat des objectifs managériaux sur les objectifs sociaux des attributions. En ce sens, contrairement à une hypothèse souvent avancée, on peut dire que les discriminations ethniques dans l'accès au logement municipal sont aujourd'hui moins le fruit du pouvoir discrétionnaire des agents et de l'écart entre les politiques formelles et les pratiques informelles (comme le montraient J. Henderson et V. Karn en 1987) que le fruit de l'institutionnalisation des objectifs managériaux et de la remise en cause concomitante de la satisfaction des « besoins » comme objectif des attributions.

## *A. Le déplacement du cadrage national des attributions : libéralisation de la politique du logement social et institutionnalisation des objectifs managériaux des attributions*

### 1. Du « besoin » au « choix »

Le cadre législatif actuellement en vigueur pour les attributions résulte principalement de la partie VI de la loi sur le logement de 1996 telle qu'amendée, de façon substantielle, par la loi sur le sans-abrisme de 2002. Ces deux lois témoignent d'une volonté claire de mieux encadrer les politiques d'attribution des autorités locales. La loi de 2002 témoigne en outre d'une nette évolution du cadrage du problème de l'accès au logement social. Depuis les années 1990, le caractère central de la catégorie de besoin comme référent de la politique d'accès au logement social a été remis en cause. Le besoin a progressivement été supplanté par le « choix », qui s'est imposé comme nouveau mot d'ordre de la politique du logement social. Cette transformation du cadrage du problème des attributions mérite réflexion. Qu'y a-t-il derrière le cadrage en termes de choix ? Comment expliquer qu'il se soit imposé de cette façon ? Quelle est sa signification ? Quelles sont ses conséquences en termes de racisme institutionnel ?

Le choix est, depuis les années 1980, un thème récurrent des politiques sociales britanniques, marquées par la référence croissante aux « clients » et à la mise en place de « quasi-marchés » (Le Grand, Bartlett, dir., 1993), dans le cadre de l'agenda de la « modernisation du service public ». Cette évolution est par exemple très nette dans la politique de santé (Department of Health, 1989a, 1989b). Les racines idéologiques sous-jacentes sont plurielles mais dominées par la référence libérale au marché (Mullins, 1998). Dans une perspective libérale, les politiques sociales sont envisagées à partir du modèle de consommateurs individuels faisant leur choix rationnel sur un marché de libre concurrence. Dans l'esprit du *public choice*, les modes traditionnels de gestion des politiques sociales sont critiqués, les « bureaucraties » du secteur public étant présumées inefficaces. En revanche, la façon dont le choix est construit comme nouvel horizon des politiques sociales ne semble pas articulé à la notion de citoyenneté ou de démocratie telle qu'on peut la trouver à travers l'idée d'« autonomie » chez T. H. Marshall (1950) ou bien celle de « choix dans l'usage » (*choice in use*) proche de la notion de *voice* chez A. Hirschman (1970).

Comme le note D. Mullins (1998), une analyse de contenu d'un échantillon de documents officiels récents relatifs à la politique du logement en Grande-Bretagne ne manquerait pas de révéler l'omniprésence du terme de choix. Cette idéologie du choix, dans sa version néo-libérale, s'est incarnée de diverses façons. Elle s'est tout d'abord manifestée dans la politique très forte de promotion de l'accession à la propriété menée à partir de l'accession au pouvoir de M. Thatcher. Elle a aussi constitué une référence essentielle des réformes de la politique du logement social. En 1995, le DoE publie ainsi un document intitulé *More choice in the social rented sector* (DoE, 1995). En 2000, le *Housing green paper* est intitulé de façon éloquente *« Quality and Choice »*. La référence au choix a une double dimension. D'un côté, il s'agit de briser le monopole ou quasi monopole des autorités locales en matière de logement social, d'une part parce qu'elles sont présumées inefficaces, tandis que les associations de logement, en tant qu'organisations du secteur privé, sont réputées plus efficaces, d'autre part afin de permettre aux clients de faire un choix rationnel entre différents bailleurs sociaux sur un quasi-marché du logement social. Tels sont les objectifs fixés par la politique *Tenants' choice*. Pourtant, en pratique, ce choix est très limité. Dans le cadre de politiques de transfert (LSVT) par exemple, le choix se limite pour les locataires à se prononcer pour ou contre le transfert de leur logement municipal à une association de logement privée, en répondant « oui » ou « non » ; ce choix est très fortement orienté par la politique gouvernementale, qui refuse d'accorder aux autorités locales les moyens de gérer et d'entretenir leur stock dans des conditions satisfaisantes. De l'autre côté, l'objectif est de renforcer le choix des locataires eu égard au logement social qui leur est attribué et notamment à sa localisation dans l'espace urbain. C'est là qu'entre en scène la question des politiques d'attribution, à partir du moment où cette perspective suppose une rupture avec la conception traditionnelle des politiques d'attribution fondées sur l'évaluation administrative des besoins, des

priorités et de l'adéquation entre logements et ménages candidats. Le *Housing green paper « Quality and Choice »* de 2000 prône l'abandon des systèmes de points fondés sur le besoin (*needs-based*), désormais considérés par les ministres du *New Labour* comme « stalinistes »[343], en faveur de l'introduction de systèmes de location fondés sur le choix (*choice-based lettings*[344] *systems*). L'ODPM (2002b) a promu ces dernières années plusieurs expérimentations dont les résultats ont été évalués officiellement comme très positifs.

La loi de 2002 donne une transcription juridique à ce nouveau cadrage de la question des attributions. Si la référence au besoin persiste, une place essentielle et nouvelle est faite au choix. Le problème de l'accès au logement est désormais construit dans les termes de la question suivante : « comment proposer aux candidats un choix de logement, tout en continuant à donner une préférence raisonnable à ceux qui ont le besoin en logement le plus urgent » (ODPM, 2002a, p. 2). Dans cette perspective, les principaux objectifs de la loi sont de faciliter l'introduction par les autorités locales de procédures d'attribution offrant aux candidats un « rôle plus actif dans le choix de leur logement » (p. 6), et en même temps de « rationaliser les catégories de 'préférence raisonnable' de façon à ce qu'elles soient convenablement fondées sur le besoin en logement » (p. 6). A cette fin sont introduits deux changements importants.

Le premier est l'obligation faite aux autorités locales de permettre le choix du candidat, ou au moins l'expression de préférences par le candidat. Comme antérieurement, chaque autorité locale doit définir et publier une politique (*scheme*) d'attribution mais, en outre, cette politique doit désormais contenir une déclaration selon laquelle elle accorde aux personnes le choix de leur logement ou l'opportunité d'exprimer des préférences. Ainsi, d'une part, l'autorité locale doit désormais se prononcer clairement, et de façon publique, sur la façon dont elle entend répondre à l'impératif de choix : « Il revient aux autorités de logement et à leurs RSLs partenaires de décider, à la lumière des circonstances locales, et à partir des expériences pilotes des systèmes fondés sur le choix, des façons dont ils peuvent amender ou développer leurs procédures existantes de façon à offrir plus de choix aux candidats » (ODPM, 2002a, p. 15). D'autre part, dans le cas où les autorités locales n'offrent pas le choix du logement (autrement dit, n'adoptent pas un système d'attribution fondé sur le choix), elles doivent permettre aux candidats d'exprimer leurs préférences, par exemple concernant le type et la localisation du logement (p. 15).

Le second changement est la remise en cause des systèmes de points. A travers l'impératif de « réconcilier le choix et le besoin » (ODPM, 2002a, p. 16), ce sont les traditionnels systèmes de points

---

[343] *Guardian*, 14 mai 2004.
[344] La préférence marquée pour le terme *lettings* (locations) sur celui d'*allocations* (attributions) est en elle-même significative d'une approche plus libérale du logement social.

qui sont visés : « Lorsqu'elles cherchent à concilier le choix et le besoin en logement, les autorités locales doivent considérer l'adoption d'un système simplifié de priorité à la place d'une approche complexe par points » (p. 16). En l'occurrence, l'ODPM (2002a) suggère de remplacer les systèmes de points, soit par un système dit de bandes regroupant les candidats dans un nombre réduit de bandes en fonction de leur besoin logement, le temps d'attente définissant les priorités au sein de chaque bande, soit par un système de « carte de priorité à durée limitée », donnant la priorité aux personnes dont le besoin est le plus urgent, mais seulement pour une durée définie : au terme de la période de validité de sa carte, si le candidat n'a accepté aucune proposition de logement, sa demande perd son caractère prioritaire (p. 17). La construction du compromis entre le besoin et le choix est alors laissée à l'appréciation du candidat lui-même.

Si on regarde de plus près ces discours et documents qui mettent en avant la nécessité de favoriser le choix des usagers, on peut s'apercevoir que le registre du choix y est étroitement articulé à un second, plus discret, celui des « communautés soutenables »[345], lui-même associé à la question de la réduction de la vacance.

### 2. Sous le « choix », les « communautés soutenables » ; sous les « communautés soutenables », la réduction de la vacance

La thématique des « communautés soutenables » a envahi ces dernières années les discours et déclarations d'intention gouvernementaux relatifs à la politique du logement ou à l'ensemble des politiques liées à l'agenda de la modernisation des services publics. L'agenda des « communautés soutenables » s'est construit à travers un vaste ensemble de documents et de politiques[346] qui articulent différents enjeux : social, économique, environnement, planification[347]. Le logement et la planification

---

[345] Nous traduisons l'expression *« sustainable communities »* par « communautés soutenables », mais il faut rappeler à nouveau ici les connotations particulières associées au terme de communauté en Grande-Bretagne, qui renvoie à la fois aux idées de solidarité, de groupe local et de quartier.

[346] On peut citer les document suivants : National strategy for neighbourhood renewal, 1998 ; Urban white paper, Our towns and cities : the future, delivering an urban renaissance, 2000 ; Rural white paper : our countryside : The future, A fair deal for rural England, 2000 ; ODPM (2003), Sustainable communities building for the future (The Communities plan) ; ODPM (2005), Sustainable communities : homes for all.

[347] L'Egan Review d'avril 2004 identifie sept composantes clés d'une communauté soutenable : gouvernance, transport et connectabilité, services, environnement, économie, logement et environnement bâti, social et culturel. La politique de l'ODPM *Des communautés soutenables : construire pour le futur (The Communities plan*) (2003) reflète les principes clés du gouvernement pour une réforme du service public : élever les standards, décentraliser et déléguer, augmenter la flexibilité sur l'usage des ressources et le choix des clients. Il est articulé aux *Urban et Rural white papers*, à l'agenda de la modernisation du gouvernement local et aux politiques de décentralisation régionale. Il vise à améliorer la qualité de vie des communautés : il s'agit d'« augmenter la prospérité, de réduire les inégalités, de créer de l'emploi, d'améliorer les services publics, la santé et l'éducation, de résoudre la question de la criminalité et des comportements antisociaux ». Cette articulation à l'amélioration de la qualité de vie peut être vue comme un discours de légitimation d'une mesure centrale impopulaire :la construction de logements et de routes dans les *greenbelts* en vue de remédier au manque de logements, en particulier dans le sud-est.

se voient reconnaître un rôle clé dans le développement de communautés soutenables. L'ODPM (2005) définit celles-ci, dans des termes idylliques mais peu précis, comme « des lieux où les personnes veulent vivre et travailler, maintenant et dans le futur. Elles satisfont les besoins divers des résidents actuels et futurs, sont sensibles à leur environnement, et contribuent à une qualité de vie élevée. Ce sont des zones de sécurité, inclusives, bien planifiées, bien construites et dirigées, qui offrent une égalité d'opportunité et de bons services pour tous » (ODPM, 2005, p. 74). Dans une longue liste d'objectifs visant à créer des « communautés soutenables », le problème des zones de faible demande en logement occupe une place importante : « notre objectif de long terme est d'éradiquer les problèmes de logement à faible demande d'ici 2020 » (p. 10). Un chapitre de la stratégie est consacré à cet objectif.

Le thème des « communautés soutenables » a aussi envahi la politique nationale relative aux attributions de logements sociaux. Selon la politique du ministère du logement *Quality and choice*, « les bailleurs sociaux devraient se considérer comme des fournisseurs d'un service de location, attentifs aux besoins et souhaits des individus, plutôt que comme des organisations attribuant des logements. En offrant le choix, les bailleurs donnent aux locataires le pouvoir de créer des communautés soutenables et de faire le meilleur usage du stock de logement national » (DETR, 2000, p. 39).

Le thème des « communautés soutenables » est alors indissociable de l'objectif de réduction de la vacance. A ce titre, les rapports d'évaluation des expériences pilotes de locations fondées sur le choix montrent que, pour les acteurs locaux engagés dans ces expériences, le choix de l'usager n'est ni le seul, ni même le principal des objectifs. L'évocation des « communautés soutenables » masque l'objectif plus trivial de réduction de la vacance. Ainsi, selon le rapport d'évaluation du projet « Homechoice » mené à Mansfield, dans les *East Midlands* (Brown *et al.*, 2001),

> « L'objectif général de Homechoice était d'améliorer la capacité des logements à être loués (*lettability*) dans des zones de faible demande, d'encourager la soutenabilité sur le long terme des communautés locales et d'améliorer l'étendue du choix du consommateur dans la fourniture des locations. Cela a été décomposé en quatre objectifs : 1) augmenter le choix du client dans la location ; 2) encourager la soutenabilité des communautés locales sur le long terme ; 3) améliorer la capacité des logements à être loués dans les zones de faible demande ; 4) donner aux bailleurs des informations qui leur permettent de gérer leur stock de façon effective » (p. 1).

Le lien étroit entre le choix, les « communautés soutenables » et la vacance est également manifeste à la lecture du rapport de l'ODPM *How to choose choice ?* de 2002, qui tire les leçons de la première année de mise en œuvre des projets pilotes. Selon ce rapport,

> « Clairement, l'un des objectifs d'une évolution vers des systèmes de location fondés sur le choix est de promouvoir plus de choix pour les candidats et clients. Cela s'inscrit dans l'agenda gouvernemental plus large de la modernisation des services publics. […] Il y a

> toutefois un certain nombre d'autres objectifs liés qui peuvent être centraux dans le développement des locations fondées sur le choix. Ceux-ci incluent :
> -l'efficience managériale : résoudre la vacance et réduire le temps de relocation […] ;
> -la résolution du problème de la faiblesse de la demande : promouvoir un système de location fondé sur le choix peut permettre d'identifier de nouveaux groupes de clients qui auraient pu ne pas considérer le logement social comme une option pour satisfaire leurs attentes en logement ;
> -**construire des communautés soutenables** : un choix renforcé des clients peut favoriser l'investissement par les ménages de leur capital social (temps et ressources) dans le logement et le quartier qu'ils ont choisis. **Cela peut permettre de réduire le taux de logements vacants et le *turn over*** » (ODPM, 2002b, p. 10).

Derrière le discours sur le choix, se profile donc un certain déplacement des objectifs de la politique du logement et des politiques d'attribution, non pas seulement, comme l'énonce le discours officiel, du besoin au choix et aux « communautés soutenables », mais aussi, indissociablement et plus subrepticement, du besoin à la réduction de la vacance. Le cadrage national des attributions de logement social semble en définitive prendre deux orientations contradictoires : d'un côté une recentralisation des critères d'attribution et de la définition du besoin, de l'autre un encouragement à mettre au cœur de la politique d'attribution des objectifs managériaux. En filigrane, la promotion des systèmes de choix et de l'objectif de « communautés soutenables » signale une certaine reconnaissance (au moins implicite) du caractère central de l'objectif de résorption de la vacance et des logiques gestionnaires par la politique nationale. J. Henderson et V. Karn, sur le fondement de leur enquête de la fin des années 1970, parvenaient à la conclusion que la lutte contre les discriminations ethniques dans les attributions de logements sociaux devait passer par la reconnaissance de la suprématie de l'objectif de satisfaction des besoins et la résolution claire du conflit entre la logique officielle, sociale, de satisfaction des besoins et la logique officieuse, gestionnaire, de minimisation de la vacance. A l'opposé, les évolutions du cadre national des attributions ont, depuis les années 1980, encouragé la production de politiques locales d'attribution fondées sur l'objectif de minimisation de la vacance.

Ce nouveau cadrage du problème en termes de choix est susceptible d'avoir des implications très fortes quant à la façon dont les logements sont attribués, quant à la place faite au « besoin » en logement dans ce processus, et en conséquence quant à l'impact des systèmes de choix sur l'égalité d'accès au logement social, notamment dans sa dimension ethnique. Ces implications potentielles ont peu été évaluées ou analysées *a priori*. En 2004, dans le cadre du devoir général du gouvernement, selon le RR(A)A de 2000, d'évaluer de façon active la dimension d'égalité raciale de ses politiques, l'ODPM a mis en place un groupe consultatif ministériel chargé d'évaluer l'impact sur l'égalité raciale

de l'introduction de *choice-based lettings systems*, sous le double angle de l'accès au logement social des groupes ethniques minoritaires et de la ségrégation raciale[348].

Afin d'analyser la portée de ces évolutions nationales et leur impact effectif, nous allons maintenant examiner de plus près ces politiques et pratiques locales.

### *B. Les évolutions de la politique locale : l'institutionnalisation des objectifs managériaux*

Le service municipal du logement de Birmingham, gestionnaire de 80 000 logements sociaux, est une structure énorme employant 2000 personnes. Il est constitué de deux niveaux : un service central et un réseau d'équipes décentralisées (*housing teams*) situées dans les trente-six bureaux de quartier (*neighbourhood offices*). C'est au niveau de ces bureaux que les agents sont chargés de l'enregistrement des demandes, de la vérification de l'éligibilité des candidats, de l'évaluation des demandes selon le système de points (ou, depuis 2005, de bandes), et de la gestion locative (récupération des loyers, gestion des comportements anti-sociaux, etc.). C'est un « contrôleur d'attribution » (*allocation controller*), à l'échelle de la *constituency* (qui regroupe plusieurs quartiers), qui prend formellement la décision d'attribution[349]. Comme on le verra, la procédure pour les logements « difficiles à louer » sort de cette procédure normale et donne un rôle plus important aux agents locaux. Le service central (*central allocation team*) traite uniquement les attributions des candidats extérieurs souhaitant s'installer à Birmingham (*home mobility scheme*), des personnes handicapées et des personnes prioritaires pour raisons médicales. Elle gère par ailleurs les nominations (deux agents sont affectés à cette tâche). Elle réalise aussi des évaluations de l'activité des équipes locales.

La politique municipale d'attribution a connu des changements importants durant le cours de notre enquête, du fait des implications de la loi de 2002. Jusqu'en 2004, elle reposait sur un traditionnel système de points, réaménagé toutefois, on l'a vu, depuis la fin des années 1970. Au 1er janvier 2005 a été mise en place une nouvelle procédure d'attribution. Il s'agit d'un système de priorité par bandes, tel que préconisé par la loi de 2002, c'est-à-dire d'une forme simplifiée de système de points, considérée comme plus flexible et mieux conciliable avec l'expression du choix des usagers.

---

[348] *Guardian*, 11 et 12 octobre 2004.
[349] C'est donc ici une personne, et non pas une commission comme en France, qui prend juridiquement la décision d'attribution.

Dans ce point, nous mettrons tout d'abord en évidence l'inadéquation de l'offre et de la demande de logements municipaux, qui constitue l'arrière-plan des attributions et durcit les conditions dans lesquelles les acteurs des attributions sont contraints d'accomplir leur mission. Dans ce contexte, on peut constater que certains éléments de la politique municipale d'attribution tendent à reproduire les inégalités ethniques dans l'accès au logement. A ce titre, on peut identifier deux principales sources de racisme institutionnel. La première est la juxtaposition ambiguë des objectifs de besoin, de choix et de « communautés soutenables », que l'on retrouve au niveau local et qui a pour corollaire l'institutionnalisation de l'objectif de réduction de la vacance comme objectif central des attributions. La seconde est la politique de harcèlement racial, définie de telle sorte qu'elle tend paradoxalement à renforcer la ségrégation ethnique.

### 1. La « loi de l'offre et de la demande » : le durcissement des conditions structurelles du « tri »

Comme l'a souligné M. Lipsky (1980), analyser la gestion quotidienne des politiques sociales requiert dans un premier temps de s'interroger sur les conditions dans lesquelles s'insèrent les pratiques redistributives des acteurs. A cet égard, l'une des conditions fondamentales de leur action réside dans l'inadéquation des ressources qu'ils sont chargés de distribuer. Nous illustrerons cet aspect à travers l'exemple du bureau du logement de Handsworth.

Le quartier de Handsworth est situé au cœur de l'*inner city*, au nord-ouest de Birmingham. Sa population se caractérise par la forte présence de certains groupes ethniques minoritaires, « afro-antillais » et « indien » en particulier, auxquels s'ajoutent des communautés récemment arrivées (Somaliens, Kurdes, Vietnamiens, etc.), demandeurs d'asile notamment. L'équipe locale du logement a pour directrice une jeune femme « afro-antillaise »[350]. Elle est composée de huit agents de guichet et de dix agents de bureau : quatre *housing officers*, deux *assistant housing officers* et quatre secrétaires. Ces dix agents sont divisés en deux équipes : l'équipe de pré-location (*pre-tenancy team*), chargée des attributions (enregistrement et traitement des demandes), et l'équipe de gestion locative (*tenancy team*), chargée des relations avec les locataires. Elle compte aussi un travailleur social (*case worker*) spécialisé dans les relations avec la communauté vietnamienne, récemment implantée dans le quartier. Contrairement aux années 1980, le service ne comprend plus de visiteur de logement *(housing visitor)* mais il arrive que les agents en charge des attributions rendent visite aux locataires ou locataires potentiels. La décision d'attribution est prise par l'*allocation controller* de la *constituency* de Ladywood. Le bureau fait un effort important de communication envers les populations d'origine ethnique minoritaire. Sur le site internet de la municipalité, la page relative au bureau de Handsworth

[350] Elle a depuis peu été remplacée par une femme d'origine indienne.

s'ouvre sur une photo de deux femmes « asiatiques » dans les locaux. Sur la porte d'entrée, les informations (heures d'ouverture, etc.) sont affichées dans plusieurs langues. L'équipe comprend, outre sa directrice, plusieurs membres issus de minorités ethniques. Cette dimension pluriethnique est présentée comme un avantage, en termes de communication en particulier, de nombreuses langues étant parlées au sein de l'équipe. Le bureau fait en outre appel si nécessaire aux services d'interprètes.

L'inadéquation des ressources apparaît manifestement comme un élément déterminant de l'expérience quotidienne des acteurs en charge des attributions. Le bureau gère actuellement[351] 2123 logements. Au 6 juin 2002, lors de notre entretien avec la directrice, il disposait de 83 logements vacants pour une liste d'attente de 1039 demandes. Le parc comprend deux types de logements : des appartements dans des tours (trois tours de 106 appartements) et surtout des maisons (essentiellement de deux ou trois chambres, rarement de quatre chambres). Le bureau local est confronté au problème de rareté de l'offre, et surtout de l'offre en grands logements.

> « Le stock actuel est très très réduit, en termes de types de logement que les usagers demandent, principalement en termes de taille, nous n'avons simplement pas le type de logements qu'ils demandent. » (Entretien avec la directrice du bureau local du logement de Soho, le 6/6/2002.)

Ce problème de rareté s'accentue encore sous l'effet de plusieurs facteurs. Premièrement, les meilleurs logements ont été achetés par les locataires dans le cadre de la politique de *Right to buy* (RTB) et ont donc quitté le parc municipal. Le RTB connaît un grand succès à Handsworth.

> « [Le RTB] a eu énormément de succès [à Handsworth]. Et évidemment ce sont toujours les maisons. Cela a ensuite un impact sur notre stock, qui diminue très rapidement. Il y a en ce moment une liste de 156 personnes qui ont candidaté pour le RTB.[…] 156 logements, cela fait beaucoup à perdre sur mes 2123 logements actuels. » (Entretien avec la directrice du bureau local du logement de Soho, le 6/6/2002.)

Deuxièmement, certains des logements les plus dégradés sont démolis, sans que ces démolitions soient compensées par de nouvelles constructions puisque la municipalité n'a plus le droit de construire. Troisièmement, les logements sont de plus en plus vétustes, et l'échec du transfert de stock en 2002 a éloigné la perspective d'une solution rapide au problème du financement de leur réhabilitation. Dans le cadre du projet de transfert de stock, des démolitions étaient prévues à Handsworth, notamment celle des tours. Désormais, la municipalité a toujours l'intention de démolir (*clearance plans*), mais à petite échelle, contrairement à ce qui était prévu dans le projet. Enfin, la pression de la demande se renforce du fait de l'installation de nouvelles populations à Handsworth, dont une forte proportion recherchent de grands logements, notamment parmi les demandeurs d'asile.

Cette forte inadéquation des ressources à distribuer a pour conséquence l'engorgement de la

[351] Ces données datent de juin 2002.

procédure d'attribution par les cas prioritaires (personnes sans-abri, personnes devant déménager du fait d'une opération d'urbanisme). Les candidats relevant de la liste d'attente « normale » ont très peu de chance de se faire attribuer un logement ; le système de points a un fonctionnement purement théorique.

> « Vous savez, nous avons un système de points pour les attributions, les logements sont attribués sur la base de points. Evidemment il y a des cas prioritaires, comme les personnes sans-abri, pour lesquelles le niveau de points n'est pas considéré, leur cas sera considéré et traité avant les autres. Il y a beaucoup d'opérations de rénovation (*clearance*) dans la ville ce qui signifie beaucoup de démolitions dans toute la ville de Birmingham, alors comme les gens doivent déménager parce que leur logement est démoli, ils peuvent avoir la priorité. Donc nous en ce moment, au niveau des attributions, **c'est très rare que nous prenions quelqu'un de notre liste d'attente normale, qui est juste un candidat normal**, pour lui attribuer un logement, parce que nous avons tellement d'autres catégories qui sont au-dessus d'eux et qui ont la priorité. Et quand nous démolissons des logements nous ne reconstruisons pas, donc nous perdons du stock. Et en plus, beaucoup de personnes sont encore en train de soumettre leur demande de *Right To Buy*. Les gens continuent à acheter leur logement. Donc à nouveau, une fois que nous perdons ces logements, comme nous ne construisons pas de nouveaux logements, le stock se réduit constamment. » (Entretien avec la directrice du bureau local du logement de Soho, le 6/6/2002.)

Les acteurs des attributions font constamment référence à cette inadéquation de la ressource en logement social et expriment de fortes frustrations quant à leur capacité à exercer leur mission. Comme le résume l'un d'eux,

> « Il n'y a pas de durée d'attente moyenne. On peut attendre une semaine, un mois, quatre ans. C'est la loi de l'offre et la demande. » (Entretien avec un *housing officer*, bureau local du logement de Soho, le 6/6/2002.)

Ces propos dénotent une très claire désillusion quant à la capacité du service à défendre une mission sociale contre la logique marchande qu'incarne la loi de l'offre et de la demande. Mais il faut souligner que les termes dans lesquels est définie cette mission sociale sont eux-mêmes de plus en plus ambigus ; l'institutionnalisation de l'objectif de réduction de la vacance au sein de la politique municipale d'attribution en offre la meilleure illustration.

### 2. L'institutionnalisation de l'objectif de réduction de la vacance

Dans la politique municipale du logement, l'institutionnalisation croissante de l'objectif de réduction de la vacance prend deux principales formes : la formalisation d'une procédure spéciale pour les logements difficiles à louer et l'introduction partielle d'un système de location fondé sur le choix.

#### *a) La formalisation d'une procédure spéciale pour les logements difficiles à louer*

La plupart des études relatives aux discriminations ethniques dans les attributions de logements sociaux ont montré que le problème des logements difficiles à louer est au cœur des mécanismes de racisme institutionnel. En effet, le problème de la vacance se pose dans des termes particulièrement aigus pour ces logements. Parce qu'ils tendent à rester vides plus longtemps, ils tendent à élever les coûts de gestion du parc. Cela favorise un certain nombre de pratiques discriminatoires : afin de les relouer plus rapidement, les agents ont eu tendance à adopter des pratiques informelles consistant à les proposer aux ménages les plus captifs ou à ceux qu'ils percevaient comme les plus « appropriés » à ces logements dévalorisés, donc comme les « moins méritants ». Le jeu des stéréotypes ethniques aboutit alors à favoriser la concentration de certains groupes stigmatisés, notamment les minorités ethniques, dans l'espace urbain. C'est pour combattre ce type de mécanisme discriminatoire que J. Henderson et V. Karn préconisaient dans leur rapport l'affirmation claire de la primauté de l'objectif de satisfaction des besoins sur celui de résolution de la vacance.

Or, ce qu'on peut constater, c'est que ce type de pratiques informelles a, bien au contraire, fait l'objet d'une forme d'institutionnalisation au sein même de la politique formelle de la municipalité. En effet, selon les termes mêmes de la politique municipale d'attribution, le système de priorité selon le besoin ne s'applique pas aux logements difficiles à louer. Pour ces logements est définie une procédure spéciale qui élargit le pouvoir discrétionnaire des agents locaux dans la recherche d'urgence d'un locataire (2002, p. 26). La formalisation d'une procédure spécifique pour les logements difficiles à louer signale non seulement la place décisive accordée à l'objectif de réduction de la vacance mais aussi l'officialisation de cet objectif, qui a longtemps été officieux (cf. Henderson, Karn, 1987).

Il faut souligner que le principe d'une telle procédure d'exception pour les logements difficiles à louer est validé par la politique nationale. Selon le guide de l'ODPM sur les attributions de logements sociaux, « les autorités locales peuvent avoir besoin de s'affranchir des catégories de préférence raisonnable afin de remplir du stock vacant difficile à louer (*hard to let*) » (ODPM, 2002a, p. 19). La seule condition posée est que les autorités locales soient capables de démontrer que, dans l'attribution de leurs logements, elles donnent globalement une préférence raisonnable aux candidats relevant des catégories de préférence légale. On voit ici comment les institutions nationales sont amenées à reconnaître et légitimer des pratiques locales consistant à faire passer l'objectif de minimisation de la vacance avant celui de satisfaction des besoins en logement. C'est précisément le type de pratiques dont J. Henderson et V. Karn ont montré qu'ils contribuaient de façon décisive à la reproduction des inégalités ethniques dans l'accès au logement social.

### *b) L'introduction partielle d'un système de location fondé sur le choix*

Les évolutions récentes de la politique municipale d'attribution révèlent la prise en compte du nouveau paradigme du choix. On peut noter en particulier deux grands changements. Tout d'abord, la nouvelle politique d'attribution en vigueur depuis le 1er janvier 2005, prenant acte des changement législatifs récents, met en place un système de bandes et comprend la « déclaration sur le choix » rendue obligatoire par la loi de 2002 : « Pour faciliter le choix, la municipalité prend des mesures pour que les candidats expriment leurs préférences en termes de localisation et de type de logement, bien que sa capacité à répondre à ces préférences soit tributaire de la disponibilité de logements du type préféré au bon moment pour la bande dans laquelle le candidat est placé » (p. 5). Cette politique souligne aussi que, « là où des plans de location locaux ou des systèmes fondés sur le choix sont en œuvre, les candidats peuvent avoir un choix plus grand du type de logement qu'ils peuvent obtenir, et ils ne sont pas restreints par les critères d'éligibilité de la municipalité » (p. 5). En particulier, les ménages ne sont pas restreints en termes de taille et de nombre de pièces du logement en fonction du nombre de personnes.

L'autre évolution notable est la mise en place d'un projet pilote de système de location fondé sur le choix, intitulé *Urban choice*, qui doit entrer dans sa phase opérationnelle en juin 2005. Ce projet repose sur un objectif clé qui est de réduire le taux de rotation dans le parc. Il est né d'une inquiétude au sujet de l'évolution du marché du logement dans la zone nord-ouest de Birmingham[352]. Financé par la politique de *Housing market renewal area* (HMRA), le projet est construit autour d'un partenariat entre cinq bailleurs sociaux : la municipalité et quatre associations de logement (Focus, HAMAC, Midlands et Family)[353]. Le territoire du projet (une partie de la zone nord-ouest de l'*inner city*) comporte 5500 logements sociaux, dont 1500 logements municipaux et 4000 logements d'associations de logement. Il doit être doublé en 2006 et étendu à l'ensemble de la ville à partir de 2008.

Le coordinateur du projet est arrivé au service municipal du logement en mars 2004. Il a auparavant travaillé dix-neuf ans pour la municipalité de Westminster (à Londres), au service du logement, où il a été successivement *homeless officer*, *allocations officer* et *project officer*, avant de travailler sur le projet pilote *Home connexions*, l'un des vingt-sept projets financés par l'ODPM dans le cadre de son programme en faveur de l'introduction de systèmes fondés sur le choix. La principale

---

[352] Un rapport du CURS, *Housing market change and urban regeneration : achieving sustainable neighbourhoods in North West Birmingham*, a mis en évidence les difficultés rencontrées sur ce territoire, en particulier le taux de rotation élevé des logements et la difficulté à les relouer. En 2002, un rapport du *Centre for comparative housing research* de De Montfort University, relatif au quartier de Lozells, a recommandé la mise en place partenariale d'un système fondé sur le choix et parallèlement un effort d'amélioration du bâti, de l'environnement et de « marketing » du quartier, en vue d'améliorer son image.

motivation de la municipalité de Westminster était de résoudre le problème des logements difficiles à louer. De ce point de vue, le coordinateur considère l'expérience menée à Westminster comme un succès, mettant spécialement en avant la réduction du *turn over* de 81 jours à 19 jours en moyenne, en l'espace de six mois.

Le projet *Urban choice* est révélateur du mélange ambigu d'objectifs sous-tendant les systèmes fondés sur le choix : « donner du pouvoir (*empower*) aux usagers ; créer des communautés soutenables ; et fournir une solution soutenable, financièrement efficace et efficiente au déséquilibre entre l'offre et la demande » (BCC, *Briefing note : Urban choice*, février 2005, p. 1). L'objectif de réduction de la vacance est au centre de l'initiative.

> « Je crois que si on m'a demandé de venir ici et de mettre en place un système fondé sur le choix, c'est parce qu'il y a à Birmingham une zone de revenus traditionnellement bas, une zone impopulaire, c'est une zone de dernier ressort, les gens ne veulent pas y vivre. Il y a beaucoup de familles de groupes ethniques minoritaires qui vivent là, qui veulent rester là, mais il n'y a pas de logements de la bonne taille, beaucoup des logements sont trop petits, beaucoup de maisons ont été converties en appartements, elles doivent être à nouveau déconverties en maisons. Les jeunes familles à revenus moyens avec enfants s'en vont parce qu'elles ne trouvent pas de logement. **Cela crée une situation difficile, les logements deviennent vacants de façon répétée**. Il n'y a pas d'investissement dans le q**uartier donc la communauté commence à souffrir. Et** ce que je dois faire c'est stopper ce processus, c'est créer un intérêt pour le quartier en améliorant l'apparence externe des logements, faire un bon marketing des logements, lier cela à la régénération qui se fait dans le quartier, le transformer d'un lieu de dernier ressort à un lieu de choix. » (Entretien avec le coordinateur du projet *Urban choice*, service municipal du logement, le 18/2/2005.)

Ce projet s'appuie sur une vision très négative des procédures d'attribution traditionnelles : « le système traditionnel d'attribution peut être un processus lent, bureaucratique, conduit par l'autorité locale ; l'autorité locale joue un rôle de *gatekeeper* pour l'attribution de ressources rares ('l'autorité locale sait mieux') ; les usagers ont un rôle passif ; des pénalités peuvent être appliquées lorsque les usagers refusent des offres […] ; les processus traditionnels d'attribution tendent à s'appuyer fortement sur des systèmes fondés sur le papier qui sont lents et coûteux en ressources humaines » (BCC, *Briefing note : Urban choice*, février 2005, p. 1). Par opposition, le système fondé sur le choix est considéré comme meilleur, à la fois du point de vue des usagers, qui « connaissent mieux leurs besoins et leurs souhaits que les agents en charge des attributions » (id. p. 1) et du bailleur social. Du point de vue de ce dernier, le système fondé sur le choix ouvre davantage le processus d'attribution et améliore la performance en réduisant le temps de relocation.

Concrètement, la procédure d'attribution repose sur la publication d'annonces de location.

---

[353] Le projet est fondé sur un partenariat entre cinq bailleurs sociaux mais n'inclut pas la mise en place d'un registre unique de la demande : chaque bailleur social garde sa propre liste d'attente et son système d'attribution, ses critères d'éligibilité et de priorité.

Une *« lettings shop »* (sorte d'agence immobilière pour logements sociaux) doit être mise en place dans le quartier. Les annonces doivent aussi être diffusées dans certains journaux et sur internet. Les personnes intéressées par un logement doivent se signaler en appelant une ligne spéciale. Le système informatique a été acheté au projet *Home connexions*. Le projet *Urban choice* comprend aussi une initiative dite d'« harmonisation environnementale » dont l'objet est de travailler l'apparence extérieure du logement à louer. Une équipe est créée pour nettoyer les jardins, faire des réparations mineures de l'extérieur du logement et donner un aspect soigné aux environs du logement.

En définitive, le discours sur le choix diffusé par les instances nationales semble avoir été largement accepté au sein du service municipal, où il entre en résonance avec les préoccupations des acteurs locaux. La référence au besoin est supplantée par la référence au choix. Indirectement, le discours et le système du choix légitiment la mise en place de mécanismes qui permettent, selon des processus non plus informels (tels que les avaient identifiés J. Henderson et V. Karn) mais formels, de résoudre des problèmes centraux pour les bailleurs, tels que celui du taux de vacance. J. Henderson et V. Karn concluaient leur étude en exprimant la conviction que la lutte pour l'égalité raciale passait inévitablement par l'acceptation d'un certain renoncement à minimiser absolument les coûts de gestion et d'une certaine lenteur des attributions. Les développements observés à Birmingham témoignent au contraire d'un raidissement sur l'objectif de performance et de réduction de la vacance.

### 3. L'ambiguïté de la lutte contre le harcèlement racial

Dans le document municipal qui consigne la politique et les procédures d'attribution[354], les minorités ethniques sont surtout présentes à travers la thématique du harcèlement racial, abordé à trois reprises (pp. 28, 63 et 77). C'est moins l'impératif d'égalité raciale que l'objectif de garantir la liberté des personnes de choisir leur logement et leur lieu de résidence qui est au principe de la lutte contre le harcèlement racial. Un paragraphe intitulé « Garantir un choix libre » (p. 28) est ainsi entièrement dédié à la question du harcèlement racial. Il y est inscrit en lettres majuscules qu'« IL EST ESSENTIEL QUE LES PROCEDURES ANTI-HARCELEMENT RACIAL DU SERVICE SOIENT SUIVIES EN CAS DE HARCELEMENT RACIAL ». L'insistance mise sur cette injonction - insistance révélée par l'emploi des majuscules - semble indiquer *a contrario* que la mise en œuvre de la politique de lutte contre le harcèlement est loin d'aller de soi dans le service municipal du logement.

Mais surtout, d'une façon étonnante, le document promeut une approche en quelque sorte « préventive » du harcèlement : non seulement il encourage la répression des actes de harcèlement

[354] Nous nous appuyons ici sur le document de 2002 ; l'introduction du nouveau système de bandes en 2005 ne semble pas avoir remis en cause la politique de harcèlement racial de la municipalité.

racial, mais il incite aussi les acteurs des attributions à éviter de loger des candidats dans des zones où ils sont susceptibles d'être victimes de harcèlement. Cette politique est justifiée en ces termes :

> « Il ne serait pas raisonnable d'attendre d'un ménage d'appartenance ethnique minoritaire qu'il vive dans un quartier où il a, de fait, fait l'expérience du harcèlement racial (par exemple s'il a été agressé lors de sa visite du logement), ou bien dans un quartier qui suscite simplement la crainte du harcèlement racial. Pour identifier les quartiers qui peuvent susciter la crainte du harcèlement racial, il faut prendre en considération les éléments suivants :
> -le fait que des actes de harcèlement racial ou des graffitis racistes aient été commis dans le quartier et soient connus du public ;
> -le nombre d'autres ménages d'appartenance ethnique minoritaire vivant dans le quartier et l'isolement que pourrait ressentir le ménage ;
> -le fait que le ménage puisse facilement recevoir le soutien de la famille ou d'amis. » (BCC, 2002, p. 77).

En intégrant l'existence du harcèlement racial dans certains quartiers comme une contrainte à prendre en compte et à anticiper, la politique municipale d'attribution épargne aux agents en charge des attributions et de la gestion locative la gestion délicate et coûteuse de « problèmes de voisinage » éventuels ou de la fuite des locataires en place. Mais dans le même temps, elle tend à renforcer la concentration des minorités ethniques dans l'*inner city*. C'est la contrepartie d'une certaine garantie contre le risque de devoir gérer des conflits de cohabitation ou la fuite des locataires « blancs ». La politique de harcèlement racial, affichée comme une dimension importante de la politique d'égalité raciale, tend par là à favoriser le gel de la structure ségrégée de l'espace urbain et donc à reproduire les inégalités ethniques.

### *C. La construction sociale du client : la persistance des stéréotypes ethniques*

Dans de nombreuses analyses, les stéréotypes des acteurs en charge des attributions constituent l'une des sources principales de discrimination. En particulier, diverses recherches ont mis en évidence le poids décisif de l'appréciation par les *street level bureaucrats* du « mérite » supposé des candidats dans le processus d'attribution, et le poids de certains stéréotypes, notamment ethniques, dans cette appréciation (Rex, Moore, 1967 ; Henderson, Karn, 1987). Il paraît donc fondamental de s'interroger sur la persistance ou non de ces stéréotypes jusqu'à la période actuelle, et notamment sur l'influence de la politique locale d'égalité sur ces stéréotypes : cette politique a-t-elle permis de les éliminer ou de réduire leur étendue ?

Répondre à cette question n'est pas sans soulever de sérieuses difficultés empiriques. Tout d'abord, il est délicat d'identifier les représentations qui informent les pratiques d'attribution des acteurs : dans quelle mesure les discours tenus par les acteurs en entretien révèlent-ils la « vérité » sur les représentations et les routines qu'ils mettent en œuvre quotidiennement dans leur travail, souvent

sans même y penser ? Les entretiens permettent-ils d'accéder à leur « conscience pratique » (Giddens, 1987) ? N'est-il pas plausible que les acteurs tiennent en entretien un discours convenu sur l'égalité raciale, très éloigné des catégories et classifications qui fondent implicitement leurs pratiques d'attribution ? De ce point de vue, l'enquête de type ethnographique semble la plus appropriée pour saisir les routines et déconstruire le sens que les acteurs investissent dans leurs pratiques[355] ; l'étude de J. Henderson et V. Karn en offre un excellent exemple. Une seconde difficulté réside dans l'explication des évolutions des représentations à certains facteurs. Dans quelle mesure ces évolutions peuvent-elles être mises sur le compte de la politique locale d'égalité raciale ou sur d'autres facteurs, notamment les transformations plus globales des représentations de l'ethnicité en Grande-Bretagne ? S'il est difficile de répondre à ces questions, notre enquête nous a permis plus modestement de constater la subsistance de certains stéréotypes ethniques et d'une certaine suspicion à l'égard des minorités ethniques, en dépit de la diffusion du discours positif sur l'égalité raciale et la différence culturelle.

### 1. Reconnaissance de la différence culturelle et persistance de stéréotypes ethniques

Pour les acteurs des attributions comme pour les acteurs locaux du logement en général, la référence aux « minorités ethniques » et aux groupes « asiatique », « afro-antillais », « irlandais », « blanc » ou autre semble aller de soi. Ces catégories semblent intériorisées par l'ensemble des intervenants dans le processus d'attribution, jusqu'aux candidats eux-mêmes qui répondent très majoritairement à la question ethnique posée dans le dossier de demande. Elles sont rarement contestées. De façon pensée ou impensée, les thématiques de l'égalité raciale et de la diversité culturelle informent la façon dont les acteurs des attributions – intervenant au niveau de la formulation comme de la mise en oeuvre de cette politique – construisent le problème des attributions (même si ces acteurs ne construisent pas *fondamentalement* la question des attributions comme une question d'égalité raciale ou de différence culturelle).

Pourtant, on peut remarquer que la reconnaissance générale de la diversité culturelle s'articule à une essentialisation de la différence culturelle et à la reproduction de certains stéréotypes, sans que cette « différence » et ces stéréotypes soient forcément construits dans des termes négatifs ou qu'ils servent une intention de défavoriser les minorités ethniques.

On a déjà souligné la contradiction fondamentale des politiques antiracistes différentialistes. Ces politiques doivent s'appuyer sur les catégories produites par la racialisation et le racisme afin de

[355] Voir aussi le travail de P. Warin sur les relations agents – usagers dans les organismes HLM en France

mieux neutraliser les effets de cette racialisation et de ce racisme en termes de production d'inégalités. Mais en validant officiellement ces catégories, elles risquent de leur donner une nouvelle source de légitimité et de concourir à leur reproduction. La reconnaissance des inégalités ethniques, lorsqu'elle va de pair avec celle de la différence culturelle, risque de favoriser l'essentialisation de cette différence culturelle.

Une pratique illustre parfaitement cette ambivalence : celle qui consiste à utiliser la question ethnique du dossier de candidature comme information permettant de guider l'attribution. En principe, cette question a exclusivement une fonction de monitoring des attributions. Or on peut remarquer que certains agents utilisent cette information de la même façon qu'ils utiliseraient toute information contenue dans le dossier, pour construire un « raisonnement » d'attribution et faire une « attribution fine ».

> « *Vous enregistrez l'origine ethnique de la personne ?*
> -Oui, vous avez l'origine ethnique de la personne là. Nous n'avons pas de statistiques[356] pour les différents groupes. C'est simplement que **quand nous les affichons à l'écran, nous savons quel est l'arrière-plan ethnique (ethnic background) de la personne. Parce que parfois, ils veulent être logés au sein de la communauté**, ils peuvent parler irakien, et ils peuvent se sentir… si nous les mettons quelque part où il n'y a pas la communauté, ils ne prendraient pas le logement.
> -*Et comment vous savez cela ? Ils l'écrivent ?*
> -Oui. Ce qu'ils font c'est qu'ils l'écrivent sur le dossier là [il me montre], ils indiquent où ils veulent habiter, ils donnent six choix. Neuf fois sur dix, vous verrez que ce sont des zones où il y a une forte population irakienne. Et donc c'est pour cela qu'ils veulent vivre là. **Donc nous essayons de les reloger là**. Si nous ne le pouvons pas, nous essayons de les loger le plus près possible de là. » (Entretien avec un housing officer, bureau municipal de Handsworth, le 6/6/2002.)

Selon cet agent, la connaissance de l'appartenance ethnique de la personne permet de faire une bonne attribution, d'anticiper ses attentes et donc de lui proposer un logement qui lui conviendra. Dans l'exemple qu'il développe, l'appartenance irakienne du candidat le conduit à considérer comme allant de soi que ce candidat souhaite vivre dans un quartier à forte présence irakienne, en-dehors même de toute expression de telles préférences par le candidat. Le dossier de demande laisse la possibilité au candidat d'exprimer ses préférences en matière de type ou de localisation du logement ; mais ce qui nous intéresse dans les propos précédents, c'est que certaines préférences lui sont directement imputées sur le seul fondement de son origine ethnique, le candidat étant présumé rechercher un logement au sein de sa communauté.

De façon plus générale, on peut constater, chez les acteurs des attributions, la circulation d'un certain nombre de stéréotypes ethniques : les minorités ethniques sont présumées vouloir vivre dans

---

(Warin, 1993).

[356] Cet interlocuteur voulait probablement parler de quotas ethniques.

des maisons (et non des appartements), au sein de leur communauté, dans l'*inner city*. Ces généralisations s'accompagnent de l'occultation des conditions sociales qui expliquent la forte concentration des minorités ethniques dans l'*inner city :* des conditions socio-économiques difficiles qui rendent nécessaire l'entraide familiale ou communautaire ; l'accès contrarié à l'*outer city*, du fait du harcèlement racial des résidents « blancs », mais aussi précisément des blocages dans le processus d'attribution résultant de la force des stéréotypes ethniques chez les agents chargés des attributions et de leur anticipation d'un harcèlement racial synonyme pour eux de difficultés et de coûts de gestion accrus. Plutôt que d'expliquer la situation spécifique des minorités ethniques par ces processus socio-économiques ou d'action publique, les agents des attributions les renvoient le plus souvent à la différence culturelle, à la « culture » ethnique minoritaire. C'est l'explication par la culture qui domine leurs interprétations du regroupement ethnique : volonté de parler la langue ethnique minoritaire ; pratique religieuse minoritaire (islam ou hindouisme en particulier) ; culture « différente » de la famille (en particulier, culture de la « famille élargie » chez les « Asiatiques »).

> « *En ce qui concerne les aspirations des personnes, lorsque vous leur demandez où elles veulent habiter, si elles ne disent pas qu'elles veulent vivre à Handsworth, quels sont les autres quartiers où elles voudraient habiter ?*
> -Harborne est le principal, Ladywood se développe beaucoup aussi maintenant, il y a eu beaucoup d'investissements ; beaucoup de personnes voudraient aller à Sparkbrook, Small Heath, ce type de quartier, parce que, à nouveau, le même type de communautés y vivent, et en termes de types de logements, il y a plus de maisons que d'appartements. **Les populations ethniques minoritaires veulent toujours une maison, elles ne veulent jamais jamais d'appartement**. » (Entretien avec la directrice du bureau municipal de Soho, le 6/6/2002.)

> « Il y a beaucoup d'occupations multiples, ce sont de grandes familles, et c'est aussi la culture, dans la communauté « asiatique » en particulier, les familles vivent ensemble, vous avez ce qu'ils appellent les familles élargies, ce n'est pas juste un homme avec sa femme et ses enfants, c'est aussi peut-être les cousins, peut-être la mère, la grand-mère, vous savez, c'est culturel, vous avez des familles élargies qui veulent rester ensemble, si elles déposent une demande auprès du service du logement, elles demandent des logements plus grands, que nous n'avons tout simplement pas. » (Entretien avec la directrice du bureau municipal de Handworth, le 6/6/2002.)

Au sein de ces représentations stéréotypées, on peut noter en particulier la forte naturalisation de la supposée préférence ethnique pour l'entre-soi communautaire et pour l'*inner city*, stéréotype qui favorise et en même temps légitime la reproduction de la ségrégation ethnique. Dans le discours des acteurs, la concentration des minorités ethniques dans l'*inner city* est implicitement désignée comme un choix, une tendance naturelle des minorités ethniques. La directrice du service des attributions évoque ainsi la nécessité d'« encourager » les minorités ethniques à sortir davantage de l'*inner city*, comme si leur concentration dans cette zone était seulement le fruit du choix communautaire et non pas, partiellement au moins, celui du processus d'attribution et de ses blocages ou processus ségrégatifs enracinés dans les préjugés et stéréotypes ethniques des agents.

> « Nous avons 82 000 logements sociaux, et il y a dans certains quartiers de grandes concentrations de groupes ethniques minoritaires, en particulier les zones de l'*inner city* comme Sparkbrook, Sparkhill, Balsall Heath, pour n'en citer que quelques unes. Et dans ces zones, vous avez de grandes concentrations de population asiatique, mais il y a trop peu de logement social. Alors ce que vous constatez, c'est qu'il y a un nombre significatif de ces ménages qui vivent dans des situations extrêmes de surpeuplement. **Ce que nous devons faire, c'est trouver une façon d'encourager ces groupes à bouger un peu vers d'autres quartiers** ». (Entretien avec la directrice du service municipal des attributions, le 22/5/2002.)

### 2. Une certaine suspicion

Les stéréotypes que nous avons relevés plus haut ne sont pas directement négatifs. Ancrés dans l'idée de différence culturelle, ils ne font pas directement référence à une inégalité de « valeurs » ou de culture, bien qu'on puisse s'interroger sur le fait de considérer comme un choix « naturel » l'attachement des minorités ethniques aux quartiers les plus stigmatisés et dégradés de l'espace urbain. Cela incite à se demander si on peut néanmoins repérer des stéréotypes plus explicitement négatifs dans les représentations des acteurs des attributions et dans la « construction sociale du client » (Lipsky, 1980, p. 59).

J. Henderson et V. Karn (1987) ont montré que, dans les années 1970, les candidats d'appartenance ethnique minoritaire devaient affronter la méfiance des acteurs des attributions, qui les sommaient constamment d'apporter des « preuves » de confiance non exigées des « majoritaires ». Par exemple, il n'était pas rare qu'un *housing visitor* demande à voir le passeport du candidat lors de sa visite. Plus récemment, dans une étude sur la mise en oeuvre de la loi sur le sans-abrisme, S. Halliday (2000) évoque une « culture de la suspicion » ou une « suspicion organisationnelle ». Il montre que si cette suspicion s'étend à l'ensemble des candidats sans abri, la représentation des tricheurs et des « faux candidats » (*bogus applicants*) est particulièrement associée à des stéréotypes ethniques, par exemple sur les *Irish travellers* (p. 461) ou la communauté « sud-asiatique » (p. 464). Le « soupçon » sur l'immigré, présumé coupable avant d'avoir fait quoi que ce soit, a été analysé dans des termes plus généraux par A. Sayad (1999). Dans une perspective différente, M. Lipsky (1980) a montré que les images et valeurs sociales en circulation dans une société donnée informaient la façon dont les *street level bureaucrats* rationalisaient et rationnaient l'accès aux ressources de *welfare*, citant les stéréotypes raciaux en exemple.

Dans nos entretiens, nous avons relevé des traces de cette culture de la suspicion, qui conduit à associer les minorités ethniques à la fraude, à la tricherie. Certains groupes ethniques minoritaires sont par exemple soupçonnés de tricher dans leur dossier en gonflant de façon artificielle la composition des ménages, afin de bénéficier des points attribués aux situations de surpeuplement.

« *Et les familles asiatiques, les familles élargies ?*[357]
-[Hésitation.] Ce que nous avons… j'ai un… [il sort un dossier]. C'est une famille asiatique que je devrais aller visiter. Ils disent qu'ils vivent avec des proches, et ils vivent dans une maison avec deux chambres. La candidate elle-même a un fils, une belle-fille et une petite-fille, donc cela fait quatre personnes. Très bien. Et ça, ce sont les gens avec qui ils vivent : dix personnes. Ils disent qu'ils sont quatorze dans cette maison qui compte deux chambres. Ce que je ne crois pas. Si vous leur donniez des points selon le système d'attribution, ils finiraient avec des milliers de points pour surpeuplement. **Donc je ne crois pas cela. Donc nous irons là-bas et nous leur parlerons et nous leur demanderons des preuves.** Quatorze personnes dans une maison avec deux chambres, c'est tout simplement infaisable, ce n'est pas possible. Donc nous irons les visiter. Et nous avons quelqu'un ici qui parle punjabi, bengali, donc je l'emmènerai avec moi pour qu'il n'y ait pas de mauvaise interprétation, pour qu'ils sachent exactement ce que je dis et que je sache ce qu'ils disent. Pour qu'ils ne puissent pas dire qu'ils n'ont pas compris.
-*Vous faites souvent ce genre de visite ?*
**-Oui. Nous ne leur disons pas que nous venons. Si nous le leur disions, ils s'arrangeraient pour que quatorze personnes soient là**. » (Entretien avec un housing officer, bureau municipal de Soho, le 6/6/2002.)

Nombre d'études relatives aux discriminations ethniques dans l'accès au logement social ont montré que l'action des *housing visitors* était une source importante de discrimination et que ces visiteurs avaient un rôle décisif dans la production d'un jugement sur le ménage et sur sa qualité de « méritant » ou de « non méritant ». Ce point a été souligné dans le cas de Birmingham aussi bien par J. Rex et D. Moore (1967) que par J. Henderson et V. Karn (1987). Si les *housing visitors* ont disparu, les visites restent donc fréquentes et comportent toujours une dimension manifeste de contrôle social et ethnique logée au cœur du processus d'attribution.

Ces stéréotypes sont le plus souvent détachés de jugement de valeur explicite et dénués d'agressivité ou de mépris apparent. Toutefois, on peut remarquer qu'ils s'accompagnent, de façon larvée, de stéréotypes plus négatifs, exprimés moins directement. Ainsi, la directrice du service, après avoir tenu un discours neutre tout au long de l'entretien, me demande en fin d'entretien, en *off*, de lui parler de la situation en France. Alors que je me contente de répondre que la conception de l'intégration est très différente de la conception britannique, elle réagit :

« Je comprends. C'est très difficile d'intégrer les gens. En particulier les Asiatiques. A cause de leur culture. Ils ont besoin d'aller à la mosquée, dans leurs boutiques… » (Entretien avec la directrice du service municipal des attributions, le 22/5/2002.)

Au final, on peut dire que les stéréotypes ethniques ont deux principales dimensions : il s'agit d'abord d'une tendance à stéréotyper les préférences des ménages en fonction de leur groupe ethnique, et en particulier de présupposer la préférence pour l'*inner city* des minorités ethniques, ce qui favorise la reproduction de la ségrégation ; on peut repérer ensuite une certaine suspicion envers les minorités

[357] Il faut souligner que, dans le déroulement de l'entretien, rien dans les propos antérieurs n'encourageait des développements sur les « tricheries ».

ethniques, un racisme de guichet, prenant la forme d'une attitude plus exigeante et plus méfiante vis-à-vis des membres de certains groupes ethniques.

## IV. LE CAS DES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT

Traditionnellement, le rôle des associations de logement en Grande-Bretagne a été très différent de celui des autorités locales. Les associations de logement ont eu une vocation sociale prononcée, voire ultra-sociale, alors que les autorités locales avaient plutôt une vocation généraliste. Aujourd'hui le contexte est très différent. Les associations de logement n'ont plus rien de bailleurs sociaux marginalisés, écrasés par le quasi-monopole des autorités locales. Elles ont un poids croissant et sont désormais les seules habilitées à construire de nouveaux logements sociaux. Si les politiques et pratiques d'attribution de ces associations ont jusqu'ici été nettement moins étudiées que celles des services municipaux, il est urgent de s'y intéresser. Y retrouve-t-on les mêmes mécanismes discriminatoires et ségrégatifs ?

Dans cette section, nous aborderons successivement cinq points : nous commencerons par analyser le cadre régulateur de la Corporation du logement ; nous présenterons ensuite l'association de logement Focus, qui constituera notre étude de cas ; nous analyserons la politique d'égalité et de diversité de cette association ; nous examinerons sa politique d'attribution, en mettant en évidence la façon dont cette politique favorise les formes de racisme institutionnel ; enfin, nous étudierons le fonctionnement des nominations municipales.

### *A. Le cadre régulateur de la Corporation du logement : diversité et risque*

Si les autorités locales sont soumises, dans leur activité de bailleur social, aux lois de 1996 et de 2002, il en va différemment des associations de logement qui doivent, pour leur part, respecter le cadre régulateur fixé par la Corporation du logement.

Depuis les années 1990, la Corporation du logement a révisé à plusieurs reprises son cadre régulateur. La longue liste de ses publications en matière de « procédures et orientations de régulation » en atteste[358]. La publication en 2002 d'un *Regulatory Code and guidance*, qui remplace les anciens *Performance standards* de 1997, traduit une nouvelle conception, qu'on pourrait qualifier d'allégée, de la régulation : la petite dizaine de pages du nouveau code remplace les 70 pages de

[358] Voir la liste des publications de la Corporation du logement sur son site web à la page : www.housingcorplibrary.org.uk.

*Performance standards*. Ce code et ses conséquences sont explicités dans une publication de la Corporation du logement intitulée *Regulatory Code and guidance : The way forward, an approach to regulation* (2002). Cinq principes de bonne régulation sont définis : la transparence, la responsabilité (*accountability*), la proportionnalité, la cohérence et le ciblage d'objectifs (*targeting*) (2002, p. 3). La Corporation du logement résume ses objectifs principaux dans ces termes : « réguler et promouvoir un secteur d'associations de logement viable, bien dirigé et bien géré ; investir pour la création et le maintien de communautés en sécurité (*safe*) et soutenables ; défendre le locataire dans le secteur des associations de logement ; être une organisation moderne, centrée sur l'usager, allant de l'avant, orientant le changement dans le secteur » (2002, p. 3). Plus loin, elle souligne à nouveau que « les résultats que nous recherchons de cette régulation sont simples : des organisations viables qui sont bien dirigées et bien gérées » (2002, p. 6). Le nouveau cadre régulateur établi en 2002 donne un rôle central à l'inspection[359], qui doit permettre d'assurer que les associations respectent bien ce cadre ; depuis avril 2003, la responsabilité de l'inspection est passée de la Corporation du logement à l'Audit Commission[360]. La Corporation du logement dispose, quant à elle, de plusieurs équipes chargées de veiller à cette bonne application, et, dans le cas où une association s'écarterait trop de ce cadre, de la possibilité de la « superviser ». Dans un tel cas de figure, ses pouvoirs sont vastes puisqu'elle peut nommer des personnes dans l'organe de direction de l'association, mener une enquête et obtenir toute information qu'elle juge nécessaire.

Globalement, ce cadre est beaucoup plus souple que celui fixé par la loi. Notre objet n'est pas ici d'entrer dans son détail mais d'en analyser les conséquences en termes d'égalité raciale : dans quelle mesure ce cadre favorise-t-il la mise en œuvre de l'objectif d'égalité raciale ? De ce point de vue, il est essentiel de souligner deux aspects de ce cadre régulateur. D'une part, la Corporation du logement définit un certain nombre de règles en faveur de l'égalité raciale. D'autre part, la logique globale de ce cadre est de plus en plus orientée vers l'enjeu de la gestion du risque et des considérations managériales. En matière d'attribution des logements, ce cadrage global de l'activité des associations de logement se traduit, comme dans le cas du cadre législatif imposé aux autorités locales, par la coexistence ambiguë de la référence au besoin, au choix et à la « soutenabilité ».

### 1. Les injonctions à l'égalité raciale

Selon le cadre régulateur fixé par la Corporation du logement, toute association de logement doit démontrer son engagement en matière d'égalité d'opportunité (Code de 2002, 2.7.) : « Les associations de logement doivent démontrer, dans l'exercice de toutes leurs fonctions, leur

[359] Sur le développement de l'inspection comme instrument de discipline des autorités locales depuis les années 1990 en Grande-Bretagne, cf. P. Le Galès (2004).
[360] Cf. Corporation du logement (2003), *Inspection uncovered : lettings*, p. 2.

engagement en matière d'égalité d'opportunité. Elles doivent œuvrer à l'élimination de la discrimination et démontrer une approche équitable des droits et responsabilités de tous les individus. Elles doivent promouvoir de bonnes relations entre les personnes de différents groupes raciaux ». Cette exigence générale donne lieu à l'établissement de trois recommandations plus spécifiques. Chaque association doit d'abord traiter les individus, communautés et organisations de façon juste et en prenant en compte « la nature diverse de leurs cultures et arrière-plans ». Elle doit aussi adopter une politique d'égalité et de diversité couvrant tous les aspects de l'égalité incluant la race, la religion, le genre, le statut marital, l'orientation sexuelle, le handicap ou l'âge. Elle doit enfin établir des cibles (*targets*) d'égalité raciale dans différents domaines : les attributions, la composition de l'organe dirigeant, les employés, la représentation des locataires et la composition ethnique du personnel des organisations partenaires (cocontractants ou consultants)[361]. Des cibles doivent aussi être fixées en matière de satisfaction des locataires issus de minorités ethniques et de traitement du harcèlement racial.

### 2. Gérer le risque : besoin *versus* soutenabilité ?

De façon significative, les règles en matière d'attribution sont inscrites dans la partie du Code de 2002 relative à la « bonne gestion » de l'association : d'emblée les attributions sont définies comme un problème de gestion. Le contenu de ces règles révèle l'étroite imbrication, et éventuellement les contradictions, des considérations de besoin, de choix et de « soutenabilité ». Ainsi, selon le Code, « les associations doivent développer et gérer des logements de bonne qualité qui cherchent à répondre aux besoins et aux préférences des personnes » (3.4.), « chercher à offrir un choix de logement, tout en donnant une préférence raisonnable à ceux qui ont un besoin prioritaire de logement » (3.5.1.) mais aussi tenir compte de la « soutenabilité de la communauté » (3.5.2.).

Plus globalement, la « gestion du risque » est le principe clé de la Corporation du logement et l'ensemble de ses recommandations tendent à se réduire à des déclinaisons diverses de ce principe. Début 2005, la Corporation du logement a publié une série de documents intitulés « Comment nous régulons »[362]. Ces documents, qui décrivent le nouveau style de régulation en vigueur à partir d'avril 2005, ont pour considération centrale l'évaluation et la gestion du risque. Déjà présente dans le Code de 2002, l'évaluation du risque devient le coeur même du nouveau cadre régulateur (Corporation du logement, 2005, *How we regulate (2). Risk based regulation*). Cette nouvelle approche témoigne d'un glissement de plus en plus prononcé de la régulation vers des préoccupations d'ordre essentiellement

[361] De façon générale, sur ces différents aspects, la règle fixée par la Corporation du logement consiste à cibler une proportion de minorités ethniques égale à la proportion de ces minorités dans la population locale totale, en se fondant sur les données du recensement.

économique, financier et managérial. La Corporation du logement semble avoir pour horizon le souci de la performance économique et la crainte d'un « gaspillage » des deniers publics plus que la volonté de garantir l'effectivité du rôle social des associations de logement.

### *B. Une étude de cas : l'association Focus*

Nous nous appuierons ici sur une étude de cas pour laquelle nous avons retenu, parmi la quarantaine d'associations de logement opérant à Birmingham, l'association Focus, qui nous a semblé particulièrement représentative des transformations récentes de ce secteur. D'une part, elle illustre la tendance à la concentration du secteur des associations de logement et à la formation de grands consortia urbains. D'autre part, cette association fait partie d'un groupe, Prime Focus, dont l'une des filiales est une association de logement « noire », HAMAC, qui poursuit la même politique et les mêmes procédures d'attribution que Focus. Nous avons là un bon exemple de l'effet uniformisant de la concentration et de la remise en question de la spécificité de l'action des associations de logement « noires ».

Basée dans les West Midlands, l'association Focus a ses racines dans la Birmingham Copec Housing Improvement Society fondée en 1925. Produit de fusions et d'acquisitions successives, elle a été créée en 1991 par Copec Housing Trust, Hestia HA et St. Chad Housing Society, rejoints en 1993 par Shape Housing Group. Elle possède et gère aujourd'hui un stock de 11 000 logements classiques et 1400 logements spéciaux dans les West Midlands, dont 7000 à Birmingham, ce qui fait d'elle la plus grande association de logement active sur le territoire municipal. Le reste de son stock est réparti principalement sur Wolverhampton, Coventry et le Black Country. Une part importante de ses logements à Birmingham sont situés dans *l'inner city* (60 à 70 % des logements). Focus et HAMAC sont ainsi très présentes sur des zones de faible attractivité dans lesquelles le problème de la vacance se pose avec acuité.

En 1999, Focus est devenue la principale filiale d'une nouvelle structure de groupe, Prime Focus, qui fournit la direction stratégique et les services structurels (services financiers, gestion des ressources humaines, etc.). Le groupe comprend six filiales, dont trois associations de logement, Focus étant la plus importante en termes de nombre de logements. Les deux autres sont l'association de logement « noire » HAMAC et Focus Home Options, cette dernière gérant les activités de propriété

---

[362] Il s'agit d'une série de trois documents intitulés : *1 : Our regulatory documents ; 2 : Risk based regulation ; 3 : How we appraise housing associations'self assessment compliance statements.*

privée (*shared ownership*[363]) et de location privée. Quant aux trois autres filiales, l'une prend en charge les activités de formation et d'emploi pour le groupe (Focus Pathways), la deuxième les activités d'emprunt (Prime Focus Finance) et la troisième les services aux personnes sans abri (Focus Futures). Le groupe se décrit lui-même comme une « organisation d'investissement social » (*social investment agency*) (Audit Commission, 2004, p. 17) et met la « régénération des quartiers » au cœur de sa mission. La croissance du stock (par construction neuve et par acquisition) et du niveau général d'activité constitue le principal axe du *business plan* du groupe pour 2002-2007. Des « discussions exploratoires » (*Housing Today*, 14 janvier 2005, p. 14) ont été entreprises récemment au sujet d'une fusion avec un autre consortium, Keynote Housing Group, composé de quatre filiales (Midland Area HA, Touchstone HA, Touchstone Extracare et Cygnet Property Management), pour un stock total de 16 000 logements répartis dans la région des West Midlands. La fusion de Prime Focus et Keynote aboutirait à la création du plus grand groupe d'associations de logement des West Midlands avec un total de 31 000 logements.

Le siège de Focus est situé à Birmingham (Daimler House). L'association dispose de quatre bureaux situés à Birmingham, West Bromwich, Wolverhampton et Coventry. A Birmingham, contrairement au service municipal du logement, l'équipe est donc centralisée dans un seul bureau (dont le siège est situé à Digbeth)[364]. Le service en charge des attributions est intitulé « vacance et attributions », dans des termes qui illustrent parfaitement la façon dont se recoupent, du point de vue des bailleurs sociaux, la question des attributions et celle de la vacance (on notera jusqu'à la hiérarchie implicite établie entre ces deux dimensions). Il est composé de neuf personnes : un directeur, une vice-directrice, deux *housing needs assistants* et cinq *allocations officers*. Les *housing needs assistants* gèrent la liste d'attente, enregistrent les candidats dans le système informatique et diffusent les annonces pour les logements loués selon le système de location fondé sur le choix. Les *allocations officers* reçoivent chaque semaine une liste des logements devenus vacants, font des offres de logements, contactent l'autorité locale pour les nominations, gèrent les refus et signent les contrats de bail avec les locataires. Ils gèrent chacun une zone géographique. A l'instar des *allocations controllers* du service municipal du logement, ils prennent de façon individuelle la décision d'attribution (il n'existe pas de commission d'attribution). Le directeur du service approuve et contresigne toutes les décisions d'attribution.

---

[363] Selon cette procédure, le ménage est en partie propriétaire et en partie locataire de son logement, dans des proportions qui peuvent évoluer avec le temps, l'objectif étant de favoriser l'accession à la propriété progressive de ménages à ressources relativement modestes.

[364] Antérieurement, Focus avait six bureaux locaux opérant sur le territoire de Birmingham. Il y a quelques mois, l'équipe a été restructurée sur une base non plus territoriale mais sectorielle (recouvrement des loyers, gestion des ensembles locatifs, attributions, etc.).

### *C. La politique d'égalité et de diversité*

Conformément aux exigences de la Corporation du logement, le groupe Prime Focus a défini une politique d'égalité d'opportunité et de diversité en matière d'emploi, de politique et de procédures depuis 1999 (c'est-à-dire depuis sa création). La politique en vigueur actuellement a été écrite et approuvée en 2001. Ce bref document (cinq pages) pose, dans des termes très généraux, les engagements en matière de recrutement, de formation, de politiques et de pratiques, de *monitoring* et d'information. Elle est déclinée en plans d'action. Le plan actuel, défini pour la période 2003-2005, évoque quatre grandes questions : la gouvernance, l'accès au service du logement, l'emploi et la formation, et enfin la communication. Il fixe des cibles pour chacun de ces domaines. En matière de d'emploi, il fixe une cible générale de 30% de minorités ethniques. En mars 2003, la cible globale était atteinte, sauf aux deux niveaux hiérarchiques supérieurs, où la proportion de minorités ethniques se situait entre 12 et 15%. 20% des membres du conseil d'administration doivent être issus de groupes ethniques minoritaires : la cible est atteinte avec deux membres issus de minorités ethniques sur un total de sept.

Il n'y a pas, par contre, de politique d'égalité et de diversité relative spécifiquement aux attributions ; par ailleurs, les documents relatifs à la politique d'attribution accordent peu de développements à la question de l'égalité et de la diversité. La politique d'égalité et de diversité se traduit toutefois dans le domaine des attributions par différentes mesures, notamment quant à la composition ethnique du service « vacances et attributions » : sur neuf membres, six sont « blancs » et trois « noirs ». Toutefois, le directeur et la vice-directrice sont tous deux, selon les termes du directeur, « blancs anglais » (et on peut remarquer, par ailleurs, que le directeur est le seul homme du service). Des deux *housing needs assistants*, l'une est décrite par le directeur du service comme « afro-antillaise » et l'autre « blanche anglaise ». Des cinq *allocations officers*, trois sont « blancs anglais », la quatrième « afro-antillaise » et la dernière « noire britannique ». Les employés doivent suivre un *race awareness training*[365]. En principe obligatoire, cette formation d'une journée annuelle n'est en pratique pas suivie par tous les employés. L'une des *housing needs assistants*, présente dans l'association depuis deux ans, ne connaît même pas l'existence de cette formation. A HAMAC, le vice-directeur du service des attributions est persuadé que celle-ci est facultative. Quant au directeur du service des attributions de Focus, il dit participer à ces journées tout en avouant ne pas être pleinement convaincu de leur utilité.

[365] Depuis peu, une formation à la situation des demandeurs d'asile (essentiellement aux règles d'inéligibilité les concernant) a également été mise en place.

Concernant la politique d'attribution elle-même, un *monitoring* a été mis en place. Les dossiers de candidatures comportent à cette fin une question ethnique. L'équipe des *housing needs* et celle des attributions établissent chacune un rapport mensuel incluant un *monitoring* ethnique. Comme dans le cas de la municipalité, celui-ci s'avère toutefois limité et insuffisant pour déceler finement le racisme institutionnel, en particulier en termes de ségrégation. Il n'y a pas de données détaillées quartier par quartier, les statistiques distinguant seulement six grandes zones (North 1, North 2, North 3, East, South, Inner) qui ne recoupent pas les frontières entre *inner city* et *outer city*. Il semble en outre que ce *monitoring* n'ait été développé qu'à partir d'octobre 2003 (Audit Commission, 2004, p. 33).

Des cibles sont établies en matière d'égalité raciale : 40% des attributions doivent être faites à des minorités ethniques. A Birmingham, cette cible est actuellement atteinte et même dépassée (65,5% des attributions en 2002/2003). On peut noter l'incohérence de la cible fixée, qui est la même (40%) pour des territoires dont les parts des minorités ethniques dans la population totale sont très différentes, à savoir 32,9% à Birmingham, 23,27% à Wolverhampton et 16% à Coventry (cf. Tableau 16)[366]. En outre, la cible fixée est une cible générale, et non pas une cible quartier par quartier, ce qui serait pourtant plus pertinent en termes de réduction des inégalités spatiales. De ce point de vue, l'Audit Commission a recommandé à Focus d'adopter des objectifs plus localisés (Audit Commission, 2004, p. 35). Là encore, seul un *monitoring* par zone géographique permettrait de voir si les attributions en faveur des minorités ethniques se font de façon disproportionnée dans l'*inner city* ou si elles sont géographiquement diversifiées.

**Tableau 16 : Performance en matière d'attributions de logements à des minorités ethniques en 2002-2003 (%)**

| | Birmingham | Wolverhampton | Coventry |
|---|---|---|---|
| Minorités ethniques dans la population (recensement de 2001) | 32,9 | 23,3 | 16 |
| Cible fixée par Focus pour 2002/2003 | 40 | 40 | 40 |
| Attributions à des minorités ethniques 2002/2003 | 65,5 | 51,7 | 15 |

Source : Audit Commission, 2004, p. 33.

D'autres mesures diverses ont été adoptées, notamment en termes de communication avec les populations ne parlant pas l'anglais. Par exemple, les dossiers de candidature au logement s'ouvrent sur une introduction écrite en six langues (anglais, bengali, gujarati, punjabi, urdi et vietnamien) et le service fait appel de façon courante aux services d'interprétariat (la *language line*). La quatrième de

[366] La Corporation du logement a en conséquence recommandé à Focus de mieux fixer ses cibles en fonction des territoires (Audit Commission, 2004, p. 33).

couverture de la plupart des brochures ou notes d'information réalisées à l'intention des candidats ou locataires (à l'exception notable du *Tenants' handbook* fourni aux nouveaux locataires) informe le lecteur, dans ces six langues, que les brochures sont disponibles dans toutes ces langues.

La Corporation du logement a conduit récemment une évaluation de l'activité de Prime Focus en matière de « race et diversité culturelle ». Son rapport conclut que l'activité du groupe ne soulève pas de problème majeur sous l'angle de l'égalité et de la diversité. Il souligne toutefois un point intéressant : les statistiques relatives à la satisfaction des locataires révèlent, de façon constante depuis 1997, un niveau de satisfaction moindre chez les minorités ethniques, en particulier chez les ménages « noirs » et « mixtes/autres », qui expriment un taux de satisfaction inférieur aux ménages « asiatiques ». Le groupe Prime Focus a entrepris un recherche visant à analyser ces résultats. Globalement néanmoins, les résultats de Prime Focus en matière d'égalité raciale se situent au-dessus de la moyenne des associations de logement (Audit Commission, 2004, p. 40). L'Audit Commission se contente, dans ce domaine, d'établir deux recommandations dont on peut noter la modestie : l'une porte sur la nécessité de traduire le *Tenants' Handbook* dans plusieurs langues, l'autre sur la nécessité de réviser la politique d'égalité et de diversité, qui n'a pas évolué depuis 2001.

Que conclure de cette analyse de la politique d'égalité de l'association ? Tout d'abord, il faut souligner qu'un taux très élevé des logements sont attribués à des minorités ethniques (65%). Mais si ce pourcentage indique une forte ouverture d'institution vis-à-vis des minorités ethniques, le *monitoring* ethnique des attributions ne permet pas de tirer de conclusion relative à la présence ou non de logiques ségrégatives dans les attributions. Les minorités ethniques obtiennent-elles de façon disproportionnée des logements dans l'*inner city*, où sont localisés plus de 60% des logements de l'association ? Les préférences résidentielles qu'elles expriment sont-elles prises en compte dans les mêmes proportions que celles des majoritaires ? Le niveau de satisfaction globalement inférieur des minorités ethniques conduit en tout état de cause à soulever la question. L'analyse des processus et des logiques d'attribution des logements peut permettre d'apporter des éléments de réponse à ces questions.

### *D. Les attributions : l'institutionnalisation des objectifs gestionnaires et ses effets ségrégatifs*

La politique d'attribution de Focus est tout aussi complexe, voire plus, que celle de la municipalité. L'enjeu des développements qui suivent n'est pas de détailler l'ensemble de cette politique mais de mettre en évidence l'existence de sources de racisme institutionnel dans la gestion des attributions. En particulier, il est nécessaire de souligner que certains éléments du processus

d'attribution favorisent la reproduction de mécanismes ségrégatifs conduisant à maintenir la concentration des minorités ethniques dans l'*inner city*.

Prenant acte de l'agenda national et de la perspective, d'ici 2010, de systèmes de location fondés sur le choix généralisés, Focus a mis en place en octobre 2003 un nouveau système d'attribution, désigné comme « système de quotas et bandes » (*quotas and bandings system*). D'une part, les candidats sont classés selon un système de bandes répondant au même principe que celui qu'a établi la municipalité. D'autre part, des quotas définissent pour chaque zone territoriale (selon un zonage fixé arbitrairement par l'association), la proportion de logements devant être attribués selon chacune des quatre principales filières d'attribution : mutations, nominations, liste d'attente et système de choix. Autrement dit, la proportion de logements relevant de chaque filière varie en fonction de deux facteurs : le type de logements et le territoire concerné. Comme dans le cas de la municipalité, la politique mêle donc système d'attribution « traditionnel », fondé sur le principe de la liste d'attente et l'évaluation des besoins, et système de location fondé sur le choix ; mais ici, le système des quotas permet de gérer sur chaque territoire, à l'échelle du quartier, l'équilibre entre la part qui revient à l'attribution « classique » (liste d'attente et mutations) et à la « location » selon le choix (ainsi qu'aux nominations). Le système des quotas et bandes introduit en cela une flexibilité maximale selon les territoires et leurs problématiques, notamment eu égard à l'enjeu du taux de vacance des logements.

Une différence importante avec la politique municipale doit d'emblée être soulignée. Comme de nombreuses associations de logement, Focus pratique une liste « ouverte/fermée » (*open/closed waiting list*). Lorsque la liste d'attente est considérée comme longue et que le temps moyen d'attente dépasse la période jugée normale (à savoir 15 mois selon Focus), elle cesse pendant la durée nécessaire d'enregistrer de nouvelles candidatures. Cela constitue une différence essentielle avec les autorités locales, qui sont tenues de considérer toutes les candidatures éligibles. On peut aussi considérer que c'est un élément essentiel de rupture avec la notion de mission de service public et l'objectif de satisfaction des besoins les plus pressants. Dans le cas de Focus, l'association a récemment fermé sa liste, considérant avoir une liste d'attente déjà importante (350 personnes).

En termes de définition des objectifs de la politique d'attribution, l'élément le plus frappant de la définition du système d'attribution est l'accent mis sur l'objectif de réduction de la vacance. Cet objectif surdétermine l'ensemble de la politique. A nouveau, il faut souligner que l'accent mis sur la réduction de la vacance n'est pas seulement la conséquence de la discrétion des acteurs. Il est aussi au cœur de la politique formelle d'attribution.

Tout d'abord, comme la municipalité, Focus a mis en place une politique spécifique pour les logements classés difficiles à louer. Après trois refus d'un logement, toute solution est permise pour trouver un candidat auquel attribuer le logement :

> « Si un logement est refusé plus de trois fois, il est classé comme difficile à louer. Et alors nous pouvons l'offrir à n'importe qui sur notre liste d'attente ou notre liste de transfert. Nous pouvons le proposer à qui nous voulons au bout de trois refus. » (Entretien avec une *housing needs assistant*, service logements vacants et attributions, Focus, le 16/2/2005.)

Mais surtout, ce primat des objectifs de bonne gestion est institutionnalisé dans la définition même du système de bandes. En effet, de façon pour le moins paradoxale, ce système est organisé de telle sorte qu'il rend prioritaires, non pas les ménages dont les besoins en logement sont les plus urgents ou les plus importants, mais les ménages les plus à mêmes de garantir la « soutenabilité des quartiers » et donc de minorer le taux de vacance.

Afin de démontrer cette hypothèse, il est nécessaire d'entrer dans certains aspects de ce système qui, s'ils peuvent sembler techniques, ont des implications sociales décisives. Le système de bandes s'affiche comme un système fondé sur l'évaluation des « besoins » mais, si on l'examine, on peut remarquer qu'il définit les « besoins » de façon très particulière. Les points permettant de classer les candidats sont attribués sur la base de critères relatifs à trois bandes, intitulées « besoins généraux » (*general needs*), « besoins liés au quartier » (*community needs*, expression délicate à traduire) et « économique » (*economics*). La bande « besoins généraux » renvoie aux besoins en logement prioritaires, évalués selon des critères traditionnels (hébergement et sans-abrisme, violence et harcèlement, surpeuplement et logements en mauvaises conditions, raisons médicales). La bande *« community needs »* attribue des points au candidat en fonction de son lien avec le quartier demandé : il faut qu'il démontre une « connexion locale », à savoir principalement la présence de famille ou d'amis dans le quartier, le besoin d'avoir le soutien d'une personne présente dans ce quartier ou de soutenir une personne du quartier (notamment parents) ou le fait d'étudier dans ce quartier. La bande « économique » attribue des points au candidat qui travaille ou suit une formation dans le quartier, ou bien qui souhaite y travailler ; là aussi la présence d'une « connexion locale » est donc le critère clé.

Selon le système des quotas, une certaine proportion des attributions sont réservées dans chaque zone territoriale aux ménages relevant de chacune de ces trois bandes. Cela signifie que, pour une certaine proportion des logements, les candidats considérés ne seront pas ceux qui ont le nombre de points globalement le plus élevé (« besoins généraux »), mais ceux qui ont simplement la plus forte « connexion locale » avec le quartier (*« community needs »* et « économique »). Or, si on examine ces quotas dans le détail, quartier par quartier, on s'aperçoit que les quotas réservés à la bande « besoins généraux » sont souvent très faibles - entre 0 et 20% des logements - tandis qu'une place

prépondérante est accordée aux liens avec le quartier, qu'ils soient familiaux (*« community needs »*) ou économiques.

Ce système de bandes relativise donc la place des « besoins généraux » dans l'évaluation des candidatures en favorisant les candidats pouvant témoigner d'une forte attache dans le quartier. Cela révèle la volonté de favoriser les candidatures « soutenables », susceptibles de s'inscrire dans le long terme et de minimiser les coûts de gestion tels que la vacance et les problèmes de voisinage.

> « Dans certains quartiers, on voit que les gens ne restent pas très longtemps, c'est ce que nous appelons la soutenabilité. Et nous nous voulons que les gens aient vraiment envie de venir et de rester dans le quartier. C'est pour cela que nous avons les bandes « économique » et « communauté », c'est pour améliorer la soutenabilité. Donc chaque équipe évalue la situation dans son quartier. » (Entretien avec une *housing needs assistant*, service logements vacants et attributions, Focus, le 16/2/2005.)

C'est, au fond, la définition même du bon locataire et de la bonne attribution qui est fondée sur l'idée de soutenabilité, comme le révèlent ces propos :

> « *Qu'est-ce que vous appelleriez une bonne attribution, de bons locataires, qu'est-ce que c'est pour vous ?*
> -[directeur du service « logements vacants et attributions »] Je crois **qu'une bonne attribution, c'est quelqu'un qui s'entend bien avec ses voisins, qui paye son loyer, et qui vit dans son logement aussi longtemps que c'est faisable pour lui de vivre là**. Une personne seule, qui prend un appartement d'une chambre, c'est bien si elle prend soin du logement, qu'elle paie le loyer, qu'elle est bien avec les voisins, et qu'elle reste là aussi longtemps que possible. Ce sont les éléments principaux de définition d'un bon locataire.
> -[*housing needs assistant*] Prendre soin du logement, payer le loyer, et être un bon voisin. » (Entretien avec le directeur et une *housing needs assistant*, service logements vacants et attributions, Focus, le 16/2/2005.)

En définitive, la politique des quotas et bandes a trois principaux effets. Tout d'abord, et c'est là l'effet recherché par la politique, elle favorise l'attribution à des ménages qui ont une chance de s'ancrer dans le quartier, d'y rester, et qui sont présupposés être « adaptés » au quartier et pouvoir s'y intégrer sans problème. En cela, elle favorise la « soutenabilité » des attributions ou, pour le dire en d'autre termes, la réduction de la vacance et du *turn over*. Mais cette politique a aussi deux autres effets, dont l'intentionnalité n'est pas démontrée. Premièrement, en accordant un poids très élevé à la connexion locale et notamment aux liens familiaux, elle tend corollairement à reproduire la spatialisation des groupes sociaux et en particulier les schémas de concentration ethnico-résidentielle ; autrement dit, elle tend à favoriser la reproduction du désavantage des minorités ethniques et leur concentration dans l'*inner city*. Par ailleurs, en réservant des quotas de logements aux personnes ayant un besoin moins important mais une connexion locale avec le quartier, elle défavorise les candidats ayant le besoin le plus urgent. En définitive, ce système de bandes amoindrit l'effet redistributif de la politique du logement social. Sous l'aspect technique et complexe d'un système affiché comme fondé

sur le besoin, se dissimulent en fait des choix politiques fondamentaux et notamment celui de subordonner le souci de satisfaction des besoins les plus pressants à celui de la bonne gestion.

Le même type de conclusion peut être tiré de l'analyse du système de choix mis en place en octobre 2003, en tant que composante parmi d'autres du système de quotas et de bandes, en réponse aux attentes gouvernementales. Le système des quotas définit la proportion de chaque type de logements qui, dans chaque quartier, relève de la filière choix. La procédure de « location » se déroule comme suit. Dès qu'un logement se libère, Focus passe une annonce dans plusieurs médias : des journaux locaux (l'*Express* et le *Star* le mercredi, l'*Evening Mail* le jeudi) et internet (www.focus.co.uk et www.homesonthenet.co.uk). Les personnes intéressées peuvent répondre sur une ligne de téléphone ouverte 24 heures sur 24. Seuls sont retenus les 20 premiers candidats pour chaque annonce (*first come, first served*). Ces candidats remplissent dans la semaine un dossier qui est beaucoup plus court que le dossier classique d'inscription sur la liste d'attente. Tous les candidats sont interviewés avant d'être enregistrés informatiquement (de même du reste que ceux de la liste d'attente[367]). Ils doivent fournir deux lettres de référence (par exemple d'un ancien propriétaire, d'un ami etc.)[368]. Les demandes sont évaluées également dans la semaine.

Mais, ce qu'il faut souligner avant tout, c'est que le principe de hiérarchisation retenu par le système de choix consiste à retenir systématiquement le candidat obtenant le plus de points dans la bande *« community needs »*. En cas d'égalité, c'est le candidat ayant le plus de points dans la bande « besoins généraux » qui est prioritaire. En cas d'égalité à nouveau à ce stade, le logement est attribué au premier candidat à s'être manifesté. Ce choix de hiérarchisation est ici encore justifié par le souci de « soutenabilité », autrement dit de minimisation des coûts de gestion :

> *« [housing needs assistant]* Les personnes qui ont le plus de points dans la bande *'community needs'* obtiennent le logement, parce que la filière choix est vraiment fondée sur la bande *'community needs'*.
> *-Pourquoi est-ce qu'elle est fondée sur les community needs ?*
> -[directeur du service logements vacants et attributions] (reprenant sa collègue)… sur les bandes *'community needs'* et 'économique'. C'est pour encourager les personnes… euh… **c'est un argument de soutenabilité à nouveau**. Nous pensons que **les personnes qui ont une connexion avec le quartier, que ce soit la famille, les amis, le travail, sont plus susceptibles de rester dans ce quartier.** Ce que nous voulons, ce sont des communautés qui sont soudées (*stick together*), qui ne changent pas constamment. Parce que nous cherchons à… **nous cherchons à réduire le nombre de logements vacants**

[367] Les candidats sont généralement interviewés chez eux dans le cas des transferts, au siège de Focus pour la liste d'attente et par téléphone pour le système de choix.

[368] Les personnes rédigeant ces lettres doivent se prononcer sur la « nature honnête » du candidat et préciser si c'est une personne « de confiance » ayant un « bon caractère ». Cela témoigne de la recherche persistante de « garanties morales » par les bailleurs sociaux. Cf. Focus HA, *Lettings – choice*, QAP 3.12, 10 p., non daté. A ce titre, on peut observer que J. Henderson et V. Karn recommandaient, à l'issue de leur enquête sur les attributions municipales, la suppression de toute référence, dans les dossiers des candidats, à des éléments de connaissance extérieurs au dossier rempli par le candidat lui-même, afin d'éviter toute prise en compte officieuse d'éléments permettant de « juger » le candidat et son « mérite ».

**que nous avons**. Et dans certains quartiers cela a vraiment eu cet effet. Par exemple à Aston, depuis deux ans et demi - trois ans, la rotation dans notre stock a chuté de façon spectaculaire, parce que nous avons cherché à donner la priorité aux personnes qui voulaient vivre là à cause de leur travail ou de la famille. Donc nous savions d'expérience que ça marchait. » (Entretien avec le directeur et une *housing needs assistant*, service logements vacants et attributions, Focus, le 16/2/2005.)

Au final, comme dans le cas de la municipalité, la politique d'attribution de Focus témoigne d'un très net effritement du « besoin » comme fondement des attributions et d'une forte institutionnalisation de la référence à la soutenabilité et à la minimisation de la vacance comme objectif des attributions, avec les mêmes implications quant à l'accès au logement des minorités ethniques et à leur ségrégation. Toutefois, cette politique ne concerne que la moitié des attributions de Focus ; l'autre moitié est théoriquement attribuée par le biais des nominations municipales.

### *E. Les nominations : une logique sociale ?*

Selon le Code 2002 de la Corporation du logement, les associations de logement doivent collaborer avec les autorités locales de façon à leur permettre de remplir leurs devoirs envers les personnes sans-abri et les personnes ayant un besoin prioritaire : « Lorsque l'autorité locale le demande et en fonction des circonstances, les associations fournissent une proportion de leur stock aux nominations des autorités locales et un logement temporaire aux personnes sans-abri » (2002, 3.6.c). Le Code ne mentionne pas de chiffre mais, selon la circulaire de la Corporation du logement de février 2003, les accords de nomination doivent concerner au moins 50% des logements et même dépasser ce taux dans les zones caractérisées par un marché du logement très tendu. Les règles d'éligibilité et de priorité appliquées aux nominations sont celles appliquées aux attributions propres de l'autorité locale.

*A priori*, on peut faire l'hypothèse que le processus des nominations est moins susceptible d'être une source de discrimination ou de ségrégation que le processus d'attribution directe des logements. D'une part, d'un point de vue formel, les règles d'attribution de la municipalité de Birmingham hiérarchisent davantage les candidats en fonction de leurs conditions de logement. D'autre part, on peut penser que le processus de nomination est à l'abri des conflits d'objectifs sociaux et gestionnaires. Les candidats sont proposés par un acteurs « tiers », la municipalité, qui n'a pas à assumer les conséquences des attributions en termes de gestion. En ce sens, les nominations sont *a priori* plus déconnectées des enjeux liés à la réduction de la vacance ou à la soutenabilité. On peut donc penser que l'absence de conflits d'objectifs favorise la stricte application des règles de priorité et faire l'hypothèse que les nominations constituent une filière au niveau de laquelle les minorités ethniques sont moins désavantagées.

Les données statistiques tendent à corroborer cette hypothèse. Selon un rapport municipal de 1995, le taux de succès relatif des minorités ethniques dans les attributions sur nomination de la municipalité était supérieur à 100%. En 1993-1994, alors que les groupes ethniques minoritaires représentaient 27,5% des ménages de la liste d'attente municipale ayant donné leur accord pour être nominés, ils ont obtenu 38,2% des attributions faites sur nomination. En revanche, il faut souligner que les minorités ethniques obtiennent proportionnellement moins de logements neufs que les « Européens » : l'attribution de logements neufs sur nomination concerne 23,0% des attributions faites aux groupes ethniques minoritaires, et 28,4% de celles faites aux ménages « européens ». Selon ce rapport, ce désavantage découlerait de la préférence des minorités ethniques pour l'*inner city*, où peu de logements neufs sont construits.

L'analyse du fonctionnement de la filière des nominations dans le cas de Focus révèle pourtant l'écart entre le fonctionnement théorique et le fonctionnement réel du système de nomination, écart dont la conséquence est de réduire les effets redistributifs de cette voie d'accès au logement social.

Tout d'abord, on peut observer que le taux de logements soumis à nomination de l'autorité locale est très en deçà du taux de 50% fixé par l'accord de nomination négocié entre Focus et la municipalité de Birmingham. Ces dernières années, le taux de nomination effectif atteint à peine la moitié de la cible : 20,7% des attributions en 2000-2001, 25,5% en 2001-2002 et 27,2% en 2002-2003). Le mauvais respect des engagements en matière de nomination a été relevé par l'Audit Commission (2004, p. 32). Cette proportion croît significativement depuis 2000-2001, l'agent municipal responsable des liens avec l'association Focus étant intervenu pour exiger le respect des engagements.

On peut penser que le faible taux effectif de nomination révèle une stratégie volontaire de l'association de logement, soucieuse de maintenir son autonomie sur le processus d'attribution et donc sur le peuplement de son parc et sur sa gestion. Deux stratégies lui permettent de réduire les limites que le droit de nomination inflige à son autonomie : l'une consiste à limiter le nombre de logements couverts par le droit de nomination et l'autre à fixer des quotas très différents de nominations d'un quartier ou d'un type de logements à l'autre par le biais du système de quotas et de bandes. De fait, le directeur du service logements vacants et attributions est très critique vis-à-vis des nominations de la municipalité.

> « Je trouve que **la municipalité est beaucoup trop rigide**. Je crois qu'ils exigent beaucoup de nous. […] La qualité des informations qu'ils nous transmettent sur les nominations est nulle. Nous avons juste un nom, une adresse, un numéro de téléphone. Nous n'avons rien sur l'histoire antérieure de la personne, sur l'origine ethnique pour faire notre *monitoring*. Donc de ce point de vue c'est difficile. […] Ensuite, dans certains cas, ils nomment des gens qui ont été expulsés de leur logement pour comportement antisocial, ou **ils nous donnent leurs candidats difficiles**. Dans un cas, il y a quelques

> mois, nous nous sommes rendu compte que la personne nommée devait plus de 5000 livres d'impayés de loyer à la municipalité. […] En d'autres mots, la municipalité n'aurait jamais logé cette personne et elle l'a nommée sur un logement à nous, ce qui n'est pas juste. » (Entretien avec le directeur du service logements vacants et attributions, Focus, le 16/2/2005.)

Les récriminations vis-à-vis de l'autorité locale sont donc nombreuses. Elles manifestent la crainte de l'association de ne pas pouvoir contrôler l'entrée, dans son parc, de certains profils de locataires (locataires en impayés de loyer, locataires ayant commis des comportements antisociaux) et d'être insuffisamment informée sur les nominés. L'autorité locale, autorité de nomination supposée neutre, mais en même temps bailleur social elle-même, est soupçonnée de se débarrasser, *via* son droit de nomination, de locataires encombrants, dont elle-même ne voudrait pas. Les nominations sont effectivement l'une des voies par lesquelles arrivent les candidats en grande difficulté, notamment sans-abri.

Au final, le regard négatif porté par les associations de logement sur le système des nominations, qui se traduit par une tendance à attribuer leurs logements en propre à moins que l'autorité locale ne les contraigne plus fermement à « jouer le jeu » des nominations, reflète la volonté des associations de logement de maîtriser les attributions et le peuplement de leur parc et manifeste leur résistance à une gestion simplement administrative fondée sur le besoin en logement. La diffusion du discours libéral ou managérial sur le choix et contre la « bureaucratie » offre des appuis pour une contestation de la légitimité d'une intervention municipale perçue comme lourde, abstraite, trop éloignée de la réalité des problèmes, des usagers et des territoires. Dans ce contexte, la possibilité d'un abandon du droit de nomination municipal là où sont mis en place des systèmes de location fondés sur le choix est débattue actuellement en Grande-Bretagne.

### *Conclusion*

Ce chapitre avait pour objet d'analyser la transformation (ou la non transformation) du racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux à Birmingham, depuis une vingtaine d'années, c'est-à-dire, pragmatiquement, depuis l'analyse séminale de J. Henderson et V. Karn. Quel bilan peut-on en tirer ?

Dans les années 1980, J. Henderson et V. Karn ont mis en évidence un système discriminatoire produisant de la discrimination y compris de façon non intentionnelle. Ce racisme institutionnel avait pour principale source la contradiction entre des objectifs officiels, sociaux (satisfaire le besoin en logement) et des objectifs officieux, managériaux (réduire les coûts de gestion,

en minimisant la vacance et l'éventualité de conflits de voisinage). Les discriminations se logeaient avant tout dans cet écart entre objectifs officiels et officieux, entre politiques formelles et pratiques informelles. Des représentations liées à la supposée moralité et respectabilité des candidats guidaient les pratiques d'attributions, l'appartenance ethnique étant activée comme élément d'appréciation de cette respectabilité. Ce système discriminatoire aboutissait à la reproduction des inégalités ethniques tant dans l'accès au logement social que dans la qualité et la situation géographique du logement attribué. Parce qu'il n'avait pas une origine individuelle ou intentionnelle mais s'ancrait dans les contradictions propres à l'activité d'attribution même, son élimination devait selon J. Henderson et V. Karn passer par la résolution de ces contradictions, et notamment par le renoncement clair à faire primer la logique managériale de minimisation des coûts de gestion sur la logique sociale de réponse aux besoins sociaux.

Or les évolutions dont témoignent la politique municipale d'attribution sont loin d'aller en ce sens et des logiques d'exclusion des minorités ethniques du logement social ou de certains logements sociaux et espaces urbains sont toujours observables. La politique municipale d'égalité raciale développée depuis les années 1980 n'a manifestement pas atteint le cœur du système discriminatoire. Trois principaux éléments, tous liés finalement à cette contradiction centrale des attributions, se conjuguent pour produire des logiques d'exclusion de certains groupes, notamment selon des lignes ethniques.

Le premier est l'institutionnalisation des objectifs de bonne gestion à côté des objectifs sociaux des attributions. La formalisation d'une politique spécifique pour les logements « difficiles à louer », la mise en place de systèmes de choix ou encore les systèmes de bandes vont en ce sens. Quels que soient leurs buts avoués, ces politiques ont en commun d'être développées dans une perspective de « bonne gestion », de réduction de la vacance. Ces évolutions sont manifestes aussi bien au niveau de la municipalité que des associations de logement. Elles s'inscrivent dans une tendance générale à la libéralisation de la politique du logement (et, au-delà, de démantèlement de l'Etat-Providence). Alors que jusqu'aux années 1970 la satisfaction de besoins en logement était officiellement le seul objectif assigné aux attributions, la satisfaction du « choix » des consommateurs et la création de « communautés soutenables » en vue de réduire la vacance, et plus généralement la bonne performance, ont été érigées en principes fondamentaux de gestion du logement social. Ces évolutions et leurs conséquences en termes de discrimination et de ségrégation n'ont pas été assez soulignées dans la littérature.

Le deuxième élément, souvent souligné par les études sur le racisme institutionnel, renvoie aux usages de stéréotypes ethniques par les acteurs des attributions. Ces acteurs ne sont pas des robots ou des ordinateurs qui gèrent les dossiers et les priorités de façon complètement neutre. Ils mobilisent

constamment des typifications (Berger, Luckmann, 1989) en vue d'anticiper la « finesse » de l'attribution qu'ils sont en train d'effectuer, cette « finesse » s'appréciant à l'aune des objectifs identifiés ci-dessus : répondre aux besoins mais aussi, voire surtout, faire une attribution dont on peut anticiper qu'elle minimisera les problèmes de gestion futurs, autrement dit que la personne acceptera l'offre faite (ce qui permettra de louer le logement rapidement), qu'elle « s'intègrera » bien, qu'elle sera bien acceptée par le voisinage, qu'elle restera longtemps dans le logement (ce qui évitera de devoir trouver un nouveau locataire, d'avoir un logement vacant et de « perdre le loyer » durant plusieurs jours ou plusieurs semaines). Or en dépit des politiques d'égalité, des stéréotypes ethniques, notamment relatifs aux préférences résidentielles des ménages, continuent d'orienter les politiques et pratiques d'attribution et contribuent ainsi à la reproduction des discriminations et de la ségrégation. En revanche, les stéréotypes ouvertement négatifs sont peu présents : on peut sans doute y lire, au moins en partie, l'effet de la politique d'égalité raciale clairement affichée par la municipalité. Une certaine suspicion à l'égard de certains groupes ethniques s'exprime néanmoins.

Enfin, le troisième élément, également souligné dans diverses recherches, tient à la politique d'égalité elle-même, ou plutôt à l'un de ses aspects clés : la lutte contre le harcèlement racial. Il apparaît très clairement que, au nom de la sécurité des minorités ethniques, mais aussi plus pragmatiquement pour s'épargner d'éventuels ennuis et coûts de gestion (troubles de voisinage, réaction négative voire fuite des locataires en place), les acteurs des attributions évitent de loger les minorités ethniques dans les quartiers de l'*outer city*. Et il est frappant de constater que cette politique est formalisée « sur le papier » : il ne s'agit pas de pratiques informelles mais de règles du jeu définies formellement par la municipalité. Au bout du compte, la politique de lutte contre le harcèlement, loin de favoriser la dispersion des minorités ethniques dans les quartiers périphériques, tend à reproduire leur concentration dans l'*inner city* et dans les logements les plus dégradés.

En définitive, l'aspect le plus nouveau et le plus frappant des évolutions constatées depuis une vingtaine d'années est sans doute cette institutionnalisation, cette formalisation du primat des considérations de bonnes gestion. Les discriminations ne sont pas seulement le fruit des pratiques discrétionnaires déployées par les agents du front, elles sont désormais favorisées par la définition même des objectifs et des politiques d'attribution. L'enquête menée à Birmingham illustre aussi parfaitement à quel point les logiques d'exclusion ont peu à voir avec le racisme subjectif, individuel. Si les politiques d'égalité ont semble-t-il permis de réduire les stéréotypes ouvertement négatifs, les évolutions globales de la politique d'attribution n'ont fait que favoriser le déploiement des logiques d'exclusion. Les politiques d'égalité raciale ont été marginalisées et leur définition même intègre finalement et de façon totalement paradoxale les considérations managériales des bailleurs sociaux.

# CHAPITRE 7. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LE CAS DE MARSEILLE

A la différence de Birmingham, il n'existe pas à ce jour d'analyse approfondie des discriminations ethniques et raciales dans l'accès au logement social à Marseille. Si la question du logement des « immigrés » à Marseille est abordée dans quelques travaux, c'est davantage sous l'angle du logement dans le parc privé (ou parc social de fait), des quartiers centraux « traditionnellement immigrés » (le Panier, Belsunce, etc.) et de la problématique de la « reconquête du centre » (Mazzella, 1996a, 1996b ; Ascaride, Condro, 2001 ; Chaudoir, Poggi, 1987 ; Tarrius *et al*., 1988 ; etc.), ou encore de la vie et des rapports sociaux dans certains quartiers d'habitat social, les « quartiers nord » en particulier (Wieviorka, 1992). Il existe également très peu de travaux sur les processus d'attribution des logements sociaux à Marseille. La littérature académique existante sur ces processus est éclatée, fragmentaire et impressionniste[369]. Alors que le rôle des politiques et pratiques des bailleurs sociaux a été crucial dans la formation des populations des « quartiers nord », dans les années 1950-70 et surtout 1960-70 (urbanisme des ZUP et des grands ensembles), ces phénomènes sont passés largement inaperçus dans la recherche[370].

L'objet de ce chapitre est d'éprouver l'hypothèse d'un racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux à Marseille. Un premier point consacré aux mutations du cadrage national des attributions, en particulier depuis les années 1980, visera à montrer comment s'est cristallisé un cadre d'action publique qui légitime les politiques de peuplement des bailleurs sociaux. Nous creuserons en particulier la question de la cristallisation de la catégorie de « mixité sociale », qui n'a pas d'équivalent en Grande-Bretagne, comme objectif des politiques d'attribution. Cette brève genèse de la mixité sociale (sous l'angle de la régulation nationale des attributions de logements sociaux)[371] vise aussi à réinterroger les fondements « républicains » de cette catégorie d'action publique. Dans un deuxième point, nous nous intéresserons à la territorialisation à Marseille du projet national d'action publique en matière d'attribution. En effet, à l'inverse de ce qui s'est passé en

[369] De façon symptomatique, le bilan bibliographique de S. Mazzella, P.-P. Zalio et B. Morel sur les politiques urbaines à Marseille n'accorde qu'un paragraphe (1995, p. 91) à l'analyse des procédures d'attribution des logements sociaux, paragraphe qui mentionne uniquement le travail du CERPE (1987, p. 91).

[370] On doit toutefois faire une place à part aux travaux du CERFISE et notamment de M. Anselme, qui s'attachent au processus de construction des « quartiers nord » par les politiques urbaines (Anselme, 19887).

Grande-Bretagne, la politique d'attribution a connu en France un mouvement de décentralisation depuis les années 1980. A travers la mise en place de différents dispositifs d'institutionnalisation de l'action collective, le gouvernement a encouragé les acteur locaux concernés (bailleurs sociaux mais aussi municipalités ou structures intercommunales et préfecture) à coproduire des normes d'attribution élaborées de façon partenariale et contractuelle (ou, pour certaines, de façon plus unilatérale par le préfet). Comme nous le verrons, à Marseille, les acteurs locaux se sont peu investis dans ce travail normatif, laissant le champ libre au déploiement des stratégies autonomes d'attribution des organismes HLM. Un troisième point sera consacré à ces politiques et pratiques d'attribution des organismes HLM. Nous montrerons comment le racisme institutionnel s'ancre ici, comme à Birmingham, dans un conflit entre objectifs sociaux et contraintes managériales. Une différence fondamentale avec le contexte britannique toutefois est qu'en France, c'est la reconnaissance officielle du principe de mixité sociale qui vient légitimer le primat des objectifs managériaux tels que la réduction de la vacance ou la gestion du risque. Dans le quatrième point, nous aborderons la question des mécanismes symboliques qui sous-tendent ce racisme institutionnel. Nous mettrons en évidence la prégnance des catégorisations ethniques dans les représentations du « bon locataire » et des « équilibres de peuplement » chez les acteurs des attributions au sein des institutions HLM. Ces mécanismes, s'ils s'appuient eux aussi sur des représentations essentialisées de la « différence culturelle », s'écartent toutefois très nettement de ceux que nous avons repérés à Birmingham. Enfin, le dernier point se penchera sur l'intervention dans le processus d'attribution des réservataires de logements sociaux, et plus particulièrement des réservataires publics (préfecture et municipalité), la question clé étant de savoir dans quelle mesure cette intervention est un frein au développement des mécanismes discriminatoires ancrés dans le déploiement des logiques managériales des bailleurs sociaux, ou dans quelle mesure au contraire elle y participe.

[371] Ce point complètera, de ce point de vue particulier, l'analyse commencée dans le chapitre 1.

## I. LES MUTATIONS DU CADRAGE NATIONAL : DE LA CENTRALISATION A LA TERRITORIALISATION, DU BESOIN EN LOGEMENT AU PEUPLEMENT ; OU L'INSTITUTIONNALISATION DES OBJECTIFS DE « PEUPLEMENT »

On a vu qu'en Grande-Bretagne, la politique nationale d'attribution se caractérise par deux grandes tendances. La première est la recentralisation : alors que les autorités locales ont traditionnellement bénéficié d'une très forte autonomie dans la définition de leur politique d'attribution, la loi britannique a encadré de façon de plus en plus stricte les politiques d'attribution à partir de la fin des années 1970, notamment en supprimant la possibilité pour les autorités locales de fixer leurs propres règles d'inéligibilité, ce qui constituait une source substantielle de discrimination indirecte. Quant aux associations de logement, elles sont surveillées étroitement par la Corporation du logement. La seconde tendance est l'évolution de la définition des missions imparties aux bailleurs sociaux et de la procédure d'attribution. De ce point de vue, on a montré comment, au niveau du cadrage national des enjeux, la notion de « besoins » avait été progressivement supplantée par celle de choix et de communautés soutenables et comment la politique nationale avait institutionnalisé l'objectif de réduction de la vacance et ainsi donné des ressources aux autorités locales pour placer cet objectif au cœur de leur politique d'attribution ; or le primat accordé à cet objectif tend à favoriser fortement la reproduction des inégalités ethniques.

Qu'en est-il en France ? Comment la politique nationale cadre-t-elle l'action des acteurs locaux en matière d'attribution et dans quelle mesure ce cadrage peut-il favoriser, ou non, la reproduction des inégalités ethniques ? La comparaison avec la Grande-Bretagne fait ressortir deux principaux éléments. Tout d'abord, la politique d'attribution est passée depuis les années 1980 d'un système fortement centralisé, organisé autour de la notion de « besoins » défini par l'Etat, à un système largement décentralisé au sein duquel les organismes HLM ont une forte autonomie dans la production des règles d'attribution, à l'intérieur d'un cadre souple fixé par l'Etat. Cette évolution s'inscrit dans un mouvement plus général de décentralisation. Dans le même temps, de façon connexe, la définition nationale du problème des attributions s'est radicalement transformée. D'une pure question de redistribution de ressources sociales en fonction des besoins en logement des ménages, les attributions ont été progressivement redéfinies comme un problème à la fois de satisfaction des besoins (le « droit au logement ») et de peuplement des territoires (désigné progressivement par l'expression de « mixité sociale »). De la même façon qu'en Grande-Bretagne, la redéfinition de la mission du logement social se traduit fondamentalement par un effritement de la place de la notion de « besoin » dans la définition des missions de la politique du logement social ; mais, tandis qu'en Grande-Bretagne c'est la notion de « choix » qui tend à concurrencer celle de besoin en logement,

c'est en France l'institutionnalisation progressive de la « mixité sociale » à côté du « droit au logement » qui traduit cet effritement. Ces deux caractéristiques du cadrage national des attributions, forte autonomie des bailleurs sociaux et reconnaissance de la légitimité de leur politique de peuplement, conditionnent fortement la façon dont les acteurs locaux construisent et ethnicisent l'enjeu des attributions. Afin de mettre ces évolutions en évidence, nous montrerons comment on est progressivement passé de la politique centralisée et organisée autour de la notion de « besoin » des Trente Glorieuses à la décentralisation et à l'institutionnalisation de l'objectif de « peuplement » depuis les années 1980.

## *A. Le cadre des Trente Glorieuses : une politique centralisée organisée autour de la notion de « besoin »*

### 1. Le décret du 27 mars 1954 : le primat du « besoin »

Dès les origines du logement social à la fin du dix-neuvième siècle, la question de la destination des logements sociaux a été en France l'objet de débats et de réponses changeantes de la part des divers acteurs concernés, notamment l'Etat (Kamoun, 2000 ; Magri, 1998). Le logement social est-il un logement pour les plus pauvres, ou aussi - voire surtout - pour les classes moyennes ? Cette question a été l'objet récurrent de luttes sociales autour de la définition des publics légitimes du logement social et de tentatives de l'Etat d'imposer aux acteurs des attributions (organismes HLM, collectivités locales) une définition de ces publics. Jusqu'à la veille de la Seconde guerre mondiale, le cadrage national des attributions de logement social est flou, en accord avec la conception non interventionniste de l'Etat dans le domaine du logement : « De 1850 à la Seconde guerre mondiale, il y a un refus quasi permanent de la part des gouvernements successifs de faire intervenir l'Etat dans le secteur du logement au-delà de la simple définition d'un cadre réglementaire relativement léger » (Lefebvre, Mouillard, Occhipinti, 1991, p. 6). L'Etat se contente pour l'essentiel de définir le public cible des HBM dans les termes peu précis des « personnes peu fortunées », notamment des « travailleurs vivant principalement de leur salaire ». Cette définition ouvre la porte des HBM aux classes moyennes. Les maigres tentatives de l'Etat, notamment dans les années 1920, en vue de restreindre le public des bénéficiaires aux personnes les plus modestes sont anéanties par les gestionnaires du logement social, soucieux de favoriser un public de classes moyennes, légitimant leurs pratiques par la production d'un discours disqualifiant la moralité des ménages les plus défavorisés.

C'est seulement après 1945 qu'est élaborée une véritable politique nationale du logement,

inscrite dans ce que P. Muller et B. Jobert (1987) appellent le référentiel de la modernisation nationale, sous l'égide de l'Etat central. En matière d'attribution, ce référentiel s'incarne dans une réglementation précise, centralisée, uniforme, par laquelle l'Etat entend encadrer fermement les pratiques d'attribution des gestionnaires de logement social au profit des ménages désignés comme « mal logés ». Le décret de 1954 est ainsi le fondement d'un système d'attributions qui restera en vigueur jusqu'au milieu des années 1980.

Dès les années 1950 se développent des critiques quant à la façon dont les organismes d'HLM s'acquittent de leur mission sociale. Alors que le surpeuplement et l'inconfort du logement sont presque la norme et touchent toutes les catégories sociales, les bailleurs sociaux peuvent « trier » leur clientèle au bénéfice des ménages les plus solvables, en écartant notamment les ouvriers pour lesquels les loyers HLM représentent encore un taux d'effort important[372]. Dans le même temps, les cas d'urgence sociale sont très nombreux et la crise de l'hiver 1954, lors de laquelle intervient l'abbé Pierre, fait émerger de façon violente la question des mal logés.

Dans ce contexte, le décret n° 54-346 du 27 mars 1954, « fixant les conditions d'attribution des logements des organismes d'habitations à loyer modéré », est le premier texte consacré exclusivement à l'attribution des logements HLM. Il tente d'infléchir la tendance des bailleurs sociaux à privilégier les couches salariées les plus aisées dans la masse des « mal logés ». Comme le montrent C. Dourlens et P. Vidal-Naquet, « toutes les dispositions contenues dans le texte fondateur qu'est le décret de mars 1954 et dans ceux qui l'ont complété par la suite allaient dans le même sens : favoriser le logement des plus défavorisés et limiter en conséquence l'accès au logement social de ceux qui avaient les moyens de se loger ailleurs » (1986, p. 15). Ce décret provoque un grave conflit entre l'Union des HLM et les pouvoirs publics (Kamoun, 2000). Il sera modifié à de nombreuses reprises[373].

Par rapport à la législation antérieure, la définition générale des bénéficiaires potentiels ne change pas : en son article 1, le décret réserve le bénéfice de l'accès aux HLM aux « personnes physiques peu fortunées et notamment aux travailleurs vivant principalement de leur salaire »[374]. Dans cet objectif, il définit des règles d'éligibilité en « inventant » les plafonds de ressources. Il précise ces règles par l'établissement de conditions *minima* d'occupation des logements, c'est-à-dire des critères

[372] L'enquête logement publiée en 1955 montre que les cadres supérieurs, les cadres moyens et les professions libérales représentent 23% des locataires HLM alors qu'ils ne forment que 16% de la population urbaine. A l'inverse, les ouvriers représentent 37% des locataires HLM alors qu'ils constituent 41% de la population urbaine (Kamoun, 2000).

[373] Cf. notamment les décrets du 26/7/1955, du 31/12/1958, du 6/08/1960, du 23/05/1961, du 8/12/1962, du 26/01/1968, du 17/12/1968, du 24/12/1969 et du 21/1/1971, etc.

d'adéquation entre la taille des familles et les types de logements auxquels elles peuvent prétendre. L'habitat HLM étant alors perçu comme le support d'une trajectoire sociale ascendante, est posé le principe d'un retour progressif des locaux d'habitation HLM à leurs destinataires normaux lorsque des locataires initialement situés sous le plafond de ressources viendraient à le dépasser[375]. Sont ainsi fixés les délais au terme desquels les personnes dépassant le plafond de ressources doivent quitter les lieux ainsi que l'indemnité qu'elles doivent acquitter durant la période de dépassement[376].

Le décret du 27 mars 1954 définit aussi des règles très strictes de prioritarisation des demandes éligibles. Il prévoit, pour les villes de plus de 10 000 habitants, un système de notation des demandes. Un arrêté[377] définit la notation des demandeurs : les demandes sont classées en fonction de la situation de logement des ménages (sans-abri, en centre d'hébergement, état de péril, expulsés…), de la composition familiale et, en cas de même note de classement, de l'antériorité de la demande. Les besoins et priorités sont donc définis par rapport aux conditions de logement : dans le contexte de l'après-guerre, dans lequel une proportion considérable de ménages, y compris des classes moyennes voire supérieures, rencontrent des difficultés à se loger, le terme de « mal logés » évoque les conditions de logement *stricto sensu*, et non pas la situation sociale de la personne (définie par ses revenus, son appartenance sociale, ses « handicaps » sociaux éventuels). Les conseils d'administration des organismes HLM sont tenus de classer les candidats en fonction de leur nombre total de points. Dans le but de garantir les droits des demandeurs est établie l'obligation de rendre publiques les listes de classement des demandeurs et les listes des attributaires, et de les afficher de façon permanente et apparente dans un lieu accessible à tous. Le préfet se voit accorder la possibilité de créer une commission de contrôle des attributions de logement investie d'un large pouvoir d'investigation, chargée d'organiser une publicité des attributions et d'examiner toutes les réclamations dont elle pourrait être saisie. Toujours afin de garantir la transparence, le décret du 19 décembre 1963 institue au sein du conseil d'administration de chaque office public d'HLM une commission d'attribution des logements.

Enfin, des réservations de type réglementaire (en faveur des rapatriés ou des fonctionnaires par exemple) ou contractuel (contingents accordés en contrepartie de subventions ou de garanties d'emprunts) sont progressivement étendues à partir des années 1960, processus qui vise à garantir l'accès au logement des plus défavorisés et qui culmine avec l'établissement de réservations en faveur

---

[374] On peut noter au passage combien cette définition, qui établit un lien entre revenus modestes et salariat, est révélatrice de l'évolution de la clientèle des HLM depuis lors : aujourd'hui, du fait de la précarité croissante de la situation des ménages, l'accueil de salariés dans le parc social est perçu au contraire par les bailleurs sociaux comme un mode de rééquilibrage vers le haut de la composition du parc social.
[375] Cf. circulaire du ministre de la construction du 16 janvier 1959.
[376] Cf. décret n° 58-1470 du 31 décembre1958.
[377] Cf. arrêté du 27 mars 1954 modifié par l'arrêté du 26 juillet 1955.

des mal logés : création du contingent préfectoral en région parisienne tout d'abord[378] puis dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100 000 habitants[379]. La loi de 1977 étend le principe du contingent préfectoral à tous les logements conventionnés. Ce processus d'extension des réservations est décisif puisqu'il contribue, théoriquement du moins, à dessaisir les organismes gestionnaires de la maîtrise d'une grande partie des attributions sur leur parc. Ces mesures procèdent très explicitement de la volonté de contraindre les organismes HLM à répondre aux demandes des ménages défavorisés. En témoigne la circulaire n° 71-55 du 24 mai 1971, à travers laquelle le ministre de l'équipement et du logement fait savoir aux préfets que « les organismes HLM qui se révèleraient défaillants ne devront plus recevoir de financements ». Cette circulaire, qui évoque les « plus défavorisés », écarte les arguments usuellement invoqués par les organismes HLM pour éviter d'accueillir certains ménages « mal logés » dans leur parc : insolvabilité, difficultés de sociabilité et de cohabitation, inadaptation des programmes existants à leurs besoins en logement. Le problème de la cohabitation des groupes sociaux, en particulier, y est évoqué « comme un simple obstacle, tout à fait contournable, à la mise en œuvre d'une telle politique » ; cette affirmation est remarquable lorsqu'on sait que cette question sera entérinée quelques années plus tard comme un enjeu central des attributions.

Toutefois, dans ce cadre rigide apparaissent aussi des éléments de souplesse. En particulier, de façon surprenante, la réglementation prévoit des dérogations au système de notation dans les cas où le demandeur s'avère inapte à jouir des lieux paisiblement et en bon père de famille ou incapable de s'acquitter de son loyer. Les bailleurs sociaux ne sont pas tenus de loger un tel demandeur. Ces dérogations sont remarquables, puisqu'elles officialisent des critères en partie « moraux », et très largement utilisés par les bailleurs sociaux pour écarter les « indésirables » : la solvabilité et la moralité, telles que définies ou présumées par le bailleur, à partir de critères non cadrés par les pouvoirs publics.

### 2. L'interdiction des discriminations à l'égard des étrangers

Un changement important au regard de la question des inégalités ethniques concerne le critère de la nationalité. Avant la Seconde guerre mondiale, la législation réservait le bénéfice des HBM aux seuls citoyens français. Ainsi, la loi du 23 décembre 1912, qui avait pour objectif d'ouvrir les HBM aux ménages les plus défavorisés, avec une insistance particulière sur les « familles nombreuses », s'accompagnait d'une discrimination à l'égard des étrangers, privés des réductions de loyers prévues pour les « familles nombreuses » en vertu de la loi du 14 juillet 1913 instituant, sous condition de nationalité, l'assistance aux familles nécessiteuses de plus de trois enfants de moins de treize ans. « Ainsi, la citoyenneté sociale, que la politique du logement contribuait à construire pour les plus

[378] Cf. décret n° 68-81 du 26/1/1968.

démunis, était entachée, dès sa fondation, d'une exclusive nationaliste. Celle-ci aura cours tout au long de l'entre-deux-guerres, comme en atteste la pratique des collectivités locales et de nombreuses sociétés d'HBM. » (Magri, 1998, p. 35). Les étrangers n'étaient admis dans le logement social que lorsque des conventions le spécifiant avaient été conclues entre la France et un autre pays. Cela avait été le cas pour la Belgique, l'Italie et la Pologne avant la Seconde guerre mondiale, et l'Espagne après-guerre.

L'une des novations des années 1950 est que la réglementation (décret du 20 mai 1955) ne fait plus état d'une condition relative à la nationalité du candidat. Cette disposition nouvelle est confortée par une circulaire du 28 mai 1963 selon laquelle « aucune discrimination de droit ne doit jouer à l'encontre des étrangers, quelle que puisse être leur nationalité ». Toutefois, les pratiques des acteurs locaux s'écartent fortement des règles nationales, que ce soit en termes de logement des ménages défavorisés ou des ménages étrangers ou perçus comme tels.

### 3. L'écart entre les règles nationales et les pratiques d'attribution

Dans la pratique, l'infléchissement de la réglementation en 1954, en établissant une priorité pour les personnes peu fortunées et notamment les salariés, a progressivement conduit les bailleurs sociaux à produire, parallèlement aux programmes HLM classiques, des programmes de logements à prestations et qualités réduites, aux loyers moins élevés, destinés aux ménages les plus modestes[380]. Ce processus de différenciation du parc social, qui va de pair avec une différentiation et une ségrégation des publics, alimente des phénomènes durables de discrimination sociale et spatiale au sein du parc social : « Compte tenu du niveau de loyer pratiqué, l'idée selon laquelle le degré de confort se doit d'être proportionnel à celui des revenus du futur locataire semble commander la conception de nouveaux programmes aux prestations réduites, qui introduit au cœur de l'institution HLM le principe de la discrimination sociale et spatiale qui va en marquer durablement le fonctionnement, et dont on continue aujourd'hui à essuyer les conséquences » (Dupuy, 1988, p. 12). Face à une demande pléthorique, les bailleurs sociaux affinent et démultiplient la catégorie des « mal logés » sur la base d'un échelle normative qui évalue les rapports des ménages à l'inconfort et les distribue, selon les résultats de cette évaluation, dans tel ou tel logement, tel ou tel quartier. A partir de là entrent en jeu, dans le processus d'attribution, deux logiques liées : non plus seulement celle de la sélection des demandes selon leur priorité, mais aussi celle de l'affectation des demandeurs à un logement ou un ensemble donné en fonction de l'adéquation supposée entre un logement et un demandeur.

---

[379] Cf. décret n° 71-64 du 21/1/1971.
[380] Malgré l'augmentation des salaires, en 1968 le niveau des loyers HLM signifie un taux d'effort de 45% du SMIC et les ouvriers ont toujours beaucoup de difficulté à y accéder.

Dans ce contexte, le registre de « l'inadaptation » vient justifier à la fois l'attribution sélective des logements sociaux ordinaires à des ménages de classe moyenne et l'utilisation de formes « basses » du parc HLM comme transition entre les taudis et les logements convenables. Le repérage de l'inadaptation et des « symboles du stigmate » (Goffman, 1963) devient l'un des fondements du tri opéré par les bailleurs sociaux au sein de la catégorie des « mal logés » : « Le développement d'un habitat assistantiel à normes réduites, à côté d'un parc social ordinaire, est propice à la diffusion de stéréotypes selon lesquels les familles à reloger ne sont pas habituées au confort des immeubles collectifs. » (GETUR, 1986, cité par Dupuy, 1988, p. 12). Le registre de l'inadaptation et l'amalgame qu'il entretient entre mal logement, inadaptation, handicap social et pratiques populaires, s'incarnent particulièrement dans le traitement de l'habitat insalubre. L'idée de la cité de transit, « sorte de purgatoire avant le paradis promotionnel des HLM » (Dupuy, 1988, p. 14), repose sur l'apprentissage non seulement du confort mais de normes de comportement que les travailleurs sociaux sont censés inculquer aux familles. Dans l'idéologie des cités de transit, l'insalubrité et l'inadaptation se trouvent liées aux pratiques populaires tandis que le « bien habiter » est associé au mode de vie bourgeois.

Ainsi, « les principes de la ségrégation et de la relégation qui se nourrissent de l'idéologie de l'inadaptation sociale, qui n'est autre qu'une condamnation et une négation des pratiques populaires, viennent modeler durablement le paysage et la structure de l'habitat HLM, ouvrant la voie aux mécanismes d'une valorisation différenciée du patrimoine sur laquelle le jeu de l'offre et de la demande va opérer en disqualifiant peu à peu des programmes entiers » (Dupuy, 1988, p. 13). Alors que les « privilégiés » de la clientèle HLM (jeunes cadres, employés, fonctionnaires) se voient attribuer les logements neufs, les familles modestes d'origine rurale et ouvrière sont cantonnées dans les logements anciens, moins confortables, et les logements aux normes réduites (LOPOFA, Million, PSR, etc.).

Un rapport réalisé au milieu des années 1970 pour le compte du Ministère de l'équipement (FORS, 1975) souligne la distance qui sépare la réglementation et les pratiques d'attribution. Il évoque l'absence de transparence et une « discrimination à l'état de système ». Il montre comment le principe idéologique du brassage social, qui légitime la présence des couches moyennes, oriente la définition des critères officieux de sélection s'appuyant au premier chef sur la stabilité de l'emploi et le niveau de ressources - le dépassement du plafond est encore largement pratiqué - et sur la « moralité » du candidat, telle qu'évaluée par le personnel des organismes. L'amalgame entre familles à faibles ressources et « familles à problèmes » alimente une logique du soupçon, qui explique l'importance accordée aux enquêtes sociales effectuées par les organismes sur les candidats. Ainsi, conclut J.-M. Boucheret, « Il est évident qu'une présomption d'inaptitude collective à vivre en HLM pèse sur certaines catégories et groupes sociaux », notamment familles nombreuses et nord africains, pour lesquels « le *numerus clausus* est de règle, alors que les responsables reconnaissent qu'ils ne sont pas

mauvais payeurs, ni ne présentent de problème de comportement en soi » (FORS, 1975, cité par Dupuy, 1988, p. 30).

Au bout du compte, malgré la forte centralisation de la politique d'attribution et la précision des règles nationales de priorité et d'éligibilité, les politiques et pratiques des acteurs locaux en France ont eu durant les Trente glorieuses une forte dimension discriminatoire, ce qui témoigne d'une autonomie poussée des organismes HLM et des collectivités locales bien avant la réforme de la décentralisation des années 1980. A l'évidence, malgré les moyens que leur donnaient la réglementation, les préfets, du fait de leur position ambiguë à l'égard des acteurs et élus locaux (Grémion, 1976 ; Worms, 1966), n'ont pas été en situation d'imposer le respect de ces règles nationales aux acteurs locaux. Cela conduit à relativiser l'opposition traditionnelle entre une France centralisatrice et une Grande-Bretagne désignée comme le pays du gouvernement local (Ashford, 1982). En dépit de cadres nationaux *a priori* contrastés (centralisation française, autonomie du gouvernement local britannique), les politiques et pratiques d'attribution menées jusqu'aux années 1970 ne semblent pas si différentes en France et en Grande-Bretagne. Surtout, et bien que la littérature soit beaucoup moins approfondie sur le cas français, tout porte à soutenir que ces politiques et pratiques ont été marquées dans les deux pays par le poids des considérations de bonne gestion et des critères informels dans les attributions ; autant de facteurs qui ont favorisé la discrimination de certains groupes, notamment les plus défavorisés et les plus stigmatisés, dont les minorités ethniques.

## *B. Depuis les années 1980 : décentralisation et institutionnalisation de l'objectif de « peuplement »*

### 1. La question des « équilibres » ou l'émergence d'une nouvelle construction du problème des attributions

Le contexte de la politique du logement social connaît une transformation considérable dans les années 1970. Plusieurs facteurs y concourent. Tout d'abord, c'est au cours des années 1970 – seulement – que s'efface le déficit quantitatif de logements caractéristique de l'après Seconde guerre mondiale. L'ère de la construction massive de logements sociaux est désormais de l'histoire ancienne. La baisse de la construction chaque année à partir de 1974 modifie les enjeux des attributions. Il s'agit moins de gérer un flux d'entrée dans de nouveaux logements que de gérer les logements existants, l'évolution de leur occupation et de la composition sociale des quartiers. On passe d'une problématique de « gestion des flux » à une problématique de « gestion des stocks » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986). Dans le même temps, la composition du parc social se transforme de façon très

sensible, sous le coup d'une multiplicité de facteurs. L'accession à la propriété des classes moyennes et des franges les plus aisées de la classe ouvrière, solvabilisées par la réforme de 1977, qui crée l'APL, accélère le départ d'une fraction de la clientèle traditionnelle des bailleurs sociaux et contribue à la disqualification et à la spécialisation des logements sociaux, qui voient s'étioler leur image de logement moderne et désirable. Simultanément, la résorption des bidonvilles et la rénovation des centres anciens, qui logeaient une part importante des ménages à faibles ressources, poussent vers le secteur du logement social des catégories de population qui en avaient précédemment été, de fait, quasiment exclues. Entre 1968 et 1975, les catégories défavorisées entrent massivement dans le logement social. Il s'agit en grande partie de ménages étrangers, avec une proportion importante d'enfants et d'adolescents, qui seront souvent désignés comme la source des difficultés de certaines « cités » et en particulier des problèmes de « cohabitation ». Ces tensions, renforcées par la dégradation du cadre bâti de certains quartiers d'habitat social, sont régulièrement médiatisées et contribuent à la cristallisation d'un « malaise des banlieues » (Rinaudo, 1999). En outre, la crise économique et sociale, l'extension du chômage et le développement de « l'exclusion » conduisent à accroître la pression de la demande des « plus défavorisés » sur le logement social. Enfin, la réforme du financement du logement social conduit à une baisse de la construction et à la hausse du niveau des loyers HLM.

C'est dans ce contexte qu'émergent des interrogations sur les mécanismes de peuplement du parc social. La Convention entre l'Etat et l'UNFOHLM concernant l'habitat des catégories ayant des problèmes spécifiques, signée le 1er décembre 1977, inaugure ainsi une nouvelle phase, au cours de laquelle est traitée de façon autonome la question de la répartition de la population dans le parc social. Il s'agit d'un accord négocié, ce qui révèle déjà, quelques années avant la réforme de la décentralisation, un changement dans les relations entre l'Etat et les organismes HLM. La contractualisation entre « partenaires » se substitue à l'injonction étatique caractéristique, par exemple, de la circulaire de 1971 ou de l'intervention par décret. La convention de 1977 doit aboutir à la signature de conventions locales entre l'Etat représenté par le préfet et un ou plusieurs organismes HLM, les clauses devant être adaptées à la situation locale. La place concédée à l'initiative locale signale une transformation des formes de la mise en œuvre des politiques de l'habitat social, parallèlement au déplacement de la construction du problème. Il s'agit désormais moins d'adopter des solutions pour résoudre un problème bien identifié que d'expérimenter des réponses adaptées à des situations complexes. Le vocabulaire retenu signale une évolution décisive dans la construction des publics du logement social : à l'expression de « mal logés » vient se substituer la périphrase « populations ayant des problèmes spécifiques ». Le préambule de la convention précise que la politique sociale de l'habitat concerne « les catégories sociales les plus défavorisées financièrement, physiquement, socialement et culturellement ». La convention énumère les isolés (jeunes travailleurs, immigrés, personnes âgées), les familles monoparentales, les jeunes ménages, les handicapés

physiques et mentaux, les familles nombreuses, socialement handicapées, sous-prolétaires, gitanes etc. Prenant acte du fait que ces populations sont exclues du logement social en raison d'une multiplicité de handicaps, parmi lesquels l'élément financier n'est pas forcément le plus déterminant, elle propose un certain nombre de moyens visant à assurer leur accès au logement social en « facilitant leur cohabitation avec d'autres groupes sociaux ». Cette convention marque une étape importante en ce qu'elle officialise la prise en compte d'éventuelles difficultés de cohabitation entre groupes sociaux par les acteurs du logement social. Toutefois, elle ne contient pas de mesures relatives aux attributions, proposant plutôt des moyens d'intervention en amont (réalisation de nouvelles formes d'habitat adapté) ou en aval (financement de mesures d'accompagnement social). Le principe fondamental des attributions reste toujours, quasi exclusivement, l'égalité d'accès au logement social.

Pourtant, du côté des attributions, la réflexion sur le peuplement et les équilibres sociologiques se forge progressivement au sein de différentes arènes liées à la politique de la ville, à commencer par la Commission « Habitat et vie quotidienne » présidée par Robert Bono (Commission « Habitat et vie quotidienne », 1979). Selon cette Commission, les mesures d'accompagnement social ne peuvent suffire à lutter contre les pratiques ségrégatives des bailleurs. Ce sont les critères d'attribution eux-mêmes qui doivent être corrigés, dans le sens d'un assouplissement, pour permettre une meilleure cohabitation des locataires HLM. Les attributions ayant un impact « sur la structuration sociale du quartier, sur l'appropriation de l'habitat qui pourra ou non en découler, sur les tensions qui naissent de la coexistence de groupes socioculturels différents »[381], la commission plaide pour une libéralisation de la réglementation en vigueur, permettant de produire une répartition harmonieuse des groupes de population en tenant compte des relations sociales qui les structurent. Elle soutient qu'il peut être légitime d'organiser une certaine ségrégation si cela peut favoriser l'instauration de relations interpersonnelles de voisinage et éviter l'éclatement des réseaux de sociabilité. Considérant les attributions comme « un élément clé d'une politique raisonnée de composition de la population des quartiers », elle recommande d'accroître l'autonomie des gestionnaires du logement social et de les délivrer du carcan de la réglementation et des réservations. La remise des conclusions du rapport Bono n'est pas suivie d'applications immédiates mais ces débats préfigurent à bien des égards ceux qui auront cours par la suite.

C'est seulement en 1982 qu'émergent des dispositifs proches de l'esprit du rapport de la Commission « Habitat et vie quotidienne », notamment les contrats d'agglomération et les contrats famille. Ces procédures liées à la politique de la ville ont en commun de mobiliser les partenaires locaux autour d'un projet élaboré de façon partenariale, et de s'inscrire dans une « démarche globale d'insertion » (circulaire du 28/9/1983). Les textes relatifs aux contrats famille et aux contrats

d'agglomération stipulent que chacun de ces dispositifs peut inclure des actions en matière d'attributions de logements sociaux. La circulaire du 17 juin 1983, définissant les objectifs et les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des contrats d'agglomération, destinés à faciliter l'insertion et notamment l'accès au logement des populations d'origine étrangère, précise que ce dispositif doit « faciliter la transparence des attributions, la pleine utilisation du parc de logements et l'amélioration des conditions de logement de tous » Elle insiste sur la nécessité d'une large solidarité intercommmunale, et de la « mise en place d'une concertation globale au sujet des attributions de logements entre les partenaires et les différents niveaux territoriaux concernés » et incite notamment à l'établissement de plans de résorption de la vacance. Dans les contrats de famille (circulaire du 4/7/1984), le volet relatif aux attributions semble conçu dans une perspective différente, puisque ces contrats doivent remédier - entre autres objectifs - aux conséquences de « l'absence de gestion fine des attributions de logements sociaux au détriment des équilibres sociaux et de relations de voisinage ». C'est l'équilibre social plus que l'accès au logement de certains groupes qui focalise le dispositif. Toutefois, contrats d'agglomération et contrats famille ne concernent l'attribution des logements sociaux que de façon annexe. En l'absence de réforme globale de la politique d'attribution, ces dispositifs s'articulent difficilement et semblent constituer chacun « une réponse locale et partielle au vide juridique que la caducité des textes officiels a peu à peu creusé » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 35).

Au début des années 1980, une réforme générale de la politique d'attribution des logements sociaux a été progressivement élaborée, en lien avec la réforme de la décentralisation qui modifie la répartition des compétences dans le domaine du logement et de l'habitat. Dès la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, est attendu un décret modifiant profondément la réglementation sur les attributions. Le décret se fait attendre et la loi relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement (loi du 18 juillet 1985) annonce encore, en son article 32, la parution d'un décret fixant les conditions générales d'attribution des logements HLM. Elle envisage, au lieu d'une codification rigide émanant du niveau central et s'appliquant directement aux bailleurs et réservataires, une simple affirmation de principes généraux, dont l'application doit être adaptée au niveau départemental et communal, le pouvoir d'initiative et de substitution du représentant de l'Etat dans chaque département étant la contrepartie de l'adaptabilité des règles nationales : « Il s'agit, ainsi, tout en préservant l'application du principe du droit au logement, dont l'Etat reste garant, d'introduire une flexibilité maximale dans les règles juridiques, pour que puissent être incorporés dans les décisions d'attribution des paramètres tels que la composition sociale des quartiers, et l'équilibre des rapports de cohabitation » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 36). La très délicate conciliation de ces objectifs pourrait expliquer le retard avec lequel certains textes ont été publiés.

---

[381] Rapport de la Commission « Habitat et vie quotidienne » édité sous forme de supplément au n° 44 de la

Dans l'attente de la publication du décret, des expérimentations sont réalisées dans le cadre de procédures diverses (contrats familles, contrats d'agglomération, gestion expérimentale (GEX)). Elles revêtent un caractère dérogatoire vis-à-vis de la réglementation en vigueur. Les textes de référence, notamment les rapports de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ)[382], tentent de traiter de façon globale la politique d'attribution. Ces textes sont révélateurs des incertitudes qui pèsent sur la définition des problèmes et permettent de voir comment, durant cette période, les acteurs sociaux tentent de redéfinir les missions du logement social et le sens des attributions. Ils n'apportent pas de réponse claire à ces questions mais dessinent plutôt un état des lieux qui révèle l'indétermination et les contradictions du diagnostic et des solutions envisagées. De façon globale, prédomine le constat que la question de la composition sociale des quartiers doit désormais être, officiellement, au cœur des politiques d'attribution. Implicitement, les travaux du Groupe « Gestion adaptée » de la CNDSQ semblent guidés par l'idée que, dans un contexte de détente du marché du logement et d'offre suffisante, le problème à résoudre n'est plus tant celui de la sélection de la demande, qui avait justifié la réglementation rigide de 1954 et des années suivantes, que celui de la composition sociale des quartiers. Le groupe entend donc « maintenir une distinction entre l'accès au logement social qui pose la question du droit à être logé, et la localisation de la demande acceptée qui pose la question de la capacité des familles à cohabiter dans le même ensemble et des règles de fonctionnement des groupes sociaux » (cité par Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 52). Les situations de pénurie de logements dans certaines agglomérations ne sont reconnues qu'incidemment.

Ces différents rapports comportent plusieurs autres incertitudes, notamment sur trois points (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, pp. 53-55). La première concerne la nature des déséquilibres spatiaux : tandis que certains rapports (notamment CNDSQ, 1983) insistent sur les désordres causés par les processus ségrégatifs qui concentrent dans l'espace des populations paupérisées, les rapports « Gestion adaptée » déplorent avant tout au contraire la trop grande hétérogénéité sociale des cités qui provoque des difficultés de cohabitation et rend difficile la mise en place d'une gestion adaptée et donc différenciée. La deuxième est relative à l'appréciation de la gravité de la situation : l'existence de conflits de cohabitation est parfois minimisée (« tensions quotidiennes mineures »), parfois présentée comme violente, certains groupes sociaux étant présumés pouvoir très difficilement cohabiter avec d'autres en raison de « l'incompatibilité » de leur mode de vie. La troisième a trait aux déterminants de la situation : celle-ci a-t-elle son origine dans les mouvements résidentiels spontanés de la demande (Rapport *Ensemble, refaire la ville*), ou bien dans les pratiques ségrégatives des organismes HLM

---

*Revue H*, septembre 1979 (cité par Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 28).

[382] CNDSQ, *Ensemble refaire la ville*, La Documentation française, 1983 ; *Gestion adaptée et composition sociale. Pour de nouvelles politiques d'attribution*, rapport au premier ministre, 15 février 1982 ; *Gestion adaptée, gestion différenciée*, Rapports du groupe de travail Gestion adaptée, CNDSQ.

(rapport du Groupe « Gestion adaptée ») ? Ces incertitudes se traduisent par l'élaboration de propositions contradictoires ou non hiérarchisées.

L'un des principaux axes de réflexion du Groupe « Gestion adaptée » est la reconnaissance des « différences », en lien avec les préoccupations de l'époque quant à l'émergence d'une société « multiculturelle ». Ce Groupe préconise une gestion adaptée, qui « doit s'appuyer sur des stratégies de peuplement différenciées. […] Il ne s'agit plus seulement comme on l'a dit ni de se gérer ni de gérer un parc de logements, ni même un habitat mais de gérer des ensembles hétérogènes d'habitants… Sans attendre la mise au point des analyses typologiques qui seront très utiles dans cette démarche, le groupe de travail pense que tous les gestionnaires et leurs partenaires doivent tenter de repérer les groupes pertinents sur la base desquels peuvent être jumelés des efforts de transformation de la composition sociale avec des efforts d'adaptation de la gestion » (Rapport du Groupe « Gestion adaptée », cité par Dupuy, 1988, p. 36).

Il est dès lors préconisé de rompre avec le principe de dispersion automatique et de « brassage social autoritaire » des politiques d'attribution passées pour leur substituer le principe des regroupements affinitaires et identitaires, en vue d'effectuer des « attributions fines », notion qui tend à remettre en cause les critères administratifs d'attribution habituels. Le Groupe « Gestion adaptée » est particulièrement séduit par des méthodes typologiques élaborées par des professionnels des études de marché telles que les « sociostyles » de B. Cathelat, que certains organismes HLM tentent déjà de mettre en application. Cette démarche, qui prétend décrire les clivages sociologiques à partir de quelques grands « styles de vie », fascine des bailleurs sociaux désireux de trouver des instruments « objectifs » pour organiser la répartition de leurs locataires en se réclamant d'une légitimité scientifique.

Toute la problématique du rapport du Groupe « Gestion adaptée » et dans une moindre mesure celle des rapports « Ensemble, refaire la ville » et « DSQ » est articulée autour de l'objectif suivant : s'en remettre à l'autorégulation sociale pour libérer l'expression de solidarités sociales ou culturelles, présentées comme muselées par des interventions administratives normatives. Il importe alors de reconnaître des identités sociales diversifiées, de repérer des ensembles de profils de cohabitation, de déterminer les physionomies de quartiers personnalisés afin de pouvoir, à terme, favoriser le libre choix par l'attributaire de la localisation de son logement. L'une des tâches du Groupe de travail « Gestion adaptée » a ainsi été d'identifier des groupes pertinents de cohabitants à partir de l'énonciation de leurs caractéristiques, en fonction d'un certain nombre de paramètres (tolérance au bruit et aux odeurs, intensité de la vie relationnelle souhaitée, rythme de vie, modes éducatifs, utilisation des espaces extérieurs, etc.). La liberté de choix est présentée comme l'une des conditions nécessaires pour mettre le locataire en position d'« actif » capable de trouver sa place dans un

logement et un quartier. Un rôle décisif est accordé à l'entretien approfondi avec le candidat, qui permet la prise en compte de ses aspirations. Il est aussi encouragé de s'en remettre à l'autorégulation sociale en instituant des espaces où se négocient directement les conditions de la cohabitation entre groupes sociaux. Tel est l'objectif des expériences participatives d'attribution des logements. Dans ces expériences, les capacités d'accueil du quartier ne sont plus évaluées par les gestionnaires mais directement par les habitants eux-mêmes[383].

On peut lire en creux dans ces réflexions un impensé bien identifié par C. Dourlens et P. Vidal-Naquet (1986). Si ces rapports prennent acte de l'hétérogénéité des demandes et attentes, ils occultent le fait que ces demandes sont aussi, et inséparablement, hiérarchiques : elles révèlent et actualisent des rapports de distinction, des rapports de classements indissociablement sociaux et spatiaux : « Le projet de constituer des quartiers personnalisés, manifestant les différences de modes de vie et d'habitudes culturelles de leurs habitants, occulte les phénomènes de valorisation ou de dévalorisation sociale inhérente à l'expression des différences » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 59). Les conflits entre groupes sociaux sont ramenés à des incompatibilités de comportement, ce qui occulte la force des stratégies de distinction et des rapports sociaux de domination.

Le contenu de ces débats est remarquable en ce qu'il montre bien à quel point l'idéal républicain de brassage des groupes sociaux ne va pas de soi pour les acteurs qui participent à ces débats du début des années 1980 (élus locaux, organismes HLM, Etat). Face aux problèmes de peuplement et aux tensions qui apparaissent dans certaines cités, ces débats sont révélateurs de plusieurs évolutions décisives : le peuplement (et non plus seulement le logement des « mal logés ») est reconnu comme un enjeu central des attributions et les politiques de peuplement des bailleurs sociaux sont reconnues comme légitimes ; les problèmes de gestion des ensembles sont en grande partie construits comme des problèmes d'incompatibilité des modes de vie, générés notamment par les différences culturelles ou ethniques ; l'activité qui consiste à catégoriser les ménages sous l'angle de leur « mode de vie » et de les regrouper sur certains territoires est reconnue comme légitime et même présentée comme respectueuse des « regroupements affinitaires » et des choix des ménages[384]. Sous l'angle de la comparaison avec la Grande-Bretagne, ces débats font ressortir des parallèles intéressants, notamment la volonté de favoriser la prise en compte du choix des ménages et les regroupements affinitaires, qui n'est pas sans rappeler l'émergence des notions de choix et de communautés soutenables en Grande-Bretagne.

---

[383] Voir les expériences du Petit Séminaire à Marseille (Anselme, Péraldi, 1985), du quartier de la Saint-Barthélémy à Marseille encore (Dourlens, Vidal-Naquet, 1987), ou celles décrites par S. Dupuy (1988).

[384] S. Dupuy a pourtant mis en évidence que les expérimentations menées dans les années 1980 avaient souvent témoigné de la dimension autoritaire de regroupements fabriqués par les bailleurs sociaux sans forcément tenir compte des préférences des ménages (Dupuy, 1988).

### 2. L'institutionnalisation progressive de la « mixité sociale » comme principe d'attribution

Les écarts entre les projets de décrets élaborés dès 1983, et encore plus les notes de présentation qui en développaient les attendus, et le décret finalement adopté le 19 mars 1986, permettent de lire la nature du compromis opéré entre ses divers artisans ou ressortissants (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, pp. 39-40).

Ainsi, la note de présentation afférente au projet d'avril 1983 témoigne d'un mouvement net vers la reconnaissance des politiques de peuplement et de l'autonomie des bailleurs sociaux. Elle réfère à l'introduction de l'« idée d'une composition équilibrée de la population locale » qui devrait se substituer « à la notion vague et qui s'est révélée à l'usage peu efficace de 'mal-logés' ». Elle dénonce les quotas de contingents, considérant qu'ils réduisent la marge de manœuvre des organismes HLM et les empêchent de mieux équilibrer la composition sociale des quartiers. Elle prône en conséquence l'accroissement de l'autonomie des organismes gestionnaires et des collectivités locales et, déjà, le remplacement des contingents par une procédure de concertation entre les partenaires intéressés. Toutefois, certaines dispositions contenues dans les projets de décret semblent en contradiction avec l'intention de renforcer l'autonomie des bailleurs sociaux, notamment le maintien du principe de la liste de classement des candidats, l'obligation pour les organismes d'attribuer les logements disponibles dans l'ordre de cette liste de classement, l'extension de l'obligation d'instaurer une commission d'attribution des logements et d'élaborer un règlement intérieur d'attribution (qui concernait jusque là les seuls OPAC et OPHLM), et enfin l'établissement d'un Règlement départemental d'attribution par le représentant de l'Etat dans le département.

Ces dispositions sont vigoureusement critiquées par les organismes HLM, qui y lisent la menace d'une rigidité accrue des procédures et d'une diminution corrélative de leur marge de manœuvre, peu compatibles avec la mise en œuvre d'une stratégie de peuplement. Lors des débats parlementaires sur la réforme législative des principes d'aménagement (sessions parlementaires de juin 1984 et 1985), l'article relatif aux règles d'attribution à l'échelle départementale est vivement discuté, et la « question de l'immigration » est à cette occasion explicitée dans les rangs de l'opposition. M. Galley (RPR) préconise que le RDA soit « de caractère général », « car s'il en était autrement, on contreviendrait à l'autonomie financière et administrative des organismes HLM et on ferait au bout du compte, de nos directeurs et de nos commissions d'attribution, de simples robots, qui par exemple, ne pourraient même pas tenir compte des problèmes délicats comme celui des immigrés » (Assemblée nationale, séance du 22 juin 1984, citée par Dupuy, 1988, p. 43). La répartition territoriale des demandeurs est au centre des débats sans qu'une doctrine cohérente de lutte contre la ségrégation ne parvienne à se dégager.

Face à ces résistances, certaines dispositions disparaissent de la version définitive du décret promulgué le 19 mars 1986. Texte de compromis, ce décret allège nettement les contraintes pesant sur les organismes HLM. Il signale une transformation décisive du mode d'intervention de l'Etat sur les attributions de logements sociaux, dans le sens où « il institue plus le cadre de définition des décisions d'attribution qu'il ne précise les règles qui doivent orienter ces dernières » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 41). On peut parler en ce sens de l'émergence d'une politique constitutive (Duran, Thoenig, 1996) ou d'organisation (Lascoumes, 1994) en matière d'attribution. La reconnaissance de l'autonomie des gestionnaires de logements sociaux se traduit notamment par la suppression de l'obligation pour les organismes d'élaborer un règlement d'attribution énonçant les critères de classement et l'abrogation des dispositions relatives à la commission de contrôle des attributions de logement. Ces changements ne font cependant qu'entériner des pratiques largement développées.

L'autonomie reconnue aux gestionnaires de logements sociaux comporte néanmoins certaines limites. Tout d'abord, au regard des projets qui l'ont précédé, le décret est en retrait sur la reconnaissance de l'objectif de gestion des équilibres de peuplement. Il n'évoque plus le maintien ou le rétablissement de l'équilibre de la composition sociale des quartiers comme l'une des finalités des attributions mais se borne à indiquer que les attributions sont prononcées « au bénéfice des demandeurs à la recherche d'un logement, adapté à leurs besoins en vue, notamment, de leur permettre d'occuper un logement correspondant à la taille et à la composition du ménage, de les rapprocher de leur lieu de travail ou des équipements correspondant à leurs besoins, de rapprocher ou regrouper les membres d'une même famille »… La prise en compte de « la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier » n'intervient donc plus officiellement au niveau des décisions prises par les organismes HLM. Le décret prévoit, par contre, l'élaboration d'un règlement départemental d'attribution qui doit prendre en compte la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier ». En outre, il n'apporte pas de transformations notables au système des réservations. A cet égard, les demandes exprimées par le mouvement HLM de dissocier le principe de la réservation de celui de l'attribution ne paraissent pas avoir été entendues : les réservataires disposent d'un stock de logements dont la localisation reste déterminée. Cette contrainte hypothèque la capacité des organismes HLM à maîtriser le peuplement de leur parc. On peut enfin noter que le décret de mars 1986 fait réapparaître la référence à la nationalité des bénéficiaires et aux conditions de résidence des étrangers : peuvent accéder aux logements HLM « les personnes physiques de nationalité française et les personnes physiques admises à séjourner régulièrement sur le territoire français ».

Au final, ce décret et l'écart entre lui et les projets élaborés antérieurement témoignent des profondes contradictions d'une politique à la fois soucieuse de solidarité sociale et marquée par une tendance à la décentralisation et à la reconnaissance des logiques de peuplement des gestionnaires de

logements sociaux. Depuis les années 1980, les diverses interventions étatiques relatives à la question des attributions ont continué de refléter ces contradictions.

Si le décret de 1986 n'a finalement pas entériné le principe des équilibres de peuplement, celui-ci est progressivement institutionnalisé au sein de la législation sur les attributions à partir de la fin des années 1980. En définissant les objectifs des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS), la loi Besson du 31 mai 1990 fait ainsi référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées ». Elle est complétée par la LOV du 13 juillet 1991 qui envisage la lutte contre la ségrégation comme un impératif de mélange des divers types d'habitat à l'échelle des agglomérations, le renforcement du caractère contraignant des PLH en constituant le principal instrument. La loi de pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 a prévu des dérogations aux plafonds de ressources et une exonération de surloyers dans les quartiers classés en ZUS, au nom de la « diversité résidentielle ». La loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 actualise et renforce certains dispositifs afin de tenir compte des insuffisances apparues lors de leur mise en œuvre. Elle évoque six fois la notion de « mixité » dans son article 56, relatif aux attributions.

Omniprésente dans les textes aux côtés de celle de « droit au logement », cette notion de mixité n'y est jamais explicitée. Sa définition n'apparaît qu'en négatif, comme absence de déséquilibre de peuplement. Cette mixité qu'évoque la loi est souvent présentée comme une référence à un idéal du brassage social et au refus républicain de la ghettoïsation et comme associée à l'idée que le brassage des classes sociales profite aux ménages les plus défavorisés. Pourtant, les conditions d'émergence de cette catégorie dans la loi, que nous venons d'analyser, révèlent que la reconnaissance législative de la mixité sociale est moins issue d'un souci républicain de brassage social que d'une reconnaissance des problèmes de peuplement des bailleurs sociaux, auxquels un certain nombre de parlementaires, par ailleurs élus locaux, ne manquent pas d'être attentifs[385]. Au bout du compte, l'institutionnalisation de cette catégorie de mixité sociale, que le législateur ne définit nulle part, traduit essentiellement la reconnaissance de la légitimité des bailleurs sociaux à faire entrer des considérations de peuplement et de répartition spatiale des ménages dans leurs politiques et pratiques d'attribution. Elle vient légitimer les politiques de peuplement, sans réellement les encadrer puisqu'elle ne définit nulle part les limites des politiques de peuplement légitimes. En particulier, la dimension ethnique de la mixité est totalement gommée, alors même que la question de la cohabitation interethnique était à l'évidence au centre des préoccupations du législateur et des ressortissants de la loi, comme en témoigne le contenu

[385] On renvoie sur ce point au chapitre 2.

des débats législatifs sur la mixité sociale (Laplanche-Servigne, 1993). La notion de mixité ethnique a été récusée par les tribunaux[386].

En définitive, la loi se contente d'organiser un certains nombre de dispositifs locaux au sein desquels elle invite les acteurs locaux à définir eux-mêmes le contenu de cette énigmatique mixité sociale et les conditions de la conciliation entre le « droit au logement » et la « mixité sociale ».

## II. LA TERRITORIALISATION DES NORMES D'ATTRIBUTION A MARSEILLE ET DANS LES BOUCHES-DU-RHONE : LA MISE EN ECHEC DU PROJET NATIONAL D'ACTION PUBLIQUE

Puisque la politique d'attribution des logements sociaux « se réclame désormais d'une gestion territoriale et partenariale » (Bourgeois, 2002, p. 34) qui vise à mettre en œuvre conjointement le « droit au logement » et la « mixité sociale », il faut examiner comment se réalise, ou non, cette gestion sur chaque territoire. Gestion territoriale, partenariat, transparence, contrat sont les mots d'ordre théoriques et idéologiques du nouveau « projet national d'action publique » qui s'élabore depuis les années 1980 en matière d'attribution des logement sociaux. Les études consacrées aux politiques locales de l'habitat ont montré l'énorme disparité des territoires et les fortes variations des politiques locales (Ballain 1998, Sala Pala 2002a). Qu'en est-il sur le terrain, dans le cas particulier de Marseille et des Bouches-du-Rhône ?

Nous avons déjà souligné (cf. chapitre 4) que la problématique des attributions n'avait pas été vraiment saisie par la municipalité ou au niveau intercommunal, que ce soit à travers le PLH ou une charte des attributions : le désintérêt des élus locaux pour cette question et les résistances à l'intercommunalité dans l'agglomération marseillaise n'ont pas favorisé la mobilisation des communes. Ici, nous montrerons comment ni le RDA ni les dispositifs en faveur des « plus défavorisés » n'ont permis une gestion « territoriale et partenariale » des attributions. L'échec de la territorialisation des normes d'attribution aboutit ainsi à accroître l'autonomie des bailleurs sociaux dans la définition de leur politique.

[386] Cf. l'affaire Pascal, jugement rendu le 25 mars 1991 par la 17e chambre correctionnelle de Paris. Le juge a sanctionné un objectif de peuplement formulé dans ces termes : « un Français est remplacé par un Français », comme constituant une discrimination au sens de l'article L 225-1 du Code pénal.

### *A. Le RDA : retour ou retrait de l'Etat ?*

Depuis les années 1980, la décentralisation des attributions est allée de pair avec un renforcement des prérogatives de l'Etat local. L'instauration de la procédure du règlement départemental d'attribution par le décret du 19 mars 1986 va dans ce sens. Plus tard, en 1990, la loi Besson a pu apparaître pour les préfectures comme une fenêtre d'opportunité pour se repositionner sur la question du logement des plus démunis : réactivation du RDA et du contingent préfectoral, mais aussi co-pilotage du PDALPD et rôle dans la mise en place de POPS. Pour cette raison, elle a pu être analysée comme un retour de l'Etat visant à freiner les égoïsmes locaux, voire comme une remise en cause du principe de la libre administration des collectivités locales (Vedel, 1990). Qu'en est-il dans les faits? Quelle est la portée effective de l'intervention du préfet dans la construction locale des normes d'attribution, *via* le RDA ?

On peut d'abord constater la lenteur de la préfecture des Bouches-du-Rhône dans la mise en place de ce règlement. Créé - à titre obligatoire - par le décret de 1986, il n'a été établi dans les Bouches-du-Rhône qu'en 1991, dans la foulée de la loi Besson, et n'a pas été réactualisé depuis. Il se présente comme un document relativement bref (cinq pages) comportant des éléments relatifs à quatre principales questions : les critères généraux d'attribution (article 2), l'attribution de logements aux plus défavorisés (article 3), la gestion coordonnée des fichiers de demandes (article 4) et enfin l'information des maires et du préfet quant aux politiques d'attribution (article 5). Comme on l'a vu plus haut, selon la réglementation nationale le RDA doit préciser, pour chaque département, les conditions d'application des règles contenues à l'article L.441-1, notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements. Comment le RDA des Bouches-du-Rhône s'acquitte-t-il de cette mission ? L'examen de ce document conduit à formuler deux principales observations.

On peut tout d'abord remarquer que, concernant les critères de hiérarchisation des demandes, le RDA ne précise finalement que de façon très floue les conditions d'application des règles nationales et notamment des critères de priorité. Un premier flou est introduit avec une distinction peu claire entre des « critères généraux d'attribution » (article 2-1) servant de base à « un premier classement des candidats », et des « critères prioritaires » (article 2-2) permettant de reconnaître la priorité de certaines de ces demandes. Le flou se trouve renforcé par le nombre élevé de ces critères (quatre « critères généraux » et seize « critères prioritaires », divisés en sept « critères prioritaires établissant une situation actuelle d'urgence critique » et neuf « autres critères prioritaires pouvant être pris en compte ») dont la hiérarchisation n'est pas livrée par le règlement. L'article 2-1 se contente de préciser que le classement initial des demandes doit s'effectuer sur la base de quatre « critères généraux » : le niveau de ressources, l'absence ou la précarité du logement actuel, la composition familiale et l'ancienneté de la demande. Le préfet se borne ici pour l'essentiel à reprendre les critères énoncés par

le législateur sans se prononcer sur leur hiérarchie. Cette absence de hiérarchisation se retrouve dans l'article 2-2 du RDA, relatifs aux critères de priorité qui doivent être reconnus à certaines demandes, qui se contente pour l'essentiel de reprendre les formulations de l'article R. 441-4 du CCH, selon lequel les logements sont attribués en priorité à deux catégories de personnes, les « personnes qui ont un besoin urgent de logement » et les « personnes ayant des difficultés spécifiques de logement »[387]. Dernier élément de complexité, l'article 3, relatif aux attributions de logements aux plus défavorisés, introduit en quelque sorte une troisième catégorie de prioritaires, classée à part : les « plus défavorisés », et notamment les publics définis par le PDALPD. Le préfet renvoie de fait le classement de ces critères de priorité à la responsabilité de chaque organisme bailleur et des collectivités locales concernées, lui-même se limitant à poser un certain nombre de paramètres (cinq) dont ce classement doit tenir compte : le secteur géographique considéré, la confrontation entre l'offre et la demande, la proportion de réservation dans le programme, le bilan social du parc de l'organisme et les POPS conclus dans certaines zones.

La deuxième observation suscitée par l'examen du RDA a trait à sa faible dimension territoriale. Le législateur et le pouvoir réglementaire mettent l'accent sur le rôle du RDA dans l'identification de certaines spécificités territoriales des attributions et dans la gestion de ces spécificités, par exemple à travers la prise en compte des priorités dégagées par les PLH, l'accord collectif départemental (ACD) ou les chartes des attributions locales ; des caractéristiques des diverses parties du département ; ou encore de la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier ». Or, comme on l'a déjà noté (cf. chapitre 4), le RDA des Bouches-du-Rhône n'intègre cette dimension territoriale que de façon très générale et évasive, dans des termes quasiment aussi vagues que ceux du CCH.

A la lecture du RDA, il semble au final que le préfet reconnaisse paradoxalement à d'autres acteurs, à savoir les bailleurs sociaux et les collectivités locales, la compétence qui lui est pourtant reconnue par le législateur de définir une politique d'attribution et de préciser les conditions territorialisées d'application des critères d'attribution et de priorité. Alors que, selon la jurisprudence

---

[387] Selon l'article R. 441-4 du CCH, les logements sont attribués en priorité :
-aux personnes qui ont un besoin urgent de logement lié à la réalisation d'une opération d'urbanisme, à l'évacuation d'un immeuble déclaré en état de péril, à une expulsion prononcée sans qu'il y ait expulsion pour mauvaise foi, à une situation d'hébergement à titre temporaire, à l'occupation d'un logement qui a fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité ou qui ne satisfait pas aux normes de salubrité et d'occupation prises en compte pour l'octroi de l'allocation logement ;
-aux personnes ayant des difficultés spécifiques de logement, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes handicapées, de familles nombreuses, de femmes enceintes, de chefs de famille monoparentale ou de jeunes à la recherche d'un premier logement ;
-aux personnes qu'un nouvel emploi conduit à changer de résidence ;
-aux personnes ayant des difficultés graves à faire face aux dépenses liées au logement qu'elles occupent à la suite d'une réduction brutale de leurs ressources.

du Conseil d'Etat, seul le représentant de l'Etat dans le département est habilité à définir les critères d'attribution des logements sociaux ainsi que les conditions de leur application (Conseil d'Etat 10 juillet 1996 Ville d'Epinay sur Seine), le préfet semble reconnaître la compétence supérieure des organismes HLM et des collectivités locales à définir la politique d'attribution. Cette délégation informelle aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux de la définition d'une politique d'attribution est particulièrement nette dans l'article 3 du RDA, relatif à l'attribution de logements aux plus défavorisés. Selon cet article, les demandes de logement au profit de ces derniers doivent être retenues en priorité, notamment celles ciblées par le PDALPD, et éventuellement dans les conditions fixées localement par un POPS. Le RDA se borne ainsi à renvoyer au contenu de ces documents à nature juridique floue élaborés en concertation par les acteurs locaux, le préfet n'intervenant qu'en dernier recours, en cas d'incompétence manifeste de ces acteurs (c'est-à-dire en cas de non conclusion ou de non respect de tels accords). Ici encore, le RDA se contente de rappeler les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Le RDA ne dessine donc qu'un cadre très général et lâche, qui laisse un espace de jeu significatif aux acteurs locaux - de façon quasiment explicite - pour la définition de leurs propres stratégies et critères d'attribution. A travers le RDA se profile la figure de l'« Etat subsidiaire » (Brouant, Jégouzo, 1998), c'est-à-dire d'un Etat en retrait qui se réserve simplement la possibilité d'intervenir en cas de manquement grave des acteurs locaux. Cela traduit l'ambivalence de la position du préfet dans le système local du logement social : « Le préfet n'est pas uniquement un agent représentant l'autorité de l'Etat au niveau du département. Il est inséré dans un système local vis-à-vis duquel il ne saurait se placer en 'chef suprême', sans perdre une partie de ses intérêts dans le jeu local » (Bourgeois, 1996, p. 207). Cela explique l'ambiguïté de son repositionnement à travers la loi Besson (Grémion, 1997). Le caractère indécis du RDA manifeste aussi la difficulté pour l'Etat local d'adopter une attitude autoritaire à l'égard des acteurs locaux. Le directeur du service logement et habitat des Bouches-du-Rhône se définit lui-même comme « chef de pôle, chef de projet sur le logement des démunis » et, ajoute-t-il, « nous, on ne travaille jamais dans l'obligation avec les communes » (entretien, le 16/11/2001). La faible territorialisation des critères de priorité peut enfin aussi exprimer, non seulement le désintérêt du préfet pour une telle politique, mais tout simplement la difficulté réelle à établir à l'échelle départementale, des règles d'attribution pertinentes sur l'ensemble des bassins d'habitat ou des quartiers. C'est ici la question, non plus seulement des acteurs, mais aussi, indissociablement, des territoires pertinents d'élaboration des normes d'attribution qui est posée.

Précisons enfin que ce règlement ne fait aucune allusion aux publics « d'origine immigrée » ou supposés tels. A l'échelle nationale, peu de RDA ont expressément mentionné ce public. En 1998, seul le RDA de Seine-et-Marne mentionnait ce critère, précisant dans son article 8 que « les organismes d'HLM peuvent, dans le souci d'obtenir une répartition équilibrée, individualiser, dans

leur patrimoine, des logements au bénéfice des immigrés. Dans chaque résidence, une proportion minimale doit être recherchée correspondant au taux d'étrangers hors CEE dans le secteur géographique d'habitation du département » (cité par Brouant, Jégouzo, 1998, p. 74). En cas de non respect des objectifs, il est prévu que le préfet peut modifier la répartition de son propre contingent pour atteindre progressivement cet objectif.

### *B. Les mesures en faveur des personnes défavorisées : un impact marginal sur les attributions de logements sociaux*

En ce qui concerne les mesures en faveur des personnes défavorisées, ni le PDALPD ni l'ACD n'ont réellement fonctionné comme des arènes locales de définition du problème des attributions et d'élaboration d'une politique partenariale.

Dans le PDALPD, deux mesures concernent plus ou moins directement les attributions de logements sociaux. D'une part, le Fonds de solidarité logement (FSL) a indirectement un impact sur les attributions, dans le sens où l'octroi d'une aide financière ou d'une mesure d'accompagnement social peut en partie lever les réticences de certains bailleurs à accueillir des ménages en difficulté financière et/ou sociale dans leur parc. D'autre part, le volet relatif à la production d'une offre en faveur du logement des personnes défavorisées inclut entre autres - parmi un ensemble de dispositifs concernant aussi bien le parc privé que le parc public, la constitution d'une offre nouvelle que la mobilisation d'une offre existante - des mesures visant les attributions de logements sociaux, consistant principalement à loger des ménages prioritaires sur une partie de certains contingents réservataires, en particulier celui du préfet.

L'examen du fonctionnement de ce dispositif et de ses évolutions illustre les difficultés d'ouvrir les attributions de logements sociaux aux ménages défavorisés face aux résistances de bailleurs sociaux soucieux de préserver leur autonomie. Très ambitieux, le dispositif conçu par le plan de 1991 instituait des arènes d'action publique, les « commissions d'arrondissement », qui réunissait les différents partenaires du plan et des attributions (préfet, conseil général, communes, bailleur sociaux, associations) dans le but d'attribuer à des publics prioritaires une partie des logements des différents contingents, notamment le contingent préfectoral. Dans les faits, ces arènes n'ont jamais pu fonctionner comme prévu. La principale raison de cet échec tient à la faible mobilisation des partenaires au sein du dispositif. La co-présidence Etat - conseil général ne s'est jamais exercée, les élus départementaux n'étant pas présents. Les élus locaux (départementaux et municipaux) ont souvent été représentés par des techniciens n'ayant pas le pouvoir d'engager des décisions relatives aux contingents des collectivités. Les bailleurs sociaux ont été représentés par l'AROHLM, dénuée elle

aussi de pouvoir sur la politique d'attribution des offices. Les associations, fortement présentes, ne détenaient quant à elles pas d'offre. En conséquence, les représentants de l'Etat, perçus en ces circonstances comme les vrais « patrons » de la commission, ont engagé en commission le seul outil dont ils disposaient, à savoir le contingent préfectoral, le plan stipulant qu'un tiers des logements libérés du contingent préfectoral devait être affecté aux populations ciblées par le plan. L'objectif paraît bien mince, puisque selon le CCH ce sont plus de 80% des logements du contingent préfectoral qui doivent être orientés vers les personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Les commissions d'arrondissement ont donc pris une forte connotation préfectorale. L'ambition du plan d'intervenir sur les attributions de logements sociaux s'est heurtée à la volonté des collectivités comme des bailleurs de garder leur entière autonomie dans l'usage de leurs réservations ou dans leur politique de peuplement. Les collectivités locales ont continué à gérer leur contingent de façon autonome et les bailleurs ont toujours considéré le dispositif avec réticence. Prenant actes de ces difficultés, le nouveau plan de 1998 a révisé le dispositif dans une perspective plus modeste puisque seul le contingent préfectoral est concerné et non pas l'ensemble des contingents de réservataires. En définitive, la question des attributions est le « point faible » du plan (GREFOSS, 1994, p. 69). Celui-ci n'a pas été à même d'infléchir les politiques d'attribution des bailleurs sociaux du département dans le sens d'une plus grande ouverture aux plus défavorisés. L'échec du « partage » de la question des attributions n'est qu'un révélateur d'un processus plus général, celui de la marginalisation du plan sur la scène locale d'action publique (cf. chapitre 4).

Le même constat vaut pour l'accord collectif départemental (ACD), dont le but est de définir pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés d'ordre économique et social définies par le PDALPD. Dans les Bouches-du-Rhône, un ACD a été signé le 6 décembre 2000. Il définit son public cible comme celui des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales d'accès au logement, visés par le PDALPD, 1) dont le revenu imposable est inférieur à 60% du plafond réglementaire pour l'accès au logement HLM et 2) dont l'accès à un logement autonome nécessite un habitat spécifique ou la mise en place de mesures d'accompagnement social adapté (article 2). Les publics sont donc définis selon le critère ambigu de l'« inadaptation sociale », en négation ici encore des problèmes subis par certains individus du fait des processus discriminatoires à l'œuvre dans la société.

Selon cet accord, les bailleurs sociaux s'engagent collectivement à accueillir annuellement dans leur parc 324 ménages défavorisés[388] (article 3). Cet objectif est réparti entre les bailleurs selon

[388] Ce chiffre est à mettre en regard du nombre de demandes de logements sociaux : 27 000 (34 000 en comptant les demandes non éligibles) en 1998, pour 13 500 logements sociaux attribués, qu'ils soient neufs ou libérés par leurs anciens locataires.

une ventilation jointe en annexe de l'accord. Il est toutefois précisé que le contingent préfectoral a vocation à être l'instrument privilégié d'exécution de cet engagement : autrement dit, plus qu'il ne constitue un dispositif vraiment nouveau en faveur du logement des plus démunis, cet accord révèle l'inefficacité de la mise en œuvre du contingent préfectoral de ce point de vue, et se limite finalement à affirmer le principe de l'accueil de personnes très défavorisées sur le contingent préfectoral. Il est précisé que cet engagement doit être respecté dans la prise en compte de la mixité sociale : « Afin de veiller aux équilibres sociaux, chaque organisme s'efforcera de répartir ces ménages sur l'ensemble de son parc. A cette fin, s'il en est besoin, les signataires entreprendront des négociations avec les personnes morales et collectivités concernées par ces équilibres et disposant de droits à réservation, pour obtenir les adaptations nécessaires » (p. 6). Une fois encore, la concertation est préconisée afin de remédier à la rigidité des contingents, perçue comme un obstacle à la mise en œuvre de la mixité sociale. Enfin, sont définis, en vue de l'insertion des ménages concernés, des moyens d'accompagnement qui s'appuient sur les mécanismes du PDALPD (réalisation d'un diagnostic social, mise en place d'un accompagnement social approprié selon le diagnostic et en référence au règlement du volet accompagnement social du FSL, financement des mesures), les moyens du FSL devant être prioritairement mobilisés.

L'ACD, comme le PDALPD, s'inscrit donc de façon prépondérante dans une perception des problèmes d'accès au logement qui identifient la cause principale de ces difficultés dans l'inadaptation du public et leur solution principale dans des dispositifs d'action sociale d'accompagnement de publics inadaptés ou de production de logements adaptés à ces publics. Il n'a pas d'influence sur l'architecture générale du système de sélection des demandes de logement. C'est un dispositif qui agit à la marge, en identifiant un nombre limité de cas individuels appelés à être pris en charge par des dispositifs d'action sociale, et qui met en lumière le caractère non effectif des moyens déjà existants tels que le contingent préfectoral, tout en persistant à s'appuyer principalement sur ces dispositifs. Ce dispositif qui paraît limité à de nombreux égards a pourtant été l'objet de « plus d'un an de négociations très dures » entre la préfecture et les organismes HLM (entretien avec le directeur du service logement de la préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001). En 2003, lorsqu'il a pris fin, il n'a pas pu être renouvelé, faute d'accord entre la préfecture et les organismes HLM.

Face au constat de l'échec des dispositifs à travers lesquels le législateur a encouragé, depuis une quinzaine d'années, la mobilisation partenariale des acteurs locaux pour la définition d'une politique partagée en matière de droit au logement et de mixité sociale, il semble au final nécessaire de mettre à distance la figure d'un Etat régulateur qui aurait en quelque sorte le monopole de la production des cadres d'interaction de l'action publique locale. L'action publique en matière d'attribution des logements sociaux à Marseille semble illustrer la formule de J. Leca selon lequel les effets d'annonce des grandes lois récentes (politique de l'emploi, d'insertion, de formation, politique

de la ville) « peuvent ne pas être les mêmes que leurs effets d'allocation et d'organisation » (Leca, 1996, p. 351). Les mesures relatives à l'élaboration d'une politique partenariale d'attributions (à travers la charte des attributions, le PLH, le PDALPD, les ACD, etc.) ont fait à l'échelle nationale l'objet d'un bilan globalement négatif (Ballain, dir., 1998 ; Bourgeois, 1996 ; Brouant, Jégouzo, 1998), qui peut être attribué en grande partie aux résistances des organismes HLM soucieux de préserver leur autonomie sur les attributions et à l'incapacité de l'Etat local de contraindre les bailleurs sociaux et les communes. A Marseille, le désintérêt des élus locaux pour le logement social, l'émiettement des organismes HLM, l'absence de tradition politique d'interventionnisme local sur le logement social (sauf à gérer celui-ci comme une ressource clientéliste), le déficit d'intercommunalité, ont été autant de facteurs qui ont fait obstacle à la mobilisation collective des acteurs locaux. En conséquence, l'échec de la territorialisation du projet national d'action publique laisse une très forte latitude aux organismes HLM pour déployer leurs propres politiques d'attribution.

## III. POLITIQUES ET PRATIQUES D'ATTRIBUTION DES ORGANISMES HLM : LES LOGIQUES DE L'EXCLUSION

Après une présentation du système local d'acteurs du logement social, nous soulignerons la culture de l'opacité qui règne en matière d'attribution, liée à la forte autonomie des bailleurs sociaux. Nous montrerons ensuite comment des catégorisations ethniques sont mobilisées dans le processus d'attribution et enfin comment l'usage de ces catégories permet le déploiement de stratégies de peuplement ethnicisées.

### *A. Un système d'acteurs éclaté favorisant l'autonomie des bailleurs sociaux*

Le système local d'acteurs du logement social à Marseille est très différent de celui de Birmingham. La structuration de ces systèmes est influencée à la fois par des facteurs nationaux et locaux. Alors qu'à Birmingham l'autorité locale joue un rôle central en tant que gestionnaire de logements sociaux, puisqu'elle gère directement les deux tiers du parc social de la ville, à Marseille la municipalité joue un rôle moins déterminant de ce point de vue et le système d'acteurs du logement social est plus éclaté. Le parc d'environ 64 000 logements sociaux est géré par une vingtaine d'organismes. Si dans certaines villes français, l'office public municipal gère la quasi-totalité du parc social de la commune, ce qui donne aux élus municipaux un pouvoir décisif sur la politique du logement social, tel n'est pas le cas à Marseille où l'OPAC municipal, Habitat Marseille Provence (HMP), gère environ un quart du parc social, ce qui est néanmoins une proportion significative.

Quatre bailleurs sociaux dominent largement la scène : deux offices publics (OPAC) et deux sociétés anonymes. L'office municipal, créé en 1919, gère actuellement près de 14 000 logements sur la commune de Marseille. Il constitue avec la SEM Marseille Habitat l'outil principal de la ville pour conduire sa politique de logement social, HMP étant une grosse structure gérant un grand nombre de logements, tandis que Marseille Habitat est une structure plus modeste et de gestion plus souple. La plupart de son parc est situé dans les « quartiers nord » et il gère une part importante des cités les plus dégradées de la ville. L'OPAC départemental, OPAC Sud, a été créé en 1974 par transformation de l'Office public départemental d'HLM des Bouches-du-Rhône dont la création remonte à 1920. Avec un patrimoine de 29 000 logements, dont environ la moitié (14 000 logements) est située sur la commune de Marseille, c'est le premier organisme de logement social de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La société PL[389] fait partie d'un groupement d'intérêt économique qui gère trois sociétés HLM, pour un total de 33 000 logements. Elle gère environ 25 000 logements, l'unité de gestion de Marseille, qui au-delà de Marseille inclut notamment le Vaucluse, la région d'Aubagne, la Ciotat et les environs proches, représentant environ la moitié de ce total. Elle a été créée en 1958 « pour les personnels de la Poste et par eux » (entretien avec un agent de la SA). Cette exclusivité a rapidement été supprimée puisque PL est très tôt devenue une S.A. indépendante, tout en maintenant des conventions de longue durée avec la Poste ou France Télécom. Ces conventions d'une durée supérieure à 40 ans perdurent et représentent environ 15% du patrimoine marseillais. A cela s'ajoutent des conventions de longue durée passées avec des organismes collecteurs comme UNICIL. Au total, les logements réservés (par les entreprises mais aussi le préfet, les collectivités locales et l'URCIL) représentant environ 70% des logements de la société. Les 30% restants sont attribués directement par PL mais ce taux moyen cache de fortes disparités d'une cité à l'autre (de 0% à 50% de logements en attribution directe).

La société Logirem gère 17 000 logements, situés sur les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, dont 7000 logements sur Marseille, majoritairement sur les 14e, 15e et 16e arrondissements. Son parc date principalement de la période 1960-1974, durant laquelle elle a construit 13 000 logements, soit près de 1000 par an. Elle a été créée en 1960, à l'initiative des pouvoirs publics, comme filiale de la SONACOTRA, ce qui lui a conféré une place particulière sur la scène locale du

[389] En matière d'anonymat des organismes HLM étudiés, le principe que nous avons retenu consiste à préserver cet anonymat pour autant que cela ne nuise pas à la précision et au pouvoir explicatif de l'analyse. De ce point de vue il était très problématique de ne pas spécifier en tant que tel le cas où l'analyse portait sur l'office municipal, l'office départemental ou la société Logirem. Dans le cas des SA, le fait de ne pas « nommer » explicitement les organismes prête moins à conséquence.

logement social[390] : Suite à la rupture avec la SONACOTRA en 1986, la recapitalisation a mobilisé des fonds venus de la SONACOTRA et de la Logirep, d'un côté, et de PL, de la Sogima et du Crédit immobilier des Bouches-du-Rhône de l'autre[391]. Les objectifs poursuivis par Logirem aujourd'hui sont plus flous. La société semble s'être normalisée, se comporter comme une SA « classique ». Si elle garde l'image d'une société « sociale », c'est moins en raison de sa gestion actuelle que de son histoire. La société est réputée mener une stratégie de « blanchissement » de son patrimoine, c'est-à-dire de rééquilibrage d'un peuplement à forte composante « d'origine étrangère ». Son directeur général a fait l'essentiel de sa carrière à l'office municipal.

Contrairement à d'autre municipalités ou structures intercommunales qui se sont donné les moyens de « piloter » le réseau local d'acteurs du logement social et de promouvoir l'intégration de ces acteurs, à Marseille la municipalité n'a jamais adopté un tel positionnement. Plusieurs facteurs que nous avons déjà évoqués expliquent ce retrait : en raison de la culture politique locale, marquée par le clientélisme (Mattina, 2003), les élus locaux ont traditionnellement considéré le logement social comme une ressource clientéliste plus que comme un vecteur de la politique sociale et de la fabrique urbaine ; actuellement, le désintérêt pour la politique du logement social est alimenté par la stratégie de peuplement et d'image déployée par la commune ; le déficit d'intercommunalité entrave la mobilisation politique locale sur cette question ; le conflit politique entre la Ville et le Conseil général, qui gèrent à eux deux quasiment la moitié du parc de logements sociaux de la Ville, fait également obstacle à la coproduction d'une action publique en matière de logement social ou d'attributions. L'Etat ne joue pas non plus le rôle d'« intégrateur » du système local d'acteurs.

Nous avons principalement enquêté sur les quatre organismes HLM précités, pour plusieurs raisons. Il nous a tout d'abord paru nécessaire de nous intéresser à plusieurs organismes afin de pouvoir observer ce qui, dans les politiques d'attribution, était spécifique à tel ou tel organisme ou plus général. En outre, ces quatre organismes ont des statuts juridiques différents, ce qui permet d'analyser la façon dont ces statuts influencent les politiques d'attribution et la production des discriminations. Contrairement à certains travaux qui font du clivage public / privé le principal facteur explicatif de ces différences (Bourgeois, 1996), notre hypothèse était qu'au-delà de cette diversité, les discriminations ethniques étaient le produit du fonctionnement « normal », routinier, des attributions. En outre, du fait de leur taille mais aussi de leur statut public (ou parapublic historiquement pour Logirem), trois de ces

---

[390] « La Logirem remplissait alors un rôle d'office municipal et son statut l'amenait à répondre à toutes les sollicitations » (un administrateur de Logirem, in Logirem, 2000, p. 19) ; « A Marseille comme dans la plupart des grandes villes de la région, la Logirem a été dans toutes les grandes opérations. Le problème, c'est qu'en se spécialisant dans la résorption des bidonvilles, elle a aussi hérité des populations les plus difficiles et qu'ensuite, il a fallu gérer cette situation » (le directeur général de Logirem, *in* Parisis, 2000, p. 19).

[391] Aujourd'hui, le capital se répartit entre la SA PL (43,5%), la Sogima (43,5%), le Crédit immobilier des Bouches-du-Rhône (10,0%), la SONACOTRA (2,5%) et des personnes physiques (0,5%).

organismes jouent théoriquement un rôle important en matière de logement des « plus défavorisés » à Marseille ; il est donc particulièrement intéressant de se demander dans quelle mesure ils ont eux aussi développé, ou développent, des logiques d'exclusion des minorités ethniques. La SA PL a quant à elle été choisie en raison de son importance en termes de taille mais aussi et surtout pour son caractère « représentatif » : elle constitue un cas « exemplaire » non pas au sens d'une représentativité moyenne, mais au sens où elle illustre la stratégie des S.A. HLM par excellence, fondée sur le « tri » des clients et la discrimination des « groupes à risques ». Alors qu'à Birmingham les acteurs que nous avons contacté ont accepté sans difficulté le principe d'un entretien, notre enquête à Marseille s'est heurtée à de plus fortes résistances au niveau des bailleurs sociaux et en particulier au niveau des offices publics.

### *B. A la recherche des politiques d'attribution : une culture de l'opacité*

La « culture de l'opacité » des organismes HLM est l'une des caractéristiques clés de la politique du logement social en France (Bourgeois, 1996), bien que cette culture soit plus ou moins prégnante selon les localités. A Marseille, aussi bien les politiques que les processus d'attribution des organismes HLM témoignent d'une très forte opacité.

#### 1. L'opacité des politiques : les critères introuvables des « attributions fines »

Le dernier degré d'intervention dans la définition des critères et politiques d'attribution est celui des organismes HLM. Selon l'article R. 441-18 II du CCH, « le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme définit les orientations qui guident l'attribution des logements et sont communes aux commissions s'il en est constitué plusieurs ».

Lorsqu'on tente d'identifier les politiques d'attribution des organismes, c'est-à-dire leurs critères de sélection des candidats, leurs objectifs en matière de sélection ou de peuplement, on est d'abord frappé par le caractère insaisissable de ces politiques, leur opacité vis-à-vis de l'observateur extérieur, mais aussi du citoyen-usager. Cette opacité est, sur le plan de la transparence vis-à-vis des administrés, d'autant plus problématique que les critères nationaux mentionnés par le CCH (solvabilité, adéquation logement / ménage, etc.) sont flous et que les document locaux sont soit inexistants (charte des attributions) soit peu précis quant aux conditions d'application des critères nationaux (RDA). Au total, le moins qu'on puisse dire est que « la marge de manoeuvre offerte aux organismes paraît assez large » (Brouant, Jégouzo, 1998, p. 82).

La loi soumet pourtant les organismes HLM à un contrôle administratif et à certaines obligations en termes de transparence vis-à-vis des pouvoirs publics locaux. Le représentant de l'Etat

dans le département doit s'assurer du respect des règles d'attribution et, à cette fin, chaque organisme lui communique au moins deux fois par an toutes les informations nécessaires sur les logements mis en location ou devenant vacants et sur les attributions prononcées. En revanche, aucune obligation de communication des orientations définies par l'organisme n'est prévue. La loi du 18 juillet 1985 pose le principe selon lequel « le maire de la commune d'implantation des logements est consulté sur les principes régissant ces attributions et sur le résultat de leur application » (CCH, article L. 441-1) et les organismes HLM doivent en conséquence consulter au moins une fois par an le maire de la commune concernée (CCH, article R. 441-8). Dans les faits, la réalité de la structure de pouvoir au sein des réseaux d'acteurs locaux est telle que ce contrôle s'exerce rarement de façon effective (Bourgeois, 1996), comme on peut le constater de façon très nette à Marseille. Quant à l'information à l'égard de l'usager, elle paraît très faible, d'autant plus que le statut des orientations définies par les organismes HLM est incertain et qu'elles ne sont en général pas diffusées[392].

Si l'opacité des politiques d'attribution peut être perçu comme un problème politique et citoyen, elle constitue aussi un problème auquel est confronté le chercheur. Lors de nos entretiens, nos demandes d'accéder à des documents internes relatifs aux orientations en matière d'attribution, ou simplement de nous détailler le contenu de ces orientations, n'ont en général abouti qu'à des réponses très évasives et à des esquives. Ces réponses peuvent être interprétées de différentes façons : ou ces orientations n'existent pas, ou elles ont une existence « de papier » mais ne sont pas connues de ceux qui font les attributions, ou elles existent mais les organismes ne souhaitent pas les diffuser (notamment pour préserver leur liberté d'action et pour se mettre à l'abri de procès en illégalité), ce qui nous semble le plus probable. La méfiance des acteurs vis-à-vis des questions relatives à leur politique d'attribution est très nettement perceptible, par exemple dans l'échange suivant :

> « *Comment vous définissez votre politique d'attribution ?*
> -Tout à fait conforme à la réglementation ! [rire gêné] Qu'est-ce que vous entendez par là exactement ? » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

Très souvent, les acteurs se réfugient derrière un discours légaliste : « on respecte la loi ». Ce discours « ment par omission » car le flou législatif, allié à la faiblesse des contrôles exercés sur les attributions (notamment par la préfecture), autorise le déploiement de toutes sortes de stratégies d'attribution. Pourtant à se fier aux discours tenus par les acteurs HLM, les attributions seraient une

[392] Selon J.-P. Brouant et Y. Jégouzo, ces orientations constituent très certainement un document administratif communicable aux administrés (Brouant, Jégouzo, 1998, p. 82). Toutefois seule une publicité et une diffusion de ces orientations assureraient une réelle transparence. En outre, leur nature juridique pose problème. Il s'agit sans doute de directives au sens de la jurisprudence Crédit foncier de France, c'est-à-dire d'un « acte d'orientation du pouvoir discrétionnaire émis par l'administration afin de faciliter l'exercice de son pouvoir de choisir tout en préservant la règle d'examen au cas par cas des dossiers » (Cliquennois, 1992, p. 3, citée par Brouant, Jégouzo, 1998, p. 81). Contrairement aux règlements, les directives ne décident pas, elles orientent ; d'autre part, elles

simple opération de mise en œuvre des critères légaux, réglementaires, voire contractualisés au niveau local, ce qui est très décalé par rapport à la réalité de leur pouvoir discrétionnaire.

> « *Et au niveau de l'OPAC, vous avez des textes, des règlements internes qui précisent un peu les critères qui peuvent régir les attributions ?*
> -Non. **Il y a un règlement intérieur qui est très très très ancien, qui n'est plus valable**, mais **on s'appuie sur la législation actuelle qui est quand même assez précise** en matière de logements et d'attribution. » (Entretien avec la présidente de la CAL de l'OPAC Sud, représentante des locataires, CSF, le 10/12/2001.)

> « *Quels sont les textes qui encadrent les attributions, réglementaires ou internes, est-ce qu'il y a des chartes par exemple sur les critères à appliquer…*
> -Nous n'avons pas de… nous avons un règlement intérieur d'attribution, bien entendu, il existe un règlement départemental d'attribution, qui est défini par le préfet, notre règlement intérieur donne les axes principaux, par exemple, quel type de logement doit être réservé à quelle famille étant donné sa composition familiale… mais nos critères de sélection, euh… qui d'ailleurs ont été amenés à évoluer sensiblement ces dernières années, **font l'objet simplement d'un mémento en fait**, un mémento qui est un outil de travail qui permet à tous ceux qui ont en charge l'étude des dossiers d'affiner leur étude en fonction des critères qui ont tendance à évoluer. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

> « *Est-ce que vous avez un règlement interne à Logirem, qui fixe des critères d'attribution ?*
> **-Oui, mais il est administratif. C'est très délicat, ce dont on parle**. Si vous avez un regard positif sur les choses, même pour les ménages monoparentaux, l'équilibre entre pauvres et moins pauvres, selon la façon dont vous regardez les choses, le verre à moitié plein ou à moitié vide, **vous parlez si le verre est à moitié plein de mixité sociale et s'il est à moitié vide vous allez parler de discrimination**. **Donc formaliser ce genre de chose, c'est particulièrement délicat. Puisque ça expose obligatoirement**, même si vous travaillez sans arrière-pensée aucune et si vous essayez de faire votre métier de la façon la plus efficace possible au plan social, ce qui est l'objectif que poursuivent les membres de la commission d'attribution. » (Entretien avec le directeur adjoint de la SA Logirem, le 13/12/2001.)

Dans ce dernier extrait d'entretien, on voit combien le maintien des stratégies d'attribution dans le domaine de l'informel, du flou, est une stratégie de l'opacité par laquelle les organismes se protègent du regard extérieur sur des politiques qu'ils savent contestables sur le plan légal (Bourgeois, 1996). Ces politiques sont maintenues « secrètes » afin d'échapper à l'épreuve de la contestation et de la justification publique, et tout particulièrement à l'épreuve de l'accusation de discrimination ethnique.

Un autre élément récurrent du discours des organismes HLM consiste à mettre en avant le poids des réservataires dans le processus d'attribution. Selon les organismes HLM, ce poids est tel qu'ils ne peuvent pas réellement maîtriser ce processus. En conséquence, ils ne sont pas responsables de tous les maux dont on les blâme (ghettoïsation, écrémage par le haut, etc.) :

---

n'ont pas d'effet direct sur les administrés. N'étant pas des décisions au sens juridique du terme, elles ne sont pas

> « Notre politique d'attribution est déjà soumise à la réglementation en ce sens que, par exemple, sur ce nombre de logements dont on a parlé, **une partie est liée à des contingents réglementaires, donc notre marge de manœuvre en fait se réduit à peu de choses en matière de décision d'attribution**. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

Cette présentation des attributions comme simple mise en œuvre des consignes nationales est pourtant aussitôt démentie par la référence constante à des « attributions fines », à une gestion au « cas par cas » des attributions :

> « On ne peut pas définir une règle générale [ton catégorique], nous ne travaillons pas avec une règle générale, on prend en compte plusieurs paramètres, qui sont le cas social, qui sont les ressources, qui sont les besoins de la famille, l'ancienneté du dossier, **on se fait** [plus fort] **notre propre… pas règlement intérieur, mais notre propre politique d'attribution**. » (Entretien avec la présidente de la CAL de l'OPAC Sud, représentante des locataires, CSF, le 10/12/2001.)

L'étude du processus et des pratiques d'attribution montre en effet que ceux-ci n'ont rien d'une simple application automatique des critères législatifs, mais tiennent beaucoup plus d'une appréciation minutieuse et complexe de chaque demande et de chaque situation de cohabitation. L'opacité des politiques se redouble d'une opacité du processus d'attribution.

### 2. L'opacité du processus d'attribution : « chaîne des attributions » et pouvoir discrétionnaire

Si en Grande-Bretagne la décision d'attribution est une décision individuelle, en France elle est prise par une instance collégiale, la commission d'attribution des logements (CAL), qui est « souveraine ». La CAL a été créée par le décret du 19 décembre 1963 afin de renforcer la transparence des attributions dans les offices publics HLM. La LOV de 1991 a étendu son principe aux sociétés anonymes HLM et modifié sa composition. La CAL est désormais composée de six membres issus du conseil d'administration de l'organisme bailleur, dont un représentant élu des locataires. En outre, le maire de la commune d'implantation des logements à attribuer, ou son représentant, siège à la commission avec voix délibérative. Par ailleurs, pour les offices, deux administrateurs représentant la collectivité locale de rattachement siègent de plein droit dans la CAL. Chaque organisme bailleur doit disposer d'au moins une CAL mais peut en créer davantage si la dispersion géographique de son parc le justifie. Chaque commission se réunit au moins une fois tous les deux mois. La loi du 29 juillet 1998 a introduit deux innovations. Tout d'abord, le représentant de l'Etat dans le département ou l'un de ses représentants membres du corps préfectoral assiste désormais, sur sa demande, à toute réunion de la CAL. Sa présence vise notamment à rééquilibrer l'influence des maires. Ensuite, dans les communes de Paris, Lyon et Marseille, est prévue la présence

---

susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

des maires d'arrondissement, mais seulement à titre consultatif, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas participer au vote. La loi de 1998 n'a en revanche pas retenu le principe de la présence d'un membre représentant les associations de défense des mal logés et sans logis, qui avait fait l'objet d'amendements parlementaires.

La CAL prend donc des décisions collectives et engage des acteurs (maires, préfet, représentants des locataires) susceptibles d'exercer un contrepoids aux logiques gestionnaires des bailleurs sociaux, et ainsi d'introduire de la transparence dans le processus d'attribution. Pourtant l'écart est manifeste entre ce schéma théorique et la réalité des CAL. En premier lieu, et malgré de fortes différences d'un organisme à l'autre, la CAL fonctionne rarement comme un réel lieu de décision, le processus décisionnel étant le plus souvent verrouillé avant sa réunion. En second lieu, les acteurs tiers (maire, préfet, voire représentant des locataires) n'y sont pas en mesure de jouer un rôle effectif de contrepoids ou de contrôle. Le plus souvent, la décision d'attribution est jouée d'avance et l'opacité du processus de présélection est telle que les différents acteurs de la CAL peuvent difficilement discuter ou même déceler les choix préétablis, notamment l'usage éventuel de critères ethniques[393].

### *a) La CAL, une arène décisionnelle en trompe-l'oeil*

Le fonctionnement effectif de la CAL est très variable selon les organismes. Dans certains cas, cette instance est complètement phagocytée par les gestionnaires des organismes HLM ou, dans le cas des offices publics, par les élus. La SA PL et l'office municipal HMP illustrent respectivement ces deux cas de figure.

A PL, le processus décisionnel est totalement verrouillé en amont, vidant de son sens le processus de négociation en CAL. Celle-ci se voit réduite à jouer le rôle d'une chambre d'enregistrement. Selon les termes de la représentante des locataires (CNL, confédération nationale du logement) en CAL, « ce sont les employés de PL qui décident » (entretien, le 11/12/2001). Le responsable territorial du « service commercial » de la société justifie cette mainmise des gestionnaires sur le processus décisionnel par le souci d'efficacité :

> « *Comment se fait la préparation de la CAL ?*
> -Pour nous PL, **nous proposons à la CAL des dossiers qui sont complètement étudiés**, c'est-à-dire que la personne, le candidat, a déjà fait l'objet d'un examen préliminaire par

[393] Notre enquête ne nous a pas permis d'observer des CAL : nos sollicitations en ce sens se sont heurtées à des refus, les uns assumés et les autres déguisés. Les CAL sont des lieux fortement protégés des regards extérieurs. L'observation directe présenterait du reste en l'occurrence des limites importantes : la présence du chercheur – à moins de « tricher » sur son identité – risquerait de modifier fortement les attitudes, discours et interactions. Notre analyse du processus effectif d'attribution s'appuie donc principalement sur des entretiens réalisés avec des acteurs présents en CAL à divers titres (agents des organismes HLM, représentants de locataires, représentants du maire, agents de préfecture).

nos services, de la façon qu'on a déjà indiquée précédemment, il a déjà visité le logement qu'on a pressenti pour lui, il a déjà donné son feu vert, il a confirmé que le logement l'intéressait bien. Ce qui fait que la CAL peut prendre une véritable décision d'attribution et on est certain que le candidat va devenir locataire. Ce n'est pas le cas par exemple chez certains de nos confrères, qui pratiquent différemment, et la CAL est plus une commission de présélection des candidatures, avant même que les candidats n'aient visité le logement ou n'aient constitué un dossier véritable. **Nous, nous essayons de faire en sorte que la majeure partie du travail ait été effectuée lors du passage en commission et que l'attribution soit tout à fait effective lorsque la décision est prise.** » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, SA PL, CNL, le 11/12/2001.)

A chaque membre de la CAL est distribuée, en début de réunion, une fiche par logement à attribuer, qui indique, en vis-à-vis de chaque logement, le nom du demandeur auquel l'organisme souhaite l'attribuer. Cette fiche indique la cité et le n° du logement, la composition de la famille du demandeur, sa profession, sa nationalité, ses revenus, le loyer et les charges totales, les APL, le reste à payer et le rapport loyer/revenu (l'organisme considérant que le loyer ne doit pas dépasser 25% des revenus). Dès lors qu'un seul dossier est présenté pour chaque logement, toute possibilité de discussion autour de la sélection d'un ménage pour un logement s'évanouit : la CAL n'a pas le pouvoir de choisir un dossier parmi plusieurs, elle ne peut que valider ou refuser le dossier proposé. Cela restreint considérablement la portée des débats. Un quart d'heure suffit à attribuer une dizaine de logements sur Marseille, soit une moyenne de moins de deux minutes par logement.

« *Pour tel ou tel logement, on ne vous propose jamais deux ou trois candidats ?*
-Non.
-*C'est toujours un seul ?*
-Oui.
-*Parce qu'il y a des organismes dans lesquels…*
-Oui, oui, il paraît, enfin d'après la dame de la mairie, elle leur dit tout le temps, mais vous êtes les seuls à faire comme ça. Donc a priori, dans les autres organismes, ils proposent… c'est une vraie commission d'attribution. C'est-à-dire qu'il y a possibilité de choix entre plusieurs dossiers. **Moi je n'ai assisté qu'une fois à une commission qui était justement plus intéressante parce qu'on a plus discuté des dossiers, mais bon personnellement je n'ai pas dit grand-chose vu que je ne connaissais pas les gens**, mais c'était une nouvelle cité, qui venait d'être construite, et c'était les premiers locataires. […] **Mais bon, eux disent que ça leur ferait faire un peu deux commissions en fait, un double travail**, c'est-à-dire un premier travail de tri de toute façon pour ne garder que quelques locataires potentiels, et ensuite recommencer en notre présence une deuxième CAL pour choisir le candidat parmi les deux ou trois. **Donc ça ne les intéresse pas. Voilà. PL c'est un peu ça hein, c'est 'je fais ce que je veux et tu te tais'** [rires]. Mmmm. Alors bon, ça nous est dit gentiment, souvent avec le sourire, mais c'est ça quoi. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, SA PL, CNL, le 11/12/2001.)

A HMP, le processus de négociation en CAL est également très fermé mais ici c'est la mainmise des élus sur le processus d'attribution, sa soumission aux logiques clientélistes, qui conduit à vider la CAL de sa substance. La commission est présidée par l'adjointe au logement.

> « HMP en matière d'attribution, là c'est vraiment une commission qui est préparée à l'avance, c'est-à-dire qu'elle est présidée par l'adjointe au logement, et quand la CAL soutient, eh bien c'est déjà tel dossier sur tel logement, tel dossier sur tel logement. » (Entretien avec la présidente de la CAL de l'OPAC Sud, représentante des locataires, CSF, le 10/12/2001.)

Dans certains organismes toutefois, le processus décisionnel est plus ouvert en CAL. C'est le cas de l'OPAC Sud. Le fait que la CAL soit présidée, non par un élu départemental, mais par une représentante des locataires qui y siège en titre de personnalité désignée par le préfet, semble témoigner d'une volonté de préserver un certaine autonomie de la commission vis-à-vis des élus. Pour chaque logement à attribuer, plusieurs dossiers sont présentés en CAL, en moyenne cinq. La commission prend alors la décision d'attribution et désigne un ménage suppléant au cas où le titulaire refuserait la proposition. Une CAL peut durer environ quatre heures pour l'attribution de 30 à 40 logements (six à sept minutes par logement en moyenne).

### *b) L'absence de contrepoids aux logiques des bailleurs*

Les CAL mettent en co-présence différents acteurs, relevant schématiquement de quatre principales catégories : les représentants de l'organisme (par exemple, le président du conseil d'administration, des responsables du service des attributions, un conseiller social, ou encore, dans le cas des SA, des représentants des principaux actionnaires ou, dans le cas des offices publics, de la collectivité locale de rattachement), les représentants des locataires, le maire (ou son représentant) et le préfet (ou un représentant, à condition qu'il soit membre du corps préfectoral). Pour diverses raisons toutefois, la position et la force de négociation des acteurs tiers, « extérieurs » (bien que cette extériorité soit parfois très relative, notamment celle du maire dans le cas d'un office municipal) à la gestion de l'organisme HLM, apparaissent très limitées.

Ce constat est très net en ce qui concerne le préfet. La loi du 29 juillet 1998 a introduit une innovation importante en disposant que « le représentant de l'Etat dans le département ou l'un de ses représentants membres du corps préfectoral assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution » (article L. 441-2 du CCH). La présence d'un membre du corps préfectoral vise « à assurer une certaine solennité et à rééquilibrer, en fonction de la gravité de la situation, l'influence forte des maires » (Brouant, Jégouzo, 1998, p. 95). Pourtant, le préfet demeure le grand absent des CAL, quel que soit l'organisme bailleur.

> « **Pour ma part, je n'ai jamais assisté à une CAL en présence d'un représentant du préfet**. Donc ça veut dire que je ne les ai jamais vus. Mais ça pourrait être le cas, ils pourraient décider vendredi prochain d'être présents, ne serait-ce que pour voir un petit peu comment se déroule aujourd'hui notre CAL. Mais bon, **ils ne doivent pas en ressentir le besoin particulier**. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

Cette démission préfectorale peut trouver plusieurs explications. Une raison essentielle réside dans la restriction posée par la loi quant à la personne habilitée à représenter le préfet en CAL, qui doit être membre du corps préfectoral. De ce fait, ni le directeur du service du logement préfectoral des Bouches-du-Rhône ni l'un des agents du service ne peut représenter le préfet en CAL. A la préfecture, personne n'est spécifiquement chargé du suivi des CAL[394]. En outre, le nombre de bailleurs sociaux en activité sur Marseille est tel que ce sont 35 à 40 CAL qui se réunissent à Marseille chaque mois, et encore plus à l'échelle du département. Cela rend difficile la présence systématique d'un représentant de l'Etat. L'absence du préfet tient aussi, plus largement, à sa position de faiblesse dans le système local d'acteurs du logement social.

Depuis la LOV de 1991, le maire est également représenté. Contrairement au préfet, un représentant du maire de Marseille assiste régulièrement aux CAL des différents organismes. Ce représentant est généralement un agent du service municipal du logement, assistante sociale, sauf dans le cas de la Sogima, où le maire est représenté par un élu, et dans le cas particulier de l'office municipal, organiquement lié à la municipalité de Marseille, où il est représenté par un membre du cabinet. L'absence de représentant de la préfecture en CAL étant chose courante, l'assistante sociale qui y représente le maire y défend souvent aussi les dossiers de la préfecture, « parce que les clients de la préfecture d'aujourd'hui peuvent être nos clients de demain » (entretien avec le directeur du service municipal du logement, le 20/11/2001). Bien qu'elle soit très engagée (« elle se bat comme une sauvage »[395]), sa capacité à contrecarrer les logiques gestionnaires des bailleurs est limitée. D'une part, comme pour la préfecture, assister à toutes les CAL sur Marseille représente une charge de travail importante. D'autre part, le maire n'est pas en situation de force en CAL :

> « Notre rôle, c'est de faire accepter des gens en fonction des textes, et bien évidemment quand il y a un litige, le dernier mot revient, la loi le dit, à la société HLM. **Le maire a une voix quand on soumet au vote telle ou telle proposition, mais le maire n'est pas le patron en CAL**. » (Entretien avec le chef du service du logement, Ville de Marseille, le 20/11/2001.)

Ce constat dressé par le directeur du service municipal du logement entre en résonance avec la conception très restrictive du rôle des maires en CAL qu'exprime le responsable du service commercial de PL :

> « [Les maires] ont pour fonction simplement de voter pour ou contre l'attribution, si tant est qu'ils aient des raisons de voter contre, voilà. C'est une fonction d'attribution et pas de gestion locative, de tri des dossiers ou de définition des règles internes de présélection.
> -*Ca arrive qu'il les refuse ?*
> -Rarement. Rarement, parce que justement, nous avons fait en sorte que les dossiers proposés à la CAL aient été déjà examinés par les services de la société, donc on a déjà vérifié que le dossier tenait la route, que la personne était solvable, que le logement

[394] Le rapport Geindre préconisait il y a quinze ans la mise en place d'agents spécifiquement chargés du suivi des CAL au sein des préfectures (Geindre, 1989, p. 37).
[395] Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.

correspondait bien à la candidature, que le loyer pouvait être assumé par l'intéressé, une estimation d'APL a été faite etc., de taux d'effort… Disons, **les dossiers qui posent problème et les points qui posent problème auront été résolus en amont de la CAL**. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

Quant aux représentants des locataires, les organismes HLM ont les moyens de limiter considérablement leur pouvoir en CAL, comme le révèle l'expérience de la représentante des locataires de la SA HLM PL :

« *Et la commission d'attribution ?*
-**Alors la CAL, honnêtement, on n'a aucun pouvoir, parce que PL a choisi le locataire déjà, il y a eu toute une période où je me suis rendu compte qu'en fait le locataire savait avant**, la commission se passe le vendredi matin, et avant que la commission ait lieu, le locataire savait déjà qu'il avait le logement [rire] ! Bon, **j'ai un peu mis les pieds dans le plat, et maintenant ils respectent un peu plus, c'est-à-dire qu'ils attendent qu'on ait mis la signature en bas de la feuille pour les appeler [rire].** Voilà. **Mais en fait on n'a pas de pouvoir véritable, on ne connaît pas les gens, on n'a pas leur nom**. Je vais vous montrer une feuille. On n'a aucun, aucun renseignement sur la famille, on ne sait pas si ce sont des gens corrects ou pas corrects, si dans leur ancien logement ils ont mis une panique pas possible.
-*On ne vous montre pas le dossier ?*
-Non, **on ne nous montre pas le dossier**. A moins qu'il y ait, dans ce qu'ils nous donnent là, quelque chose qui nous fasse sursauter. A ce moment-là, ils vont chercher le dossier mais ils ne nous montrent pas. Ils nous disent ah ben oui, il y a eu une erreur ou bien non il n'y a pas eu d'erreur. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, SA PL, CNL, le 11/12/2001.)

La représentante des locataires en CAL ignore complètement les critères de sélection appliqués par la société :

« **Deux familles qui se présentent en même temps, laquelle des deux on va prendre, ça je ne sais pas. Je dois dire qu'on n'a jamais trop posé la question pour avoir des réponses très précises, mais je pense qu'ils ne sauraient pas trop nous répondre** hein. Alors, est-ce qu'ils font ça au feeling, est-ce qu'ils font ça au premier arrivé, non, je ne pense même pas. Je ne pense même pas parce qu'au début de l'année, j'avais un peu rouspété parce que j'avais déposé cinq dossiers dans l'année 2000, et il y a deux logements qui ont été attribués alors que les personnes avaient déposé leur dossier dans la semaine qui avait précédé l'attribution. Donc j'avais rouspété. Mais **ils n'ont pas su me dire pourquoi ils n'étaient pas allés piocher dans les anciens**. Le dernier qui est arrivé, ah ben tiens, il y a juste un logement qui se libère, on vous le donne.
-*Il y a du piston ?*
-Ca oui, c'est sûr et certain, il y a du piston. Mais tous les gens à qui on propose un logement ne bénéficient pas de piston, il y a des gens qui ne sont connus de personne et qui obtiennent un logement. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, SA PL, CNL, le 11/12/2001.)

Si le pouvoir des locataires en CAL paraît fort limité, leur présence soulève néanmoins fondamentalement la question des intérêts qu'ils y défendent : sont-ce ceux des locataires en général ou de certains groupes en particulier ? De ce point de vue, le discours de la représentante des locataires fait émerger plusieurs constats. Tout d'abord, on peut s'apercevoir que l'idée même de « représenter »

les locataires n'est pas forcément ce qui guide son action. Au contraire, les raisons de son engagement comme représentante semblent plus triviales : c'est pour elle avant tout un moyen de « faire passer des dossiers » de personnes qu'elle connaît.

> « Moi si j'y vais, en fait, très honnêtement, c'est pour dire, j'ai le droit d'être là j'y suis [elle rit], et également, **ça nous permet quelquefois de faire passer des dossiers**. Par exemple si on connaît quelqu'un qui a besoin d'un logement, bon, on peut amener le dossier directement, parler de la personne en direct et voilà. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, CNL, SA HLM PL, le 11/12/2001.)

Par ailleurs, son discours semble indiquer qu'implicitement, elle représente moins *les* locataires que *des* locataires. De ce point de vue, elle souligne à plusieurs reprises ses réticences face à l'entrée de certains profils de ménages dans le parc, à commencer par les minorités ethniques.

> « Alors il est évident aussi que, par exemple ici, dans notre bâtiment ici il y a deux familles gitanes, ben, plus personne n'en veut d'autres ! [éclat de rire] […] . Peut-être aussi parce que nous on n'est pas habitué justement, alors du coup, on essaie de se préserver un peu. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, CNL, SA HLM PL, le 11/12/2001.)

> « Alors après il y a des familles, peut-être heureusement qu'ils ne donnent pas les noms, parce que [rire]…
> *-Pourquoi ?*
> -Non je sais pas, parce que peut-être une famille avec déjà 4 ou 5 gosses, s'ils nous disaient en plus… [elle rit], on se dit aïe aïe aïe il y en a encore 2 ou 3 qui vont arriver…, là c'est peut-être nous qui dirions, ils ne peuvent pas aller à la Castellane ? [rire] » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, CNL, SA HLM PL, le 11/12/2001.)

Ces propos illustrent bien la position des représentants des locataires en CAL : ce sont les intérêts des locataires « établis » qu'ils défendent, et en cela ils peuvent participer - en tout cas quand ils disposent d'un minimum d'informations sur les candidats et leur « origine », ce qui n'est pas le cas à PL - à la mise à l'écart des minorités ethniques. La façon dont cette personne critique l'action du DAL en faveur des locataires qu'elle labellise comme « hors normes » - tandis qu'elle se présente elle-même comme la représentante de « l'intérêt du locataire en général » - est révélatrice de son positionnement :

> « Honnêtement, moi, personnellement, le DAL je n'aime pas trop leur façon de faire, je sais que la CNL n'apprécie pas non plus. […] Je n'aime pas cette façon d'envahir les logements. […] J'ai l'impression qu'il y a trop de politique dessous. **Bon, c'est vrai que nous on fait de la politique aussi, quand on demande au gouvernement de geler les loyers, de supprimer le droit au bail, etc., c'est de la politique en fait.** Mais bon, **c'est essentiellement l'intérêt du locataire en général, pas de celui qui est hors normes ou de celui qui est ceci ou cela quoi**. Bon eux, c'est leur rôle hein, droit au logement, c'est bien pour ceux qui n'ont pas de logement et qui sont dans des situations extrêmement difficiles. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, CNL, SA HLM PL, le 11/12/2001.)

La façon dont les locataires « établis » peuvent s'opposer à l'accès au parc social de certains candidats et se poser comme les représentants de la majorité ethnique a été illustrée de façon très claire dans des expériences décentralisées de participation des locataires au processus d'attribution développées dans certains quartiers dans les années 1980. Dans l'expérience menée dans le quartier de Saint-Barthélémy (ZUP n° 1) en 1983-84, qui a été finement analysée par C. Dourlens et P. Vidal-Naquet (1986), la mise en place d'un collectif dans lequel un rôle décisif était reconnu aux locataires a rapidement débouché sur la cristallisation de critères d'attribution explicitement ethniques :

> « -La priorité continue à être donnée 'aux mutations internes quelle que soit l'origine du demandeur' ;
> -Parallèlement, priorité doit être 'donnée aux familles européennes pour les desserrements familiaux et les attributions de logements à des ménages extérieurs au quartier' ;
> -Les familles extra-européennes candidates à la décohabitation doivent être 'orientées à l'extérieur du quartier' ;
> -Les attributions de logement 'à des familles extra-européennes' doivent demeurer 'exceptionnelles et justifiées par le niveau socio-économique des demandeurs' » (1986, p. 128).

La mise en place du collectif a un effet quasi-immédiat : le mouvement migratoire en direction du quartier est pratiquement stoppé. Cette décision de clôture ethnique du quartier est le fruit d'un consensus très large et elle est appliquée par au moins deux des trois organismes HLM présents sur le quartier (l'office municipal et la SCIC)[396]. Elle transforme rapidement la structure ethnique des flux d'entrants. La proportion des familles nouvellement logées dont le chef de ménage est originaire de France métropolitaine[397] passe de 54% avant la mise en place du collectif à 86% en 1985. C'est surtout le flux migratoire des familles comoriennes qui est brutalement interrompu. Le collectif parvient donc à limiter très sensiblement l'arrivée sur le quartier de familles originaires des pays du Maghreb et des Comores, malgré la forte pression de la demande issue de ces ménages (en janvier 1985, 64% des demandes en instance émanant des familles non résidantes proviennent de familles originaires du Maghreb ou d'Afrique ; or seulement 6% des familles attributaires relèvent de cette catégorie). On assiste donc clairement à une « logique de l'exclusion ».

Cette logique est exacerbée dans le cadre d'expériences décentralisées, dans la mesure où les représentants des locataires y décident du peuplement de *leur* quartier, et où ces expériences de participation leur donne un pouvoir considérable. Mais elle est révélatrice, plus largement, des intérêts défendus par les locataires ou leurs représentants lorsqu'ils participent au processus d'attribution.

---

[396] La Logirem s'implique moins dans l'expérimentation et ne suit pas systématiquement les décisions du collectif.

[397] La classification ethnique des familles par le collectif se fonde sur le croisement entre le lieu de naissance du chef de ménage et le patronyme.

En conclusion, et en dépit des différences constatées d'un organisme HLM à un autre, la CAL apparaît foncièrement comme une arène au sein de laquelle le rapport de force est très favorable à l'organisme HLM, d'autant plus que l'essentiel du processus de sélection des demandes et de la mise en adéquation des logements avec les candidats s'est fait en amont de la CAL, dans la plus totale opacité pour les acteurs extérieurs.

### *c) La chaîne des attributions*

Contrairement aux représentations de sens commun, la décision n'est pas un acte facilement identifiable, individuel, rationnel et linéaire (Sfez, 1992). Si les décisions d'attribution reviennent juridiquement à la CAL, elles sont, dans les faits, l'aboutissement d'un processus complexe dans lequel interviennent de nombreux acteurs qui informent chacun à leur façon la « décision », la CAL étant souvent cantonnée à un rôle de chambre d'enregistrement. Les phases de réception de la demande, de son traitement et de présélection des dossiers (voire du dossier) présentés en CAL font intervenir divers acteurs. A s'en tenir à une définition restrictive de la mise en œuvre, aucun d'eux ne se contente de « mettre en œuvre » les règles d'attribution. Chacun d'eux, au contraire, investit dans son action des jugements, des évaluations, des normes et des stéréotypes institutionnels plus ou moins stabilisés et influence ainsi la décision finalement prise par la CAL. La décision entérinée par la CAL est donc l'aboutissement d'un processus complexe, de la « chaîne des attributions » qui se déroule au sein de la « boîte noire » des organismes HLM. Comprendre les logiques et critères des attributions suppose dès lors de déconstruire cette boîte noire, ce qui implique de s'intéresser aux divers acteurs intervenant dans ce processus et aux normes, formelles ou informelles, selon lesquelles ils orientent leurs pratiques.

Le poids des *street level bureaucrats* dans le processus d'attribution s'illustre parfaitement dans la façon dont le responsable du service des attributions de la SA HLM PL décrit ce processus. Les attributions sont effectuées par un service appelé « service commercial » (antérieurement appelé « service logement »), nom en lui-même révélateur de la conception générale de la question des attributions comme problème de « commercialisation » des logements. Ce service est chargé à la fois des attributions, de l'étude des demandes, de la mise en service et de la commercialisation des programmes neufs, du suivi social des locataires et de la production de statistiques sur le peuplement. Il gère directement ces questions pour l'ensemble de l'unité de gestion de Marseille, qui représente quasiment la moitié du patrimoine de PL, soit 12 à 13 000 logements. Il est composé d'un chef de service, de deux responsables territoriaux et de deux services rattachés.

Le premier est le « service 1% », composé de trois personnes, qui a pour fonction essentielle la commercialisation des logements dans le cadre du 1% patronal, en lien avec des organismes

collecteurs du 1%. Il a pour but de récupérer des cotisations 1% pour le financement de programmes neufs. Le second, nommé « service social », comprend d'abord, pour la région marseillaise, trois conseillères sociales, qui ont d'une part un travail de suivi des locataires en place, au travers par exemple de mesures de gestion adaptée, et d'autre part un travail d'« aide à l'attribution », dans le sens où elles peuvent être sollicitées pour des visites domiciliaires et pour

> « donner un avis éclairé sur les candidatures, la difficulté d'intégration ou au contraire les capacités des personnes à devenir des locataires à peu près standard. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA HLM PL, le 12/12/2001.)

Ce service comprend par ailleurs cinq personnes chargées de la gestion administrative et de l'étude des dossiers des candidats locataires. Elles travaillent en lien direct avec les gestionnaires d'immeubles, dont le rôle clé apparaît clairement dans cette description du processus d'attribution par le responsable du « service commercial » :

> « Chaque ensemble immobilier d'importance suffisante a un gestionnaire d'immeuble en place permanente sur le site. Ce gestionnaire est l'interlocuteur privilégié des locataires et des candidats locataires, c'est lui qui est chargé de recevoir les candidats qui sont pressentis, d'effectuer une visite de logement, d'étudier les candidatures au moyen des éléments qu'ils demandent selon nos critères et notre méthodologie interne, et **une fois qu'il a complété son étude il la transmet ici au service commercial, elle est étudiée et vérifiée par nos chargés d'attribution, validée par la direction du service, et officialisée par la CAL**, qui elle-même a la fonction officielle d'attribuer les logements. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

Au final, les politiques et le processus d'attribution des logements sociaux se caractérisent donc en France par « une très grande opacité » : « opacité pour les familles désireuses d'accéder au logement social, opacité pour l'observateur extérieur qui tente de reconstituer ces procédures, et parfois opacité pour le personnel des organismes lui-même » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986, p. 119). Les politiques formelles n'étant pas affichées - contrairement au cas de Birmingham où elles sont non seulement plus accessibles au chercheur mais aussi largement diffusées en direction des usagers -, la distinction entre la dimension formelle et informelle des politiques et des pratiques se brouille ; c'est en tout état de cause la prédominance des processus et des critères informels qui caractérise les politiques d'attribution. Il s'agit maintenant pour nous de comprendre comment les catégories ethniques sont mobilisées au sein de ces processus, politiques et pratiques opaques et comment ces usages de catégories ethniques sont justifiés par les acteurs locaux.

### *B. Sélection des demandes et catégories ethniques*

Le clivage public / privé est souvent présenté comme le principal facteur explicatif de ces différences (Bourgeois, 1996). Les SA s'adressent plutôt au client salarié, qui « rapporte » du 1%. De

ce point de vue, la stratégie d'attribution de la société PL est typique. Elle se fonde sur la « chasse au 1% » et en conséquence au salarié moyen. Non seulement PL a passé de nombreuses conventions de réservation avec des entreprises (notamment la Poste et France Télécom), mais y compris sur les logements à attribution directe (environ 30% du parc), sa stratégie est orientée vers la recherche de financements par le 1% et donc vers des attributions à des salariés des entreprises. Les objectifs de croissance et de performance priment nettement sur la mission sociale, comme en témoignent ces propos de l'un des sous-directeurs du service des attributions :

> « Sur les logements, parce qu'il y en a quand même, qui ne font pas l'objet d'une réservation telle que celle-là, notre politique vise à essayer dans la mesure du possible d'effectuer des attributions relevant du 1% patronal, c'est-à-dire donc le plus souvent à des salariés de sociétés privées […], relativement importantes pour que la cotisation du 1% représente quelque chose, il faut le plus souvent que la société ait dépassé les 50 salariés, et donc nous nous efforçons de récupérer des fonds dans ce cadre-là qui nous permettent de tenir notre pression, notre croissance en matière de construction de logements neufs. Voilà. Ca c'est un des grands axes de notre politique. Hormis ça, nous avons bien évidemment tout un ensemble de logements qui font l'objet de désignation de candidats *lambda* et hors de tous ces cadres, et pour lesquels nous nous employons à rechercher une mixité sociale notamment, sur les ensembles immobiliers, nous nous employons également à loger des personnes prioritaires et qui entrent dans le cadre de mesures spécifiques, c'est le cas par exemple de l'accord collectif départemental. C'est ainsi qu'en 2001 nous avions sur les Bouches-du-Rhône par exemple un objectif de 37 logements de familles très prioritaires relevant de l'ACD, et nous en avons logé une grosse cinquantaine. Donc il y a là un effort véritable de fait, et un suivi nécessaire parce que ce sont des familles qui le plus souvent réclament un suivi, non pas parce qu'elles sont forcément de mauvais locataires, mais parce que leur situation, professionnelle, familiale ou tout simplement dans leur recherche de logement, réclame une aide particulière et un suivi. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

Ce discours est symptomatique de la façon dont les SA HLM envisagent leur politique d'attribution et privilégient les attributions en faveur des ménages salariés dans le cadre du 1% logement. Il met en évidence la hiérarchie d'objectifs qui relègue au second plan, derrière la chasse au salarié, la question du logement des personnes défavorisées, rabattue de fait sur des dispositifs très sociaux. Soucieux de prouver leur engagement social, les organismes HLM insistent régulièrement sur la façon dont ils participent au logement des plus défavorisés. En même temps, leur participation au traitement de ce problème se réduit souvent à des mesures marginales telles que les ACD, qui ne concernent que quelques poignées de personnes, comme l'indique cet interlocuteur lui-même : en fait d' « effort véritable », la société n'a logé qu'une cinquantaine de ménages en grande difficulté.

Les logiques d'attribution des offices publics sont souvent plus complexes et marquées par la dépendance vis-à-vis des logiques propres des élus, elles-mêmes plurielles, du clientélisme au protectionnisme territorial ou à la fibre sociale clairement prononcée. Mais au niveau des offices publics aussi, la tendance est au renforcement des logiques gestionnaires. Traditionnellement, l'office

municipal HMP a été marqué d'une part par le poids des logiques clientélistes, d'autre part par une plus grande ouverture aux ménages défavorisés :

> « C'est vrai que pendant très longtemps, l'office municipal a été le seul organisme à être relativement ouvert […]. L'office municipal a un caractère plus public, et donc on avait quand même plus de chance de trouver un logement à HMP quand on n'avait pas de relations. […] L'office si vous voulez a été, par la taille de l'organisme, par quand même un contrôle public un peu plus précis, amené à accepter davantage l'ensemble des candidats potentiels. » (Entretien avec un consultant en urbanisme, Marseille, le 14/11/2001.)

L'arrivée de la municipalité de Jean-Claude Gaudin en 1995 semble avoir fortement infléchi la politique de l'organisme dans le sens d'une plus grande fermeture aux ménages en difficulté. La présidence, la direction et le personnel d'encadrement ont alors été renouvelés. Le maire a nommé un nouveau président, complètement extérieur au milieu du logement, patron d'une usine de poulets à Aubagne, et manifestement peu enclin à s'investir dans la politique du logement social et dans ses fonctions de président. Il a été nommé président pour des raisons purement politiciennes, en guise de compensation après avoir été écarté de l'équipe municipale. Un nouveau directeur a également été nommé, sous la direction duquel sont apparus des problèmes de gestion considérables. Il a été remplacé au bout de trois ans par une nouvelle directrice, qui s'est vue confier pour mission principale de redresser les comptes de l'office, fût-ce au détriment de sa vocation sociale. Cette directrice est réputée avoir « tout sauf la fibre sociale », ce qui n'implique pas nécessairement que les acteurs des attributions dans l'organisme ont radicalement transformé leurs pratiques d'attribution. L'exemple de HMP illustre bien le fait que les offices publics ne sont pas à l'abri des logiques gestionnaires (Maury, 2001).

La portée explicative du clivage public/privé sur les politiques d'attribution ne doit toutefois pas être surestimée. L'insistance sur ce clivage, particulièrement nette dans des travaux revendiquant une perspective de sociologie des organisations (Bourgeois, 1996 et plus généralement Crozier, Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993) présente plusieurs limites importantes. D'une part, elle sur-valorise une grille de lecture juridique et minimise du même coup le poids d'autres facteurs. De plus, elle s'éloigne parfois de la visée descriptive pour se transformer en grille normative. Elle draine un certain nombre de connotations qui valorisent le « modèle privé » aux dépens du « modèle public », perçu - au moins à un niveau implicite - comme négatif, inefficace. La recherche sociologique se veut alors un outil ou un plaidoyer pour la réforme du public. Mais surtout, l'organisation y est souvent envisagée comme un système lisse et isolé, agissant dans un « environnement » neutre. Cela ne permet pas de rendre compte de la complexité des logiques des organismes HLM et de la façon dont elles s'articulent aux dynamiques des rapports sociaux de domination - de classe, de genre, de « race », etc. - qui traversent la société française. A ce titre, les travaux britanniques de *race and housing studies*

suggèrent des perspectives intéressantes pour renouveler l'analyse des politiques d'attribution des logements sociaux en France.

L'entrée par la question des usages de catégories ethniques dans les politiques et pratiques d'attribution conduit ainsi à relativiser les clivages juridiques. L'enquête que nous avons menée à Marseille montre que l'ensemble des organismes HLM partagent, de façon plus ou moins explicite et radicale, deux principaux objectifs : sélectionner les « bons locataires » et gérer les « équilibres de peuplement ». Ils partagent simultanément une définition ethnicisée du « bon locataire » et des « équilibres de peuplement ».

### 1. La construction sociale des « bons » et « mauvais » candidats et le critère ethnique

Le « bon locataire » est une expression récurrente du « discours HLM ». Il est associé à deux types de considérations, la solvabilité et le comportement anticipé du candidat. De ce second point de vue, la description du « bon dossier » révèle l'importance du critère ethnique dans l'évaluation d'un dossier :

> « Si on a **des bons dossiers**, des gens qui travaillent, qui n'ont pas beaucoup d'enfants, **de nationalité française si possible**, on a moins de problèmes. Si on a des familles de Maghrébins avec 5-6 enfants, ou de Comoriens, c'est des fois difficile de savoir combien il y a de personnes, combien d'enfants etc., bon si on peut ne pas les prendre ça arrange aussi. C'est triste à dire mais c'est la réalité. » (Entretien avec une présidente de CAL.)

Le locataire ou candidat-locataire « normal », désirable, est désigné dans le discours des acteurs HLM par différentes expressions qui révèlent la forte dimension ethnique de la construction sociale du « bon locataire » : « Français de souche » (directeur de l'ARHLM), « parfait Français » (directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur), ou encore « salarié *lambda*, très européanisé » (responsable du service d'attributions de la SA PL). De façon plus euphémisée encore, il est question de « demande traditionnelle » ou tout simplement, de « bon dossier ».

On peut alors se demander comment, très concrètement, l'« origine » des candidats » est prise en compte alors même qu'elle n'est pas mentionnée dans les dossiers de candidature et que le contexte républicain rend illégale sa prise en compte.

#### *a) L'évaluation de la demande : un « faisceau d'indices » de l'appartenance ethnique*

L'étude des demandes repose théoriquement sur des données objectives contenues dans le dossier du candidat. Celui-ci est constitué du formulaire de demande, auquel doivent être adjointes de

nombreuses pièces administratives relatives à l'état civil, la situation familiale, la situation professionnelle et au logement antérieur du demandeur. La multiplication des pièces réclamées par les bailleurs témoigne de la minutie de l'étude des demandes et du contrôle social effectué sur les divers aspects de la vie du candidat :

> « Il y a quarante ans, quand on attribuait un logement, eh bien quasiment on avait besoin pratiquement d'une fiche de paie, d'une fiche d'état civil, et d'un petit formulaire à compléter, ça se limitait à cela. Aujourd'hui, un dossier d'attribution peut se transformer en une grosse liasse de documents divers, eu égard aux difficultés de gestion des locataires, dans la recherche bien évidemment de la solvabilité et de garanties liées au paiement des loyers, mais aussi à cause de la complexité des situations familiales et professionnelles qui grandit. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

La présence de données ethniques dans les dossiers est illégale en France. Toutefois, le dossier dans ses composantes légales mêmes permet aux acteurs des attributions de construire un faisceau d'indices quant à l'appartenance ethnique du candidat : patronyme, nationalité et lieu de naissance, numéro de sécurité sociale, adresse actuelle. Si ces données ne suffisent pas à établir avec certitude l'origine ethnique de la personne, elles permettent de construire une forte présomption d'origine ethnique minoritaire et d'adopter des stratégies d'évitement de certaines personnes « soupçonnées » d'être « d'origine étrangère ». De nombreux candidats sont par exemple présumés « Comoriens » sur le fondement de leur patronyme ou de leur numéro de sécurité sociale. La façon dont est rempli le dossier peut aussi fonctionner comme un indice de l'« origine » : un usage non correct de la langue française ou la mauvaise compréhension de certaines questions font ainsi planer le soupçon d'une origine étrangère, de même qu'un candidat n'indiquant pas son jour de naissance mais seulement le mois et l'année est présumé « immigré ».

Ceci pose un problème fondamental dans le contexte français qui fonctionne à l'invisibilisation des origines ethniques. Pour y faire face, le GELD a proposé, entre autres solutions[398], que soient rendus anonymes les dossiers et supprimées toutes les données susceptibles de renseigner sur l'origine ethnique du candidat (GELD, 2001, p. 62). Cette stratégie supposerait toutefois, comme le notent les auteurs eux-mêmes, d'abandonner toute ambition d'agir sur la mixité ethnique et constituerait donc une remise en cause radicale du principe de mixité sociale.

En tout état de cause, l'anonymisation des dossiers ne pourrait faire obstacle à l'évaluation directe, dans l'interaction avec le candidat, de son identité ethnique. Or une grande importance est

attribuée par les bailleurs sociaux à une forme d'évaluation plus subjective fondée sur l'appréciation du demandeur dans le face-à-face direct avec les agents du front. Il s'agit ici de « cerner » la personnalité du candidat, son apparence, son comportement dans l'interaction. Cette évaluation revient principalement aux conseillers sociaux de l'organisme, sollicités si nécessaire pour rendre visite aux candidats à leur domicile, ainsi qu'aux gestionnaires territoriaux. L'importance du « visuel » dans cette appréciation ouvre la porte à une prise en compte de l'identité ethnique, plus ou moins volontaire et consciente, du préjugé raciste pur et simple au fonctionnement inconscient de stéréotypes raciaux :

> « *Et après qu'est-ce qui fait que vous demandez l'enquête de la conseillère sociale ou pas ?*
> -L'enquête de la conseillère sociale n'est pas faite systématiquement, elle est faite à la demande du service commercial ou de la personne qui a en charge l'étude du dossier, parce qu'il sent que la complexité de la situation de la famille le nécessite. Parce qu'il n'arrive pas à cerner par exemple la personnalité des personnes, parce que quand on les reçoit quelques minutes dans un bureau, l'entretien est souvent assez subjectif, c'est encore plus vrai pour les personnes qui vont étudier le dossier au siège sur pièces uniquement et **qui ne vont même pas avoir de visuel sur le candidat**, qui ne vont pas avoir la possibilité de discuter avec lui et de lui poser quelques questions, donc il arrive que la situation soit un peu compliquée, **qu'on sente qu'il y a un problème social**, qui peut être existant du fait par exemple de ruptures familiales ou de difficultés liées à l'emploi, et on se dit **on a du mal à savoir à qui on a affaire et on va leur rendre visite chez eux dans leur logement actuel, pour voir s'il n'y a pas de problèmes plus graves qui ne nous ont pas sauté aux yeux.** Donc là on demande à une conseillère sociale d'aller faire une visite domiciliaire pour faire un peu plus connaissance, mais avec le candidat. Ca, ça ne se fait que pour les candidats pour lesquels un logement est pressenti, pour un demandeur qui ne se trouve encore qu'à l'étape du demandeur. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

#### *b) L'institutionnalisation de classifications ethniques officieuses*

La nature et l'étendue de formes d'institutionnalisation de classifications ethniques dans les organismes HLM sont difficiles à évaluer : les organismes dissimulent évidemment ce type de classifications puisqu'elles ont un caractère illégal. L'émergence de plusieurs affaires sur les « fichages ethniques » des HLM ces dernières années a montré que la pratique était relativement répandue et les a incités à plus de prudence[399].

---

[398] Si la stratégie *colour blind* est la plus conforme à la tradition française, deux autres solutions possibles sont identifiées : une stratégie de « rétablissement de l'égalité », qui consiste à généraliser l'enregistrement des informations sur l'« origine » des candidats (nationalité et pays de naissance) afin d'évaluer statistiquement les résultats des attributions et de mettre ensuite en œuvre des politiques correctrices ; et une stratégie de « traitement préférentiel », d'action positive, dans laquelle l'« origine » serait établie comme critère de priorité (GELD, 2001, pp. 62-65).

[399] Pour un bilan, voir GELD, 2001 ; SOS Racisme, 2002.

Au cours de notre enquête, nous avons eu connaissance d'une classification ethnique institutionnalisée, en l'occurrence *via* un logiciel d'aide aux décisions d'attribution[400] appelé Logimage, qui a été utilisé au cours des années 1990 par une SA HLM de la région marseillaise disposant d'un stock important sur Marseille. On peut noter que ce logiciel a été utilisé au vu et au su de l'Etat local : la DRE (Direction Régionale de L'Equipement) Provence-Alpes-Côte d'Azur a même produit un rapport relatif à ses usages possibles (DRE Provence-Alpes-Côte d'Azur, 1992).

A l'évidence, la volonté de faire face aux problèmes de développement de la vacance sur certains ensembles et, indissociablement, aux problèmes de voisinage ou d'« intolérance » étaient au cœur du recours de la SA HLM au logiciel Logimage. Comme le résume le rapport de la DRE consacré à ce logiciel, celui-ci était destiné à favoriser « une 'attribution fine' (circonstanciée) des logements sociaux » (DRE Provence-Alpes-Côte d'Azur, 1992, p. 4) dans un contexte où « la 'gestion des attributions' fai[sai]t l'objet de préoccupations particulières de la part des bailleurs sociaux face à l'accroissement des difficultés sociales rencontrées dans certains groupes immobiliers, face aux incitations gouvernementales à loger en plus grand nombre des personnes démunies ou dites 'défavorisées', face aussi au développement d'un phénomène d'intolérance » ; « l'image de certains groupes immobiliers, l'importante vacance de logements incitaient à la mise en place d'une politique d'attribution dans le cadre d'une perspective plus globale de 'gestion rapprochée' » (p. 18). Mis au point à la fin des années 1980 conjointement par un bureau d'études parisien, une société informatique et la SA HLM, ce logiciel est organisé en trois modules distincts relatifs à la gestion des demandes de logement, à celle des attributions et à la réalisation de simulations APL. Son utilisation repose sur la saisie préalable d'informations dans trois fichiers relatifs respectivement aux caractéristiques des demandeurs, des logements et des occupants. Il restitue ces informations à travers l'édition de fiches individuelles (logements, occupants ou demandeurs), de listes selon certains critères, ou de représentations graphiques par cage d'escalier de diverses caractéristiques des logements et de leurs occupants. Il permet d'obtenir notamment des représentations graphiques symboliques des cages d'escalier, avec les différentes caractéristiques des logements et de leurs occupants. Les représentations graphiques par cage d'escalier restituent la vision globale d'une unité de voisinage aux personnes chargées de l'attribution.

Parmi les informations saisies sur les occupants et demandeurs figure la « nationalité » du ménage, les autres critères étant le réservataire du logement, l'aspect du logement, la durée de vacance, la durée d'occupation, le taux de rotation, l'âge du chef de famille, le nombre d'enfants, la

[400] Cette classification nous a été communiquée par une personne qui, « fâchée » avec son ancienne institution, qu'elle avait quittée dans de mauvaises conditions, n'a pas hésité à nous fournir ces informations sur des pratiques pourtant illégales. Elle nous a néanmoins demandé de protéger son anonymat et celui de la société en question.

composition familiale, la catégorie socioprofessionnelle et la densité d'occupation. La catégorie de « nationalité » dissimule toutefois une classification qui n'a rien à voir avec un critère juridique mais qui relève davantage d'une appréciation de l'origine ethnique des ménages. Le logiciel reconnaît en effet huit catégories relatives à ladite « nationalité » : « France », « Europe », « Maghreb », « intermédiaire », « DOM TOM », « Afrique », « Asie », « Divers ». Seule la première d'entre elles, « France », pourrait être *a priori* considérée comme une catégorie de nationalité, si ne lui était juxtaposée celle de « DOM TOM » : manifestement, la catégorie « France » est ici interprétée non pas dans les termes juridiques de la nationalité mais dans les termes ethniques des seuls Français « de souche ».

L'enregistrement de telles données nominatives relatives à la « nationalité » n'est pas sans poser problème sur le plan de la légalité. L'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 interdit de conserver en mémoire des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître, notamment, les origines « raciales ». La CNIL ( commission Nationale Informatique et Liberté) s'est à plusieurs reprises prononcée sur les données pouvant être légalement enregistrées par les bailleurs sociaux. Elle a autorisé que soit collectée l'information relative à la nationalité afin de « permettre aux organismes concernés de veiller à ce que l'attribution des logements sociaux puisse assurer une 'mixité sociale', reflet de la conception républicaine de la vie sociale »[401]. Elle a admis que l'information relative à la nationalité des intéressés puisse être communiquée, dans le cadre d'une procédure simplifiée de déclaration, aux instances participant à l'attribution des logements sociaux[402]. Paradoxalement, là encore, c'est le principe républicain de mixité sociale qui vient légitimer l'usage de catégories de « nationalité » qui dissimulent en fait des classifications ethniques[403]. Le rapport de la DRE lui-même

[401] Cf. la délibération n° 01-061 du 20 décembre 2001 portant recommandation relative aux fichiers de gestion du patrimoine immobilier à caractère social.
[402] Cf. délibération du 21 janvier 1997.
[403] La délibération n° 01-061 du 20 décembre 2001 rappelle certaines recommandations destinées aux responsables des traitements d'informations nominatives concernés. Tout d'abord, « aucune information faisant apparaître directement ou indirectement les origines raciales, au sens de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978, des personnes concernées, ne saurait être collectée auprès des demandeurs de logements. Par ailleurs, aucune information relative aux « origines » du demandeur ou au pays de naissance de ses parents n'est pertinente au regard de la finalité de tels traitements. » La Commission poursuit : « L'information relative à la nationalité des demandeurs de logement est un élément d'état civil, qui peut être régulièrement collecté et enregistré dans un traitement automatisé de gestion locative sociale et porté à la connaissance des instances participant à la procédure d'attribution. Le lieu de naissance est, au même titre que la date de naissance, un élément d'état civil. La finalité des traitements de gestion des demandes de logements sociaux ne saurait justifier qu'un tri puisse être opéré sur le critère du lieu de naissance des intéressés, ni que l'information relative au lieu de naissance soit enregistrée de manière spécifique, c'est-à-dire ailleurs que dans les champs d'informations consacrés aux éléments d'état-civil. » La date d'arrivée en France ne doit pas être utilisée comme un critère de priorité de la demande, et si cette information est susceptible de déterminer des mesures particulières d'accompagnement social au bénéfice des personnes concernées, sa collecte systématique ne devrait pas aboutir à ce que les étrangers séjournant depuis peu de temps sur le territoire français soient systématiquement tenus pour non prioritaires par chacun des organismes auxquels ils s'adressent. Enfin, toutes les informations enregistrées dans les zones en texte libre des traitements automatisés de gestion du patrimoine (zones dites « blocs-notes ») doivent être « pertinentes, adéquates et non excessives au regard de la finalité du traitement ».

préconise, au vu de cette législation et du « contexte plus général de forte sensibilité à ces questions », « une grande prudence en ce qui concerne l'utilisation dans Logimage des 'catégories de nationalité' » (1992, p. 16).

Dans les faits, le logiciel a été très peu utilisé par la SA HLM. Son utilisation a été controversée au sein de la société elle-même et s'est en fin de compte limitée à une application sur un seul ensemble immobilier de 600 logements, malgré le fort investissement initial d'un des directeurs régionaux de la SA HLM en 1988 pour l'adapter. Des expériences similaires lancées dans d'autres organismes et d'autres villes (à Saint Etienne, Nantes, Grenoble et Beauvais notamment) ont obtenu des résultats tout aussi peu probants et ces logiciels ont rapidement été délaissés. Ce délaissement du logiciel est tout à fait symptomatique de la façon dont l'« origine » est prise en compte dans le souci d'une « gestion fine » des attributions. Ne permettant pas la même « finesse » que l'évaluation par les acteurs mêmes des attributions, au plus près de la réalité de chaque terrain et de chaque cage d'escalier, le logiciel a rapidement montré ses limites.

C'est ce qui ressort d'une expérience de mise en œuvre de ce logiciel dans une cité d'une commune de l'agglomération marseillaise. Lors de la mise en place de Logimage dans cette cité a été constituée une commission d'attribution interne composée de quatre personnes : la conseillère sociale, chargée de recevoir les demandeurs de logement et de préparer le travail de la commission, le gestionnaire local, la responsable de la gestion décentralisée et un représentant du service impayés du siège. La décision d'attribution était prise au consensus après exposé et discussion sur les caractéristiques et informations relatives au demandeur de logement, aux logements disponibles et à leur environnement social. Les différents membres de la commission avaient donc une bonne connaissance du contexte technique et social des logements, notamment le gestionnaire local qui y jouait un rôle primordial. A l'expérience, le logiciel s'est révélé peu utile : d'une part les attributions étaient plus « finement » effectuées par les membres de la commission, qui avaient une connaissance de la « situation » de chaque ménage, d'autre part les catégories de « nationalité » retenues par le logiciel apparaissaient insuffisamment « précises » pour effectuer une gestion « fine » des attributions. C'est ce que traduit le bilan tiré de l'expérience dans le rapport de la DRE :

> « **Le recours à Logimage ne paraît que secondaire** et destiné à vérifier telle ou telle information précise alors que l'essentiel des discussions porte (outre la question de solvabilité préalablement étudiée) sur l'impact social prévisible de l'attribution pour la personne concernée comme pour son proche voisinage. Il faut également relever que **la nature des informations échangées dépasse de très loin celles contenues dans Logimage : dès lors que l'on s'intéresse à l'insertion sociale et à la cohabitation de locataires, il est en effet certain que les informations pertinentes ne peuvent se réduire aux données que la 'Loi informatique et liberté' autorise à consigner dans des fichiers informatisés**… » (DRE, 1992, p. 25).

Ainsi, si les catégories de « nationalité » retenues par le logiciel renvoient déjà de fait à une construction ethnicisée des clients, elles paraissent encore trop euphémisées par rapport aux catégories qui se révèlent à la pratique, pour les organismes HLM, les plus pertinentes pour réaliser des attributions « fines » (« Comoriens », « Maghrébins », « Gitans », etc.). Le caractère « public » du logiciel ne permettait sans doute pas d'expliciter davantage les catégories dites de « nationalité » qui auraient déjà dû, en tout état de cause, être dénoncées par l'Etat local lorsqu'il en a eu connaissance, du fait de leur caractère plus ethnique que national. L'échec de l'expérience fondée sur le logiciel révèle ainsi, en creux, deux caractéristiques fondamentales et indissociables des politiques d'attribution des organismes HLM : d'une part, le poids des catégorisations ethniques dans la construction sociale des clients et dans la définition des politiques d'attribution et de peuplement ; d'autre part, le rôle fondamental des *street level bureaucrats* dont la compétence est fondée essentiellement sur la connaissance et l'appréciation des caractéristiques sociales des ménages et des relations sociales dans le quartier, connaissance irremplaçable pour effectuer une gestion « fine » c'est-à-dire anticipant d'éventuels problèmes de gestion tels que la fuite des locataires en place, les conflits de voisinage ou la vacance.

**Document 1 : La prise en compte des catégories de « nationalité » dans les attributions de logements sociaux : le logiciel Logimage (extrait d'écran).**

Source : DRE Provence-Alpes-Côtes d'Azur (1992).

### 2. La traduction gestionnaire de la mixité sociale en « équilibres de peuplement » et le critère ethnique

Inscrit dans le droit, l'objectif de mixité sociale a l'effet paradoxal de légitimer jusqu'à un certain point le recours au critère ethnique comme critère d'attribution. Reste à voir comment les organismes HLM traduisent eux-mêmes ce principe, qui constitue un excellent exemple du « flou du droit » (Delmas-Marty, 2004). Mais si la mixité sociale est revêtue, dans les discours de l'Etat central, d'un habillage républicain référant à l'idéal du brassage et au refus du ghetto et de « l'américanisation des ville françaises »[404], les discours des acteurs HLM locaux sur la mixité sociale s'écartent de cette conception « républicaine ». Ils révèlent une traduction « gestionnaire » de la mixité sociale, souvent rebaptisée « gestion des équilibres de peuplement ».

La mixité sociale comme principe des politiques d'attribution des organismes est l'objet d'usages paradoxaux, entre distanciation et réappropriation. Parfois revendiquée par les acteurs, notamment pour motiver des refus d'attribution ou légitimer des stratégies ethnicisées d'attribution, elle est à d'autres occasions présentée comme un principe vide de sens, indéfini. Le flou de cette expression entérinée mais non définie par le législateur autorise de multiples interprétations et usages. En l'absence de précision produite localement sur le contenu de cette mixité sociale, que ce soit par l'Etat *via* le RDA ou par les collectivités locales *via* des politiques « contractuelles », aucun consensus local n'a émergé sur la signification ou l'opérationnalisation de ce principe.

> « La mixité sociale n'est définie nulle part. C'est un concept qui fait d'autant plus consensus qu'il est vide de sens. » (Entretien avec le directeur de l'ARHLM, le 29/11/2001.)

> « **Qu'est-ce que ça veut dire mixité sociale ? Moi, ça c'est des mots, alors franchement ça ne veut rien dire. C'est quoi ? Qu'est-ce qu'on mélange ?** Des pauvres avec des riches ? Non, ce n'est pas vrai. On mélange des Français avec des étrangers ? Oui, mais ça se fait partout. On mélange des gens qui travaillent avec des gens qui ne travaillent pas, des jeunes avec des vieux, on mélange quoi ? Alors ça pour moi ce sont des termes creux qui ne veulent rien dire, qui n'ont pas de signification. […] Ici c'est déjà ça alors ça veut dire quoi mixité sociale ? Faire venir qui ? Il y a tellement un grand brassage qu'on ne peut pas parler de plus de mixité sociale que ce qu'il y a déjà maintenant.
> -*A quel niveau il y a brassage ?*
> -Je vous dis, il y a des vieux et des jeunes, des Français et des étrangers, des gens qui travaillent et d'autres qui ne travaillent pas, ça va, on ne peut pas mélanger plus que ça. Alors c'est vrai que dans le lot, on a des familles qui ont plus de revenus que d'autres aussi. Donc plus de brassage que ça, à part faire venir des cadres supérieurs… Mais ils ne

[404] Pour une démythification des discours quant à l'américanisation de la banlieue française, cf. L. Wacquant (1993, 1996).

viendront pas, ça c'est de l'utopie. » (Entretien avec la chargée de mission politique de la ville et des quartiers, SA PL, le 29/11/2001.)

On a vu que dans la loi et la réglementation nationale, toute référence explicite à une dimension ethnique de la « mixité sociale » était absente, bien que le contexte dans lequel ont été adoptées les principales lois relatives à la mixité sociale révèle l'importance des enjeux de cohabitation interethnique dans l'institutionnalisation de ce principe. Au niveau local, le discours des acteurs des attributions au sein des organismes HLM fait apparaître un malaise évident quant à la reconnaissance d'une dimension ethnique de la mixité sociale. D'un côté, certains acteurs écartent toute interprétation ethnique de la mixité sociale, soulignant le caractère stigmatisant de cette interprétation.

« Moi je dirais qu'il y a des grands mots, mixité sociale, politique de peuplement, seuil de tolérance, ce sont des grands mots qu'on emploie**, j'ai souvent demandé au niveau de l'Union HLM, au niveau des politiques, qu'on définisse ce qu'est la mixité sociale, et je n'ai jamais eu de réponse**. Parce qu'on la définit en fonction de quoi ? en fonction des ressources ? en fonction des tranches d'âge ? de la nationalité, des Comoriens, des Tziganes, des Maghrébins, des Européens ? On ne peut pas !! [rire] **Moi je ne peux pas vous dire ce qu'on met sous mixité sociale**. Parce qu'il n'y a pas de mixité sociale idéale, ce n'est pas possible [ton de l'évidence]. La mixité sociale ce serait peut-être d'avoir dans une cage d'escalier des gens qui travaillent, des gens qui vivent de prestations, des étrangers, des Français, des familles nombreuses, des familles moins nombreuses. Et puis je crois que ça dépend des entrées**. Mais je crois qu'il ne faut pas dire que ce sont les familles étrangères qui perturbent**. » (Entretien avec la présidente de la CAL de l'OPAC Sud, représentante des locataires, CSF, le 10/12/2001.)

A l'opposé, d'autres acteurs interprètent clairement, tout en s'en défendant ou en prenant soin de l'exprimer dans des termes choisis, la mixité sociale comme une mixité notamment ethnique.

*« Comment vous les évaluez, les déséquilibres ?*
-Oui, on a de bons outils informatiques, donc d'une part nous sommes à même d'effectuer des examens précis, par ensemble immobilier, **non pas quant aux nationalités parce que là c'est souvent limitatif comme étude**, j'entends par là que, si on essaie par exemple de déceler quelle est la part de population d'origine maghrébine par exemple sur tel ensemble immobilier de Marseille, ce sera assez difficile à obtenir ce renseignement au niveau informatique parce que la majorité d'entre eux sont français, et c'est leur nationalité française qui a été enregistrée. **Donc c'est plus une appréciation, là, subjective, qui est utilisée**. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

La citation suivante est à bien des égards révélatrice des lignes dominantes de la traduction de la mixité sociale par les bailleurs sociaux.

« *Est-ce que c'est possible pour une société comme Logirem d'avoir une politique de mixité sociale ?*
-Qu'est-ce que vous voulez dire par mixité sociale ? qu'est-ce que vous voulez me dire ?
*-Mais justement ce que je voudrais savoir c'est ce que ça veut dire pour les acteurs du logement social.*
-J'ai beaucoup réfléchi sur cette question de mixité sociale, parce que quand on regarde d'un peu plus près l'occupation sociale de ces ensembles immobiliers, on a 16 000 logements dont 5000 à Marseille, on va dire qu'on est concerné sur 50% du parc, c'est-à-

dire 8000 logements. Lorsqu'il s'est agi, dans un contexte de raréfaction de la demande… de la demande euh… traditionnelle, et lorsqu'il s'est agi de réfléchir plus précisément sur la demande très sociale, puisqu'à un moment donné la quasi totalité de la demande c'était de la demande très sociale, on a beaucoup réfléchi sur les conditions d'accès au parc et donc les politiques d'attribution. Et à partir de là, on s'est interrogé sur ce que pouvait être la mixité sociale, puisqu'elle figure dans la loi de lutte contre les exclusions, il fallait bien qu'on en discute. Quand on a regardé ça de plus près, on s'est rendu compte que la **vie sociale dans les ensembles immobiliers était conditionnée par plusieurs facteurs**, et pour donner du sens à la mixité sociale, on a fait émerger des **indicateurs de précarité**. Donc pour répondre à cette question, la mixité sociale, pour nous ce n'est pas un problème d'équilibre dans lequel est posé un principe de je ne sais quel, euh… **équilibre ethnique**, si je puis dire, équilibre de populations d'origines différentes, mais elle semble plutôt conditionner la vie sociale, par des **équilibres concernant les handicaps sociaux** qu'on va rencontrer. Alors, quels sont-ils ? L'activité économique, c'est-à-dire le simple fait de regarder le nombre de familles au chômage c'est-à-dire d'inactivité non souhaitée, tout simplement parce que le fait de trouver dans une cage d'escalier un certain pourcentage de gens en inactivité, ça a une incidence en termes de… dans le comportement social. Lorsque vous observez le comportement des adolescents par exemple, eh bien nous estimons qu'il est plus ou moins influencé par leur proche environnement, et par le fait qu'il puisse y avoir autour d'eux des adultes qui se retrouvent à longueur de temps à ne rien faire. Donc c'est pour nous un indice très fort de précarité, et premier élément de mixité sociale, ce sont les gens qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. Deuxième élément de la mixité sociale, qui joue une influence là aussi sur la vie sociale dans les cités, les ménages monoparentaux. Ils sont de plus en plus nombreux, la proportion doit être autour de 20-22%, nous on doit être un peu au-dessus, aux alentours de 25%. L'influence effectivement de ces ménages monoparentaux sur la vie sociale, c'est que lorsque le parent, donc en général ce sont des femmes, travaillent, ont une activité à l'extérieur, elles peuvent avoir quelques difficultés dans la garde de leur progéniture et on se retrouve avec les enfants qui n'ont pas le soutien familial qui puisse nous permettre de maîtriser complètement leur comportement. Donc c'est quelque chose que l'on va regarder aussi, parce qu'il me semble qu'il y a un lien de causalité entre l'importance de cette population et le bon fonctionnement social de l'immeuble. On tire des liens entre ce pourcentage-là et le niveau de dégradation interne de l'immeuble, des relations de bon voisinage etc. On regarde également le rapport d'âge, c'est-à-dire le pourcentage de population de plus de 65 ans et de moins de 20 ans. Là aussi, c'est de nature à générer des déséquilibres dans le fonctionnement social, puisque les personnes âgées aspirent à une forme de tranquillité qui est remise en question par un nombre trop important de jeunes par exemple. On regarde également les populations RMIstes. Je parlais tout à l'heure de chômage ou de désoeuvrement, mais cette situation de grande précarité, ça a des incidences sur la vie, puisque ce sont des gens qui ont tendance à se replier sur eux-mêmes, et là aussi le regard des autres sur ces personnes-là peut générer des dysfonctionnements. On regarde les situations de surpopulation, parce que ça peut générer des problèmes au niveau de l'immeuble et de la cité. **Et on regarde les, alors là il faut faire attention à ce que l'on dit, on va dire les nationalités, parce** qu'autrement on est passible de discrimination raciale, mais **il va de soi que, lorsque dans un immeuble vous vous retrouvez avec un nombre trop important de gens d'origines culturelles différentes, lorsque certaines populations font la fête pendant que d'autres populations sont en situation de jeûne par exemple, prenez les cohabitations entre bouddhistes et musulmans, lorsque les uns fêtent le nouvel an et que les autres font le ramadan, ça a tendance à générer des tensions quotidiennes**. Voilà. Donc **la mixité sociale, c'est une espèce de considération de l'ensemble de ces facteurs, de ces éléments, et donc de façon un petit peu arbitraire, empirique, on essaie de regarder comment une trop grande euh… un nombre trop important de ces différentes situations, est de nature à générer des problèmes au niveau de**

**l'équilibre social et donc de la mixité sociale**. » (Entretien avec le vice-directeur de la SA Logirem, le 13/12/2001.)

Le caractère contradictoire de ces propos met bien en valeur les conflits dans lesquels sont pris les organismes HLM, entre prise en compte des « origines » comme dimension essentielle des politiques d'attribution et de peuplement et dissimulation de cette prise en compte, illégitime dans le contexte républicain. Niée catégoriquement dans un premier temps, la considération des « origines » est finalement reconnue. Elle se voit justifiée par un discours relatif à un « choc des cultures » présenté comme inévitable. La traduction ethnique de la mixité sociale est euphémisée de trois façons : par l'insistance mise à souligner la multiplicité des facteurs pris en compte pour garantir le « bon fonctionnement social » des ensembles (critères non seulement ethniques mais aussi de revenus, de composition familiale, d'âge, d'activité sociale, etc., et en fin de compte tout critère perçu comme indiquant un « handicap social », la mixité étant définie avant tout comme un principe de limitation des situations de « handicap social » sur un territoire) ; par l'euphémisation des catégories ethniques sous des catégories juridiques, de nationalité (« alors là il faut faire attention à ce que l'on dit, on va dire les nationalités, parce qu'autrement on est passible de discrimination raciale ») ou sous des catégories culturelles ou religieuses (« un nombre trop important de gens d'origines culturelles différentes ») ; et enfin par la mise en avant de la dimension « arbitraire, empirique », pragmatique, de la gestion des équilibres territoriaux (la prise en compte de la mixité sociale se réduit alors à la prise en compte bien légitime des attentes des usagers, ou plutôt d'ailleurs de certains usagers).

Dans ces traductions locales, l'une des interprétations possibles de la « mixité sociale » brille par son absence : celle qui consisterait à ouvrir davantage le parc des quartiers attractifs aux ménages en difficulté ou aux « groupes à risque ». Implicitement, c'est pourtant là le sens de la « mixité sociale » évoquée par la loi. Bien au contraire, retraduite par les acteurs HLM dans des termes qui intègrent leurs contraintes organisationnelles, la mixité sociale apparaît comme un précieux alibi pour légitimer la sélection des « bons locataires » :

« *Qu'est-ce que vous en pensez vous concrètement du principe de mixité sociale ? Que c'est du discours, ou un objectif politique…*
-Non, je pense que c'est un véritable objectif, que c'est même indispensable, enfin nous on n'attend pas que l'Etat nous le propose pour en faire notre priorité, **c'est souvent une priorité qui vise à tirer vers le haut, en fait, le profil socio-économique des locataires. Parce que malheureusement, on n'a pas de difficulté à trouver des locataires en situation sociale ou avec une problématique difficile et compliquée, je veux dire des personnes d'un niveau social faible. Donc assez souvent, quand on parle de mixité sociale, eh bien on s'intéresse surtout aux moyens qui vont nous permettre de maintenir une mixité, c'est-à-dire un niveau social relativement bon ou moyen, sans se laisser dégringoler vers le bas**, voilà, c'est surtout ça quand on parle de mixité sociale. Donc nous c'est un de nos objectifs prioritaires c'est sûr, et l'Etat lui-même a pris des mesures dans ce sens, très récemment, dans le cadre de la loi SRU, des mesures relatives à l'attribution à des familles en grande difficulté, mais aussi on essaie de favoriser l'attribution à des personnes qui sont de niveau plus… de niveau notamment de

revenu plus élevé, par exemple au travers des évolutions à la hausse récente des plafonds de ressources, les plafonds ont été rehaussés plusieurs fois, ce qui nous permet d'attribuer des logements à des familles de niveau social plus confortable. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, SA PL, le 12/12/2001.)

*« C'est quoi la politique d'attribution de PL ?*
-[…] Elle est très verrouillée. C'est de dire, nous on est à contre-courant de tout, mais en même temps euh, on… on… **volontairement on limite l'accès des familles trop pauvres dans notre patrimoine. Parce qu'on veut arriver à des équilibres, à des cités équilibrées**. On ne veut pas de concentration. » (Entretien avec la chargée de mission politique de la ville et des quartiers, SA PL, le 29/11/2001.)

Il apparaît en définitive que la mixité sociale est traduite « en sens unique », toujours comme principe de rééquilibrage « vers le haut » (privilégier l'accueil de « bons » locataires) et jamais « vers le bas ». Les politiques de peuplement ethnicisées des organismes HLM entrent ainsi en contradiction flagrante avec le principe de droit au logement.

### *C. Un répertoire de politiques de peuplement ethnicisées : seuils de tolérance, remplissage et gestion communautaire*

Les politiques d'attribution des organismes HLM sont indissociables de politiques de peuplement visant à « gérer le risque » immobilier, c'est-à-dire à maximiser l'attractivité des ensembles et à minimiser la vacance structurelle. La politique de distribution spatiale des locataires, et en particulier la gestion des groupes « à risque », à commencer par certains groupes ethniques, se fonde essentiellement sur ces prémisses. La « gestion ethnicisée du risque » (GELD, 2001, p. 4) s'incarne en un répertoire de stratégies de peuplement au sein desquelles on peut repérer deux principales logiques, qui peuvent sembler contradictoires mais dont la cohérence tient dans l'objectif commun : maximiser la valeur du patrimoine immobilier en gérant la répartition des populations disqualifiantes au sein de ce patrimoine, lui-même fortement différencié : celle du seuil de tolérance, qui consiste à limiter la proportion de certains groupes sur certains territoires, et celle du remplissage qui consiste au contraire à les concentrer.

#### 1. Protéger le patrimoine attractif : des quotas aux seuils de tolérance

La première stratégie consiste à limiter la présence des minorités ethniques sur certains ensembles considérés comme attractifs, qu'il faut protéger des « groupes à risques ». Dans les citées les « plus cotées »[405] des arrondissements du sud ou du centre (dont les Catalans, dans le 7e arrondissement, constituent l'archétype), le processus d'attribution est tellement verrouillé que ces

territoires sont, de fait, protégés des « groupes à risque ». L'attribution se fait essentiellement en vertu du « droit de suite » : les locataires entrants sont de fait cooptés par les locataires en place, avec la bénédiction des organismes bailleurs ; les logements circulent à l'intérieur des réseaux familiaux ou de sociabilité. La prévarication des gardiens et gestionnaires de cités joue également sans doute un rôle important dans l'accès au logement, même s'il est difficile à estimer. De façon plus générale, les politiques d'attribution visant à protéger le patrimoine attractif passe par la définition et la mise en œuvre de quotas officieux ou de « seuils de tolérance ».

La volonté de contrôler les risques de déséquilibres territoriaux implique de définir la frontière entre équilibre et déséquilibre de peuplement. Tel est le rôle des quotas ou des seuils de tolérance auxquels ont recours les organismes HLM. Le quota, s'il a encore aujourd'hui des adeptes (comme on l'a vu dans le chapitre 4), tend à s'effacer derrière le seuil de tolérance, souvent invoqué par les acteurs des attributions. Aux théories du quota, supposées « scientifiques », a succédé une approche plus pragmatique. Le « seuil de tolérance » puise sa légitimité, non plus dans l'argument de la science, mais dans celui de la connaissance du terrain, de la capacité à être à l'écoute et à relayer le vécu et les demandes des locataires.

> « *Vous disiez qu'il y avait la théorie et la pratique, que la pratique ça pouvait être compliqué, qu'il n'y avait pas de quota mais qu'il y avait la notion de seuil de tolérance qui était plutôt appliquée en pratique, c'est quoi la distinction, je vois pas très bien, entre seuil de tolérance et quota ?*
> -**Je crois que le seuil de tolérance, c'est quelque chose qui nous est renvoyé par les usagers eux-mêmes, ce n'est pas quelque chose que l'on applique. Je veux dire que dire que 15% de population étrangère commence à devenir problématique, pour moi ça ne veut rien dire, parce que c'est purement abstrait et que ce n'est pas relayé par une réalité. Par contre quand je sens que dans une cage d'escalier, la famille immigrée qu'on a rajoutée à un moment donné, si elle pose problème, si elle est rejetée, ça veut dire que là je me suis plantée au niveau des attributions**, et qu'il faut la reloger, enfin revoir en tout cas le relogement. C'est pour ça que ça demande au quotidien une espèce de vigilance et d'écoute, de travail d'équipe, parce **qu'on a des gens qui travaillent sur le terrain, nous on est là, et ce sont eux qui nous renvoient cette réalité**. Mais encore une fois, ce ne sont pas forcément des populations… **ce n'est pas forcément lié à l'ethnie**. C'est-à-dire que quand vous avez dans une cité 30% de familles monoparentales, ça veut dire quelque chose aussi. Ca peut très bien se passer. Et pourquoi est-ce qu'on n'aurait pas 30% s'il n'y a pas de problème ? C'est pour ça que je dis que **les quotas, ça a un côté systématique qui me gêne**. Parce qu'à la limite, pourquoi pas, pourquoi pas, encore une fois si ça se passe bien. Et peut-être que si on dépasse un certain pourcentage, là on va avoir des difficultés. **Mais ça, c'est quelque chose qui est vécu, qui est renvoyé du terrain**, et c'est là où on va commencer à se poser des questions. Mais ce n'est pas en amont. Parce qu'il n'y a pas d'équilibre. L'équilibre, c'est cette notion d'équilibre, de mixité que pose la loi. Moi je ne sais pas comment la mettre en pratique. Je sais pas ce que ça veut dire, une bonne mixité sociale. » (Entretien avec la directrice du service de gestion locative, SEM Marseille Habitat, le 8/6/2001.)

---

[405] Cf. l'enquête de la préfecture des Bouches-du-Rhône sur les cités « les plus demandées » du département

L'idée qu'il faut limiter la concentration de certains « groupes à risque » sur certains territoire est largement admise par l'ensemble des acteurs HLM. En cela on peut dire que cette notion, et plus largement l'idée que les territoires ne peuvent pas « tolérer » plus d'une certaine proportion de certains groupes aux caractéristiques « spécifiques », dont on a vu comment elle avait émergé dans les années 1950-60 face à la question du relogement des « immigrés » des bidonvilles et comment elle avait alors justifié la prise en compte du racisme des locataires en place, est toujours fortement mobilisée par les acteurs HLM locaux. Pourtant, d'autres stratégies des organismes bailleurs semblent s'inscrire en totale contradiction avec celle du seuil de tolérance. Dans certains segments de leur parc, les bailleurs sociaux organisent la concentration de certains groupes ethniques minoritaires. Les usages du « seuil de tolérance » sont donc relatifs : appliqué au patrimoine attractif, en vue de le protéger des « groupes à risque », il est oublié dès lors que ce sont des territoires disqualifiés qui sont en jeu.

### 2. Remplir le patrimoine disqualifié : stratégies de « remplissage » et gestion communautaire

Très répandue, la stratégie du « remplissage » concerne le patrimoine le plus dévalorisé, dans lequel le taux de vacance est élevé et où les demandeurs les moins captifs refusent d'aller. Elle consiste à attribuer systématiquement les logements à des ménages captifs, à commencer par les minorités ethniques. Du point de vue des bailleurs, cette stratégie présente un triple intérêt : elle permet de résoudre la vacance dans des cités stigmatisées, de faire face aux obligations légales en termes d'accueil de publics défavorisés et enfin de préserver l'attractivité du patrimoine valorisé. Laisser « pourrir » une cité protège en effet d'autres cités de l'établissement des groupes « à risque ». De nombreuses cités de Marseille sont ainsi réputées avoir été l'objet de stratégies volontaires de « pourrissement ». Ces stratégies de remplissage accentuent la dégradation de certains segments du parc et la ségrégation de certains groupes ethniques minoritaires, renforçant encore les difficultés de gestion de ce parc en un cercle vicieux. Elles débouchent parfois sur des stratégies d'ingénierie ethnique et communautaire supposées réduire ces problèmes de gestion, que les bailleurs sociaux définissent essentiellement comme des problèmes de cohabitation entre différents groupes ethniques minoritaires sur certains territoires particulièrement dévalorisés. Trois exemples peuvent illustrer ce type de stratégie.

#### *a) Air-Bel : la production de « contre-pouvoirs communautaires »*

Air-Bel est une cité située dans la vallée de l'Huveaune, dans le 11e arrondissement de Marseille. Construite par 4 sociétés HLM (Logirem, PHCIL, PL et la Société nouvelle), elle est livrée en 1973. La gestion est partenariale jusqu'en 1986 puis, à la suite de gros problèmes de gestion,

(2000).

chaque société HLM reprend en main son patrimoine. Celui-ci est constitué de 4 tours de 17 étages et de petits immeubles de 4 étages. Il comprend 1200 familles, soit environ 4000 personnes. Si elle a un peuplement majoritairement d'employés et d'ouvriers à l'origine (dont 10% de gendarmes de 1973 à 1978, date à laquelle leur est livrée la caserne de la Timone), au tournant des années 1970-80 la cité perd son peuplement « classes moyennes ». Elle se paupérise et comprend de plus en plus de familles étrangères : en 1991, date à laquelle elle est classée site DSU, environ un quart des habitants sont de nationalité étrangère et un autre quart « d'origine étrangère » (Flament *et al.*, 1992, p. 15). Les familles du Maghreb représentent la moitié des étrangers.

La cité d'Air-Bel connaît des difficultés attribuées à une occupation sociale marquée par la sur-représentation des classes populaires et des ménages d'origine immigrée, notamment maghrébine. Cette sur-représentation est la conséquence d'une politique de remplissage fondée sur l'objectif de résorption de la vacance. Cette politique a généré un cercle vicieux, le renforcement de la présence de ménages « maghrébins » sur la cité contribuant encore à sa stigmatisation et entretenant de la sorte la vacance et les problèmes sociaux. Face à ces difficultés, la stratégie d'attribution de la SA PL a consisté à constituer, face à la forte communauté « maghrébine » implantée de fait sur la cité, ce qu'une interlocutrice désigne comme un « contre-pouvoir arménien », la communauté « arménienne » étant considérée comme vecteur d'intégration et d'équilibre territorial.

> « Sur Air-Bel par exemple, il y a une communauté maghrébine très forte, très implantée, et euh… donc euh… il y a parfois des frictions avec d'autres communautés. Et donc PL a pris depuis quelques années une voie complètement nouvelle en disant on va créer un contre-pouvoir en introduisant d'autres communautés tout aussi structurantes socialement. Et ils ont fait venir des Arméniens. » (Entretien avec la chargée de mission politique de la ville et des quartiers, SA PL, le 29/11/2001.)

Cette politique de rééquilibrage communautaire repose sur des stéréotypes ethniques relatifs aux deux communautés co-présentes, la « communauté arménienne » étant présumée « bien intégrée », à l'inverse de la « communauté maghrébine »[406].

#### *b) La « gestion spécialisée » à HMP : une filière d'exception pour attribuer les logements « les plus abominables »*[407]

Le cas des stratégies de remplissage est également illustré par la façon dont l'office municipal HMP a géré son patrimoine le plus disqualifié depuis les années 1980. Cela montre que les stratégies ethnicisées de peuplement ne sont pas l'apanage des sociétés privées. Bien que le contrôle public exercé sur les offices publics soit théoriquement plus fort et leurs préoccupations sociales plus prononcées, les offices publics se livrent également à des stratégies de peuplement ethnicisées. Ce

[406] Nous approfondirons la question des stéréotypes en œuvre dans les politiques d'attribution et de peuplement dans la section suivante.

paradoxe découle de l'ambiguïté des objectifs défendus par les élus locaux, qui sont chargés de défendre le « droit au logement » mais qui sont aussi, par ailleurs, souvent très soucieux de limiter les risques de tensions urbaines et interethniques dans leur ville ou leur arrondissement, d'en gérer l'image et d'être attentifs aux attentes de leurs électeurs, même lorsque ces attentes ont un contenu xénophobe. Les élus sont conduits par là à défendre des logiques ségrégatives qui peuvent s'avérer très proches de celles défendues par les bailleurs sociaux.

L'office municipal HMP a, pour sa part, mis en oeuvre dès les années 1980 une gestion spécifique des attributions dans certaines cités particulièrement dégradées. Cette gestion s'est objectivée dans l'institutionnalisation d'un circuit d'attribution spécifique pour les « 350 logements les plus abominables c'est-à-dire les 5 ou 6 groupes les plus abominables de l'office », tels que la Renaude ou le Petit Séminaire (entretien avec un ex-vice-directeur d'HMP, le 29/11/2001). A été instituée une filière « d'exception », complètement indépendante du processus d'attribution officiel et légal et de la CAL. Cette filière a été prise en charge par un service spécifique, dit de gestion spécialisée (G.S.). Créé en 1987, ce service existe toujours et est toujours en charge du même patrimoine, et de la même clientèle, à dominante « gitane » : « puisque de toute façon les Gitans qui sont là, personne ne veut les voir ailleurs, c'est le meilleur moyen de s'en débarrasser » (entretien avec un ex-chef de service à l'office HLM municipal.)

> « *Ce que j'avais compris, c'est que c'était un circuit d'attribution séparé en fait pour les quartiers concernés par la G.S., par rapport à la CAL générale.*
> -Oui oui oui, il y a eu une politique mais qui n'est pas spécifique à la période où j'y ai travaillé, il y a un moment donné où pratiquement les réservataires ont abandonné leur droit de réservation sur une partie du patrimoine, en disant c'est impossible, il faut vraiment connaître l'occupation du parc pour faire les attributions ; et il y a eu une sorte de **déconcentration de la responsabilité des attributions sur les gestionnaires territoriaux**. […] Et c'était l'analyse faite par **les conseillères en économie sociale et familiale des agences qui disaient, tel ménage dans tel logement c'est possible ou non. Et ensuite ça revenait à la CAL, j'allais dire pour la bonne forme.** » (Entretien avec un ancien vice-directeur de l'office municipal HMP, le 29/11/2001.)

Le critère ethnique est alors au cœur de la « gestion spécialisée :

> « *En ce qui concerne les attributions à HMP, comment se passaient les attributions, le processus, quel était le rôle de la CAL ?*
> -Il y avait plusieurs sortes d'attributions. Il y avait des groupes qui étaient gérés par ce qu'on appelle la G.S., gestion spécialisée, une direction qui avait pour mission de gérer tous les groupes les plus difficiles, **où il y avait des attributions complètement illégales, c'est-à-dire qu'on tenait compte de plein de critères.** Si un tribunal avait voulu nous poursuivre, il pouvait nous poursuivre. Parce qu'on avait fait une typologie par cage d'escalier, **en essayant de faire une répartition anti-communautaire**. On s'est rendu compte que si on met des familles nombreuses les unes sur les autres, c'était épouvantable, la cage d'escalier était invivable. Donc on essayait de répartir. Ne pas mettre une famille de Gitans au cinquième étage alors qu'il y a des personnes âgées en-

[407] Selon les propos d'un ancien responsable du service « gestion spécialisée ».

dessous. [Sa femme intervient : « Oh les Gitans, on ne sait pas où les mettre ! » (rire)] Si vous voulez, **on n'a pas le droit de faire tout ça, de la ségrégation organisée**. Mais on **essayait de la faire de façon intelligente, pour éviter que les groupes n'explosent**. Et puis pour les groupes non G.S., il y avait vraiment une commission d'attribution, il y avait des règles, je crois que ça existe toujours, tant de % des logements au préfet, tant à la mairie etc. » (Entretien avec un ancien élu municipal et président de l'office municipal HMP, le 20/11/2001.)

Cette gestion d'exception qui vise à la fois à résorber la vacance et à éviter de disperser sur le patrimoine attractif des groupes indésirables aboutit à y concentrer des ménages captifs, à commencer par certains groupes ethniques stigmatisés.

#### *c) La Savine : un programme de « développement communautaire »*

Le cas de la Savine semble constituer une expérience limite. Ici comme ailleurs, la stratégie de remplissage a produit une concentration de différents ménages paupérisés et appartenant à différents groupes ethniques minoritaires. Les difficultés sociales rencontrées par les habitants et les tensions induites par cette concentration ont été construites par la société gestionnaire (la SA Logirem) comme un problème de relations intercommunautaires. La stratégie de remplissage a ainsi débouché sur une politique explicite de développement communautaire visant à promouvoir la compréhension entre les communautés présentes sur la cité.

La Savine est un ensemble de 1400 logements construits entre 1971 et 1973 et livrés en 1974, très isolé du centre-ville de Marseille, à l'écart de tout noyau villageois et au terminus d'une ligne de bus. Elle a présenté dès sa création de nombreuses malfaçons. Ces caractéristiques en ont fait un ensemble peu attractif, à un moment où la demande sociale devenait moins urgente et où la rurbanisation conduisait les classes moyennes à quitter le logement social. Malgré une stratégie de remplissage par des ménages originaires d'Afrique du Nord, la vacance est restée un problème structurel sur ce groupe, jusqu'à atteindre 500 logements vides. Au gré de l'évolution des demandes, la SA Logirem a tenté de réduire cette vacance en logeant des ménages originaires du Cambodge ou du Vietnam (à partir de la fin des années 1970) puis des Comores (à partir du milieu des années 1980).

« On s'est retrouvé en 1974 avec un ensemble immobilier complètement décalé par rapport aux besoins, et **tout naturellement, à la demande générale, ce programme en 1974 a accueilli un très grand nombre de populations d'origine Afrique du Nord**. Donc ça a fonctionné cahin-caha comme ça jusqu'en 1979. Quand je dis cahin-caha, c'est que ces 1391 logements entre 1974 et 1979 n'ont jamais été pleinement occupés. Il y a eu une vacance chronique qui s'est installée, avec des pointes qui ont dépassé 500 logements vides, c'est-à-dire **presque 50% de logements vides dans cette affaire-là**. Et tout naturellement, en 1979, je dis 1979 parce qu'on était en pleine époque de *boat people*, il y a eu une arrivée massive de gens originaires du Cambodge et du Vietnam, c'est le lendemain de la guerre du Vietnam et au niveau du Cambodge les Khmers rouges qui sont là et qui font que le Haut Commissariat pour les réfugiés met en place une politique d'accueil pour ces populations. […] On les a mis à la Savine. Mais compte tenu du

processus de rurbanisation, même au début des années 1980, le nombre de logements vacants est resté très important. **Et encore, tout naturellement, la Savine s'est retrouvée comme étant le lieu d'accueil privilégié en 1985, lorsqu'on a vu arriver dans le pays les gens originaires de l'archipel des Comores**. Ils sont arrivés à cette époque-là, 1985-86. Tant et si bien qu'en 1987-88, on constate que l'occupation sociale de la Savine, c'était, je ne sais plus les chiffres, plusieurs centaines de personnes originaires du Maghreb, près d'une centaine de familles originaires du sud-est asiatique, et puis une centaine de familles originaires des Comores. Et ensuite, plusieurs dizaines de familles originaires de pays différents. Résultat des courses, en 1988-89, je crois qu'il y avait vingt-trois nationalités. » (Entretien avec le vice-directeur de la SA Logirem, le 13/12/2001.)

On peut noter, dans ces propos, la façon dont l'interlocuteur présente le processus de peuplement de la Savine comme un phénomène « naturel » alors qu'il constituait un choix tout à fait conscient de la société HLM face à un grave problème de vacance.

C'est sur ce terreau qu'est mis en œuvre à partir de 1989-90 un programme dit de « développement communautaire ». Le contexte est celui du mandat de R. Vigouroux, qui mène une politique de réhabilitation des arrondissements du nord de Marseille (14e, 15e et 16e). Se met en place un projet de restructuration urbaine de la Savine, soutenu par la Ville, qui prévoit la démolition de 400 logements et le réaménagement urbain du site. Logirem décide dans ce contexte de mettre en place une gestion communautaire.

« Sur le plan de l'occupation sociale, on ne se parle pas, et on est sur une **population très assistée.** Et donc, **l'ambition qui devient la nôtre, c'est de développer sur ces quartiers une meilleure compréhension des différentes communautés les unes avec les autres, de telle façon qu'une ambition commune concernant ces communautés puisse émerger**, de telle façon qu'on se retrouve avec des gens ou des habitants qui soient partie prenante dans un processus de transformation en profondeur de leur quartier. Et donc, de cette situation-là, **de l'analyse du fonctionnement des différentes communautés, du repérage de leurs leaders, on aboutit sur un programme de développement entre guillemets communautaire et on va l'appeler comme ça, qui vise par des actions en commun, au niveau du sport, de la nourriture ou de la fête**, de développer une charte de partenariat communautaire au travers de ces actions, avec **autour d'un centre social qui effectue la régulation sociale, la représentation des responsables de ces communautés** concernant le développement de leur quartier. Ce n'était pas des mots, puisqu'on a fait une association sportive intercommunautaire, qui s'appelait USIS, Union sportive intercommunautaire de la Savine, et donc on s'est retrouvé avec des équipes de volleyball, de football et de basket, et alors c'était curieux de voir qu'au niveau du volley c'était les Asiatiques qui étaient leaders, alors que ce n'est pas traditionnellement un sport de chez eux, au niveau du foot c'était les Maghrébins, au niveau du basket c'était deux Comoriens qui étaient très impliqués là-dedans. Et c'est autour de ces gens-là que des équipes se sont constituées et **qu'on a donc comme ça constitué, autour d'un objectif commun, des communautés.** Au niveau de la fête et de la culture, il y avait un programme qui s'est mis en place, et qui s'est poursuivi sur une année je crois, et qui faisait que chaque communauté, autour d'une grande fête qui se passait le samedi, on invitait le maire, **chaque communauté avait en charge un événement festif qui tournait autour de la nourriture - il y a même Mme Lienemann, la ministre, qui est venue danser la danse du ventre -, au travers de leur couture, au travers de leur artisanat, de leur cuisine, de leur danse, de leur musique**, etc. Il y

> avait tout ça qui était présenté aux autres, et donc pendant un an, à raison d'une fête tous les deux mois je crois, le quartier était en fête. Le lien était assuré entre le quartier et la ville par le leader de la communauté asiatique […] qui était membre de Marseille Espérance. » (Entretien avec le vice-directeur de la SA Logirem, le 13/12/2001.)

Cette citation met en évidence les présupposés de l'approche communautaire adoptée par Logirem. La communauté est considérée comme le déterminant principal du fonctionnement social de la cité : les problèmes sociaux sur la cité, qui sont le fruit de la mauvaise conception du bâti et ensuite d'une politique délibérée de concentration de ménages en grande difficulté et stigmatisés, sont construits comme des problèmes de cohabitation et d'incompréhension intercommunautaire, ainsi que comme un problème de concentration de populations « assistées ». Cette construction des enjeux se traduit par la mise en place d'une politique de développement communautaire visant à faciliter les échanges intercommunautaires et à responsabiliser les communautés.

Ce « programme de développement communautaire » contient deux axes principaux. Le premier renvoie à l'organisation d'une représentation communautaire et à la volonté de favoriser l'autorégulation sociale sur cette base communautaire. Des leaders communautaires sont « repérés » et chargés de réguler la cité, à travers le centre social. Le deuxième axe tient dans l'organisation d'activités intercommunautaires visant à favoriser la connaissance mutuelle et la bonne entente des communautés. Ces activités sont principalement d'ordre sportif et festif. Le programme s'appuie sur une conception essentialiste de la culture et une forme de folklorisation des différences ethniques et culturelles. Cette conception apparaît dans l'importance accordée à des manifestations festives organisées par les communautés et reposant sur la mise en scène de leur culture « traditionnelle », nourriture, danse, musique, etc. Ce type d'action favorise à la fois une dédramatisation des différences communautaires (ce sont les différences les plus consensuelles, agréables, de la vie intercommunautaire qui sont mises en scène) et une essentialisation de ces communautés, renvoyées à leur « origine ». Cette grille de lecture est poursuivie sur le terrain sportif, où l'interlocuteur s'étonne que certaines communautés ethniques dominent dans des sports qui ne sont pas traditionnels dans « leur pays ».

Cette politique a duré environ quatre ans (1989-93) puis s'est arrêtée. Selon le vice-directeur de Logirem, « c'est une parenthèse dans la vie du quartier » mais cette parenthèse « a permis au moins de rendre possible une opération d'envergure pour la restructuration du quartier. C'est quelque chose qu'on n'aurait pas fait si on n'avait pas pu s'appuyer sur ce mouvement communautaire » (entretien, le 13/12/2001). En dépit de l'illégitimité de la politique communautaire dans le contexte républicain, on peut noter que cette politique était connue des pouvoirs publics, qui ne l'ont pas découragée, au contraire. La municipalité considérait l'expérience comme une démarche positive favorisant la pacification des relations sociales et l'adhésion des habitants au programme de réhabilitation du

quartier. La danse du ventre de la ministre du logement à l'occasion d'une de ces fêtes semble symboliser cette reconnaissance publique.

Ces formes de gestion ethnicisée des attributions et du peuplement montrent que les acteurs HLM construisent des grilles de lecture ethniques du problème des attributions et mobilisent fortement des catégories ethniques dans leurs politiques et pratiques d'attribution. Ce constat conduit à s'interroger sur la présence de stéréotypes ethniques chez les acteurs des attributions.

## IV. LA SAILLANCE DES REPRESENTATIONS ETHNIQUES DANS LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION

La vision du monde des acteurs HLM est fortement ethnicisée. Deux éléments sont particulièrement frappants dans la façon dont ces acteurs attribuent un sens aux catégories ethniques. Le premier est la présence très nette de deux principaux registres qui renvoient certains groupes à leur altérité : ceux de l'« inadaptation culturelle » et du « choc des cultures ». Le second est la force des stéréotypes relatifs à un certains nombre de catégories particulièrement ethnicisées, « Comoriens » et « Gitans » notamment. Cette définition ethnique des enjeux vient justifier la mise à l'écart du parc social de certains groupes ethniques minoritaires ainsi que des politiques ethnicisées de peuplement. Elle conduit à se poser la question de l'existence d'un « racisme culturel à la républicaine ».

### *A. Inadaptation et choc des cultures : un procès en altérité*

#### 1. La légitimation des inégalités d'accès au logement : la thématique de l'« inadaptation culturelle »

On peut tout d'abord souligner la diversité des désignations catégorielles et en même temps la présence dominante d'un nombre réduit de catégories ethniques dans les discours des acteurs. A chacune de ces catégories sont associés un certain nombre d'attributs - au demeurant pas nécessairement négatifs - esquissant un stéréotype. Ces catégories sont souvent situées les unes par rapport aux autres, l'étalon à partir duquel les acteurs établissent cette hiérarchie des groupes ethniques étant l'« assimilabilité » ou l'« adaptabilité », notion souvent mobilisée par les acteurs sans être vraiment définie : tout simplement, « ça se passe plus ou moins bien suivant les cultures immigrées ». Cette construction sociale de la « distance culturelle » conduit les acteurs à comparer l'adaptabilité supposée des différents groupes ethnicisés :

« **Aujourd'hui, à Marseille, ce sont les Comoriens qui posent le plus de problèmes**. Parce que ce sont des arrivés plus récents, **parce qu'ils ont un mode de vie qui est quand même encore plus compliqué que les Maghrébins en terme d'intégration** parce qu'ils sont collectifs, alors que les Maghrébins sont des individuels. Et **ça aussi ça dépend aussi quand même des gens, euh, de la façon dont ils vivent si vous voulez**. On a reçu à Marseille des Italiens en masse, ils se sont bien intégrés parce qu'ils ont un mode de vie qui était très proche des Marseillais d'origine. Bon. Les Maghrébins, oui, très rapidement. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

Parmi les groupes considérés comme les moins « assimilables », on trouve les musulmans :

« **Bon, c'est vrai qu'on assimile peut-être moins des populations qui ont d'autres références religieuses que celles qui dominent en Europe**, mais ça avance. » (Entretien avec le directeur de l'Association régionale des organismes HLM et ex-chef de service de l'office HLM municipal, le 29/11/2001.)

Les groupes immigrés d'origine européenne (Italiens, Espagnols) sont ainsi *a priori* considérés comme plus « assimilables » :

« **Il y a des populations qui sont plus ou moins… on peut en accueillir plus que d'autres**. Mais il n'y a pas, je dis bien il n'y a pas, je peux le prouver, de populations accueillies qui ne posent pas un problème lorsque leur poids dépasse. Il y a quelques années, il y a d'énormes problèmes sociaux qui sont arrivés dans un groupe, petit, sur lequel on avait mis trop d'Espagnols. **Pourtant Espagnols, ça ne devrait pas poser trop de problème n'est-ce pas ?** » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

### 2. La légitimation des pratiques ségrégatives : la thématique du « choc des cultures »

On notera, dans ces différents propos, que le mode de vie ou la différence culturelle sont plus fréquemment invoqués que la race ou la couleur de peau pour exprimer la différence et l'altérité, et justifier d'un traitement spécifique de certains groupes. Le racisme s'exprime aujourd'hui en effet plus aisément dans les catégories du culturel que dans les catégories de la race ou de la couleur. C'est le propre du « néoracisme » ou racisme culturel évoqué notamment par Barker (1981) ou analysé, dans le cas de la France, par Taguieff (1987). Ce racisme culturalisant fonde le discours sur la thématique du « choc des cultures » (et non plus de la lutte entre les races). La juxtaposition des cultures (et bien souvent, des religions), tel est le problème aux yeux de nombre d'acteurs :

« On regarde les… alors là il faut faire attention à ce que l'on dit, on va dire les nationalités, parce qu'autrement on est passible de discrimination raciale, mais **il va de soi que, lorsque dans un immeuble vous vous retrouvez avec un nombre trop important de gens d'origines culturelles différentes**, lorsque certaines populations font la fête pendant que d'autres populations sont en situation de jeûne par exemple, prenez les cohabitations entre bouddhistes et musulmans, **lorsque les uns fêtent le nouvel an et que les autres font le ramadan, ça a tendance à générer des tensions quotidiennes**. » (Entretien avec le vice-directeur de la SA Logirem, le 13/12/2001.)

> « **Alors après, parler de mixité sociale… c'est vrai que, par exemple à la Renaude, il y avait côte à côte, un ensemble HLM PSR bas de gamme avec un mélange de diverses populations, et un bidonville qui était presque exclusivement gitan. Et c'est vrai que la gestion du bidonville était incomparablement plus simple que celle du PSR**. Au PSR, tous les jours ils se battaient, ils se tiraient dessus, quand les musulmans fêtaient l'Aïd el Kébir, c'était un drame côté gitan, quand les Gitans avaient un décès dans la famille, ils faisaient un feu sur le parking, ils avaient des horaires décalés, les Gitans vivaient en partie la nuit, **c'était infernal, tout était motif de conflit, c'était un choc des cultures**. **Alors que dans le bidonville, ils étaient pratiquement tous de la même culture, l'ambiance était conviviale**. Et puis, quelle est la tendance la plus spontanée, la plus naturelle, des personnes qui sont coupées de leur territoire, de leurs racines, c'est au moins dans un premier temps de se regrouper, pour avoir un mécanisme de solidarité, de compréhension du nouveau milieu dans lequel ils sont. Donc **il y a là un phénomène qui est particulièrement naturel**. Et après un certain nombre d'années, les gens se sentent suffisamment rassurés pour se disperser. Et puis il y en a d'autres qui font le choix de rester, c'est le cas notamment des Tziganes, c'est bien la difficulté qu'on a. Bien qu'étant sédentarisés depuis des dizaines d'années pour certaines d'entres eux, ils ont gardé une vie vraiment autarcique. » (Entretien avec un ancien vice-directeur de l'office municipal HMP, le 29/11/2001.)

On peut noter dans ces discours la présence d'une conception essentialiste de la culture qui débouche sur la disqualification plus ou moins explicite de la mixité sociale : à l'idée du brassage des groupes sociaux est opposée la référence à un « choc des cultures » (musulmans contre « Gitans » à la Renaude, bouddhistes et musulmans à la Savine). Présumées inconciliables, ces cultures différentes légitiment une ségrégation, qui apparaît dès lors à la fois naturelle et culturelle (en tant que la culture est inscrite dans la « nature des choses »). La gestion ethnique des attributions n'est donc pas constitutive de discrimination ethnique. Elle est présentée comme le reflet, l'accompagnement, l'acceptation d'un processus naturel : la gestion communautaire des attributions est normale à partir du moment où certaines communautés privilégient « naturellement » l'entre soi (la « culture autarcique » des « Tziganes »). On voit ici comment les deux registres de la nature et de la culture sont mobilisés pour justifier l'absence de mixité sociale et déresponsabiliser le processus d'attribution des logements dans la reproduction des mécanismes ségrégatifs.

La dramatisation de la différence culturelle, érigée en différence essentielle, et donc aussi ineffaçable qu'une différence biologique, conduit à cette conclusion que la mixité « sociale » (sous-entendue ethnique) est impossible ou du moins peu souhaitable (« alors après, la mixité sociale… »). Chaque groupe ethnique est enfermé dans sa supposée identité culturelle, réduite à quelques clichés sur la « tradition culturelle » et construite comme immuable. Cette réduction folkloriste de la culture est reproduite à travers des actions telles que le programme de développement communautaire mis en place à la fin des années 1980 à la Savine. Cette construction de la différence culturelle comme différence irréductible, essentielle, qui aboutit à la représentation d'un choc des cultures et d'une mixité sociale impossible, prend appui sur la production et la diffusion de stéréotypes relatifs à chaque catégorie ethnique minoritaire.

### *B. « Comoriens », « Gitans », « Arméniens »… : la prégnance de stéréotypes ethniques*

On peut au bout du compte voir se dégager des stéréotypes dominants sur les principales catégories ethniques identifiées comme problématiques, associés à une représentation dominante de la hiérarchisation de ces catégories (bien que la place relative de certains groupes n'apparaisse pas de façon évidente). Sont ainsi construits comme particulièrement problématiques - pour des raisons différentes - le cas des « Comoriens » (la dernière grande vague migratoire à Marseille) et celui des « Gitans », ces deux catégories et particulièrement la première étant extrêmement présentes dans le discours des acteurs ; les « Arméniens » sont au contraire présentés comme un groupe ethnique particulièrement « assimilable » et susceptible d'équilibrer une cité ; d'autres catégories (« Maghrébins », « Africains » - catégorie particulièrement globalisante et rarement déconstruite malgré la diversité ethnique, religieuse et culturelle des populations africaines - ou originaires des DOM TOM), sont plus discrètes dans le discours des acteurs.

#### 1. Les « Comoriens »

« Ce n'est pas un problème, mais on a pas mal de familles dans le cadre du 1%, françaises d'origine comorienne, ou comoriennes. Or le problème avec ces familles-là, ce sont des familles, au niveau du paiement des loyers, aucun problème, mais **c'est une culture, la famille comorienne de Mayotte, c'est une culture très forte de solidarité et d'hébergement.** Alors vous allez voir arriver aujourd'hui un couple avec 2 enfants, et malheureusement dans de très nombreux cas, dès qu'on les met en place, qu'est-ce qu'on voit quelque temps après, au lieu de 4 personnes il y en a 10. Voilà. Et ça c'est très difficile à éviter parce **que c'est quasiment dans leurs gènes ça**. Quelqu'un va arriver à Marseille, frapper à la porte, en disant je ne sais pas où aller, je ne sais pas où dormir, on leur dit eh bien venez, et ils vont rester, **avec cette nonchalance qui leur est propre**, aussi longtemps que la situation euh… ce qui veut dire par là, plus de bruit, plus de va-et-vient, plus de consommation d'eau et donc des relevés de charges qui explosent, il est évident qu'en étant 10 on consomme plus d'eau qu'en étant 3 ou 4 au départ, **une culture pas si euh… qui n'est pas toujours évidente**, alors au niveau de l'entretien du logement, c'est plus par éducation et habitude que pour embêter qui que ce soit, c'est style on va vous… comme leur maison, la plupart de leurs maisons dans leur pays d'origine sont en terre battue au sol, on a tendance à arroser à grande eau pour enlever la poussière ; on est capable ici de jeter des seaux d'eau sur le gerflex . Ensuite on pousse avec le balai plastique, et au bout d'un mois le gerflex commence à se décoller. On cuisine énormément à la vapeur ; mais on a tendance à boucher les trous d'aération parce que le froid rentre. Donc en même temps je bouche, je cuisine énormément à la vapeur, il n'y a pas d'aération, au bout de quelque temps le plafond […], on passe, on dit qu'il faut ouvrir, et ce sont des gens merveilleux qui ne vous disent jamais non. Mais dès que vous êtes sur le seuil de la porte, on remet le coton qu'on vient d'enlever. Voilà. Donc ça c'est un problème je dirais d'hébergement et d'appropriation du logement. Mais ils ne posent aucun problème au niveau paiement ou problèmes de voisinage. **Ce sont des gens merveilleux. Mais qui provoquent des nuisances par le fait de la mauvaise appropriation et de l'hébergement**. Quelquefois c'est un problème délicat parce **qu'on sait que selon où cette famille arrive… parce qu'on a quand même un outil**

**informatique, statistique, par cage d'escalier, par groupe, nombre d'enfants, troubles sociaux, troubles de voisinage etc., et on sait que dans cette cage d'escalier il y a eu précédemment un problème avec une famille issue de la même origine qui a mal tourné, et que donc tel dossier qui est attribué là, on va revivre ce qu'on a vécu. Donc on est quelquefois amené à refuser un dossier**, à l'orienter sur un logement en rez-de-chaussée, dans une cage d'escalier où il y aura moins d'enfants, moins de va-et-vient. » (Entretien avec le responsable du service développement social – gestion des attributions, SA PHCIL, le 26/11/2001.)

« La plupart des Comoriens travaillent, beaucoup travaillent. Le seul problème, quand vous donnez un logement T3 à une famille de 3 personnes, quand vous revenez la semaine après ils sont 10 dans le logement, ce que ne font pas les Maghrébins. **Les Maghrébins sont beaucoup moins accueillants, ils sont plus individualistes que les Comoriens**. **C'est ça le problème, pour moi la cohabitation c'est ça** ! [ton de l'évidence] Si vous voulez, moi je le dis très clairement, que si j'avais une famille de **parfaits Français d'origine** au-dessus de moi où il y a 10 enfants, eh bien je déménagerais ! Donc pour moi ce n'est pas une spécificité. Parce que, parce que, parce que ça fait du bruit ! Ca sur-occupe la cage d'escalier, machin**… Je crois que les problèmes de cohabitation sont liés […] à un mode de vie**. » (Entretien avec le directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22/11/2001.)

On voit apparaître ici la construction stéréotypique du groupe « Comoriens ». Ce stéréotype englobe des traits positifs et des traits négatifs mais le bilan général est clairement négatif (« ce sont des gens merveilleux, mais… » ; « ce n'est pas un problème, mais… »). S'ils paient leur loyer, s'ils travaillent, s'ils sont accueillants, s'ils ont « une culture très forte de solidarité et d'hébergement », ils n'en sont au bout du compte pas moins considérés comme posant un problème spécifique aux bailleurs sociaux. L'exemple donné est toujours le même : « vous allez voir arriver aujourd'hui un couple avec 2 enfants, et malheureusement dans de très nombreux cas, dès qu'on les met en place, qu'est-ce qu'on voit quelque temps après, au lieu de 4 personnes il y en a 10 » ; « quand vous donnez un logement T3 à une famille de 3 personnes, quand vous revenez la semaine après ils sont 10 dans le logement ». Les « Comoriens » sont présentés comme une population « envahissante ».

Le « problème des Comoriens » est donc présenté comme un problème de « culture » : « le problème avec ces familles-là, ce sont des familles, au niveau du paiement des loyers, aucun problème, mais c'est une culture » ; « une culture pas si euh… qui n'est pas toujours évidente » (l'hésitation révèle une gêne de l'acteur à décrire cette culture en des termes moins positifs, au risque de passer pour « raciste »). Des premiers traits culturels ayant été soulignés sur un mode qui se veut positif (mais dont on peut noter le ton paternaliste), suit un tableau moins élogieux de la culture « comorienne » (culture de l'habiter, de la cuisine) et de ses conséquences sur l'entretien du logement et le bon voisinage. Des traits culturels plus nettement négatifs apparaissent à l'occasion dans le discours, sans apporter toujours une information dont la pertinence pour l'interlocuteur est établie : « Quelqu'un va arriver à Marseille, frapper à la porte, en disant je ne sais pas où aller, je ne sais pas où dormir, on leur dit eh bien venez, et ils vont rester, avec cette nonchalance qui leur est propre ». Cette différence

culturelle est en outre essentialisée, renvoyée à un déterminisme naturel, biologique (« c'est très difficile à éviter parce que c'est quasiment dans leurs gènes ça » ; « cette nonchalance qui leur est propre »). Dans la seconde citation, la personne refuse de parler de « spécificité », préférant évoquer un « mode de vie » : « si j'avais une famille de parfaits Français d'origine au-dessus de moi où il y a 10 enfants, eh bien je déménagerais ! Donc pour moi ce n'est pas une spécificité. Parce que, parce que, parce que ça fait du bruit ! ça sur-occupe la cage d'escalier, machin… Je crois que les problèmes de cohabitation sont liés […] à un mode de vie ». Cette euphémisation de la spécificité culturelle en mode de vie est contredite par la façon dont son discours construit sur le mode de la généralisation ce mode de vie « comorien ».

L'essentialisation de la différence culturelle conduit au bout du compte à une conclusion implacable : il n'y a rien à faire. Le « constat » - socialement construit - de la différence culturelle débouche sur celui de l'inadapta-tion/bilité des « Comoriens » au logement. Toute famille « comorienne » est considérée comme déterminée à reproduire les difficultés soulevées par des familles « comoriennes » précédemment logées dans le parc : « on sait que dans cette cage d'escalier il y a eu précédemment un problème avec une famille issue de la même origine qui a mal tourné, et donc tel dossier qui est attribué là, on va revivre ce qu'on a vécu ». L'unité du groupe est telle qu'elle abolit toute possibilité de différences individuelles au sein du groupe : l'individu n'est que l'expression du groupe, de ses traits culturels (Guillaumin, 2002). On peut souligner par exemple que la possibilité, ou la nécessité, de prévoir un accompagnement social dans le logement, une « éducation au logement » pour les primo-arrivants n'est même pas évoquée. La seule solution pour éviter les risques de dégradation du logement semble être de refuser les familles « comoriennes » ; la seule solution pour éviter les risques de problèmes de cohabitation semble être d'éviter de faire cohabiter les « Comoriens » avec d'autres communautés (ce qui ouvre deux possibilités : soit là encore les refuser, soit les regrouper sur certains territoires, cités ou cages d'escalier, sur un mode communautaire, comme cela a été le cas par exemple à la Savine) : « donc on est quelquefois amené à refuser un dossier, à l'orienter sur un logement en rez-de-chaussée, dans une cage d'escalier où il y aura moins d'enfants, moins de va-et-vient. » Ce discours sur l'« inadaptation » des « Comoriens » justifie leur mise à l'écart du logement social. Tout soupçon de discrimination est écarté, puisque le refus opposé aux « Comoriens » n'a rien à voir avec du « racisme » (on reconnaît que « les Comoriens sont merveilleux ») mais qu'il est au contraire légitimement motivé par les troubles que ces ménages pourraient créer du seul fait de leur culture, de leur mode de vie. Cette culture est ici essentialisée, ethnicisée, ce qui est le propre du néoracisme[408].

[408] On peut souligner que ce type de discours est complètement approprié par d'autres acteurs du système local du logement, notamment des acteurs municipaux (cf. *infra*, chapitre 4).

### 2. Les « Gitans »

« Alors il est évident aussi que, par exemple ici, dans notre bâtiment ici il y a deux familles gitanes, ben, **plus personne n'en veut d'autres** [rire].
-*C'est-à-dire, il y a eu des pétitions… ?*
-Non non non non non, mais bon, quand on en parle, c'est vrai, on n'a pas envie qu'il y en ait 10 dans le bâtiment quoi. **Ils jettent les poubelles par le balcon**, ils étendent leur linge à l'extérieur du balcon, alors que maintenant on nous demande de ne même pas le mettre en hauteur, eux le mettent dehors, et bon, des petites choses comme ça, c'est pas…
-*Ca ce sont des familles du Plan d'Aou qui sont relogées… ?*
-Non non non, même pas, ils sont là depuis longtemps. **Bon la musique espagnole, quand ils vous mettent ça de 8 heures du matin jusqu'à midi**… [rire] Voilà. Peut-être aussi parce que nous on n'est pas habitué justement, alors du coup, **on essaie de se préserver un peu**. » (Entretien avec la représentante des locataires en CAL, S.A. PL, le 11/12/2001.)

« *Il y a quel taux de Gitans ?*
-Sur certains ensembles ça peut aller jusqu'à 100%. Parce qu'ils font le vide autour d'eux, et puis une fois que c'est vide, on a le choix entre laisser vide ou accepter qu'ils fassent venir des relations, de la famille, **ils ont** une capacité d'occupation impressionnante, et puis en plus, une démographie galopante, parce que les générations chez les Gitans c'est tous les 15 ans, pas tous les 25 ans. Impressionnant. […] [Ils] se reproduisaient sur place. » (Entretien avec l'ex vice-directeur de l'office HLM municipal, le 29/11/2001.)

« Bien qu'étant sédentarisés depuis des dizaines d'années pour certains d'entres eux, ils [les Tziganes] **ont gardé une vie vraiment autarcique. Il n'y a pratiquement pas de mariage mixte, ils ont gardé des éléments forts de leur culture, une culture qui n'est qu'orale**. **Il n'y a aucune légitimité de la représentation**, des rois des Gitans il y en a à tous les coins de rue, ils sont tous rois des Gitans, c'est pour abuser la politique de la ville qu'il y a des rois des Gitans qui émergent. » (Entretien avec l'ex-vice-directeur de l'office HLM municipal, le 29/11/2001.)

« On a dans le Sud aussi beaucoup de familles gitanes andalouses, semi-sédentaires, qui **n'ont pas encore toutes acquis le réflexe du paiement du loyer.** […]. Le problème de ces familles, là aussi **il ne faut pas généraliser**, parce que j'ai suffisamment travaillé avec elles, **elles ont d'énormes qualités par ailleurs, mais c'est quand même pour la plupart une inadaptation à l'habitat collectif**. La plupart de ces familles ne travaillant pas dans le circuit économique traditionnel, avec des horaires précis, se lever le matin… mais **ils trafiquent dans la ferraille**, à droite à gauche, **il est évident qu'à minuit on est capable de mettre la musique plein pot**, fenêtre grande ouverte, sans se dire mon voisin de palier fait les 3 huit à l'usine […]. Il y a un problème aussi au niveau des espaces communs. Je me rappelle d'une femme [inaudible], c'était incroyable, quand on rentrait chez elle, c'était nickel, mais l'espace commun, c'était lamentable, jeter les papiers, arracher les fleurs ; dès qu'on franchit la porte de l'appartement, je change de politique. Et là, ce n'est pas évident de solutionner ce problème-là. » (Entretien avec le responsable du service développement social – gestion des attributions, SA PHCIL, le 26/11/2001.)

Au-delà de désignations plurielles (« familles gitanes », « Tziganes », « Gitans andalous »), on voit apparaître les éléments d'un stéréotype commun. Si ici à nouveau les acteurs se refusent à toute généralisation hâtive (« là aussi il ne faut pas généraliser, parce que j'ai suffisamment travaillé avec elles, elles ont d'énormes qualités par ailleurs »), s'ils contrebalancent les constats à connotation négative par des constats à connotation plus positive (« nickel »/« lamentable » ; « d'énormes

qualités » / « inadaptation à l'habitat collectif »), reste que les difficultés liées à ce public et à la spécificité de son mode de vie n'en sont pas moins présentées de façon récurrente comme « évidentes » : « il est évident qu'à minuit on est capable de mettre la musique plein pot » ; « il est évident aussi que, par exemple ici, dans notre bâtiment ici il y a deux familles gitanes, ben, plus personne n'en veut d'autres ». En quoi est-ce si évident ? Cette construction d'une évidence s'appuie sur la description d'un ensemble de traits censés caractérisés le mode de vie ou la culture « gitane » et expliquer leur « inadaptation à l'habitat collectif » ou à la cohabitation avec des ménages non « gitans » : la saleté et le non respect de l'environnement (« ils jettent les poubelles par le balcon », « ils étendent leur linge à l'extérieur du balcon », « l'espace commun, c'était lamentable, jeter les papiers, arracher les fleurs ») ; le bruit (la « musique espagnole de huit heures du matin jusqu'à midi » ; « à minuit on est capable de mettre la musique plein pot, fenêtre grande ouverte ») ; leur qualité de mauvais payeurs (les familles « gitanes » « n'ont pas encore toutes acquis le réflexe du paiement du loyer »). On peut malgré tout s'interroger sur le décalage entre certains éléments de cette description et les conclusions tirées (ces groupes seraient « ingérables » pour les bailleurs sociaux) : par exemple, en quoi le fait que les « Gitans » « trafiquent dans la ferraille, à droite à gauche », contribue-t-il à expliquer ces problèmes ? En quoi la précision musique « espagnole » y contribue-t-elle ? La présence de ces informations « impertinentes » (Guillaumin, 2002) dans le discours des acteurs révèle que c'est moins le dérangement « objectif » (le bruit par exemple) que la différence culturelle en elle-même, l'écart à la norme, qui pose problème.

Cette description stéréotypée vient justifier la mise à l'écart de la population « gitane » (100% de « Gitans » dans certains ensembles, comme la Renaude). Les « Gitans » sont présentés comme voulant cet entre-soi, et donc comme responsables de leur mise à l'écart : « Bien qu'étant sédentarisés depuis des dizaines d'années pour certaines d'entres eux, ils [les Tziganes] ont gardé une vie vraiment autarcique. Il n'y a pratiquement pas de mariage mixte, ils ont gardé des éléments forts de leur culture, une culture qui n'est qu'orale. Il n'y a aucune légitimité de la représentation, des rois des Gitans il y en a à tous les coins de rue, ils sont tous rois des Gitans » (là encore on peut s'interroger sur l'opportunité de ces développements : quel intérêt de préciser ici que cette culture est orale ? qu'il n'y a aucune légitimité de la représentation ?). Leur mise à l'écart est aussi justifiée par le fait qu'« ils font le vide autour d'eux, et puis une fois que c'est vide, on a le choix entre laisser vide ou accepter qu'ils fassent venir des relations, de la famille, ils ont une capacité d'occupation impressionnante, et puis en plus, une démographie galopante, parce que les générations chez les gitans c'est tous les 15 ans, pas tous les 25 ans. Impressionnant. » On peut souligner les termes « impressionnante », « galopante » qui sans être directement négatifs suggèrent des phénomènes ingérables, anormaux, et une capacité d'invasion incontrôlable. Cette tonalité générale du discours est encore accentuée par la formule « [ils] se reproduisaient sur place », expression dont on peut se demander si elle aurait été utilisée à propos de « parfaits Français »... Dans le même temps, on reconnaît aussi l'intérêt de ces regroupements pour les

bailleurs sociaux eux-mêmes : « Puisque comme de toute façon les Gitans qui sont là, personne ne veut les voir ailleurs, c'est le meilleur moyen de s'en débarrasser. »

### 3. Les « Arméniens »

> « Leur intégration [ndlr : des familles arméniennes] s'est bien passée parce que ce sont dans ce profil-là des **familles qui sont en principe bien structurées, ce ne sont pas des familles en rupture, ce ne sont pas des familles monoparentales, ce ne sont pas des personnes divorcées, ce sont souvent des personnes qui sont dans une structure familiale *normale***, simplement leur difficulté est liée à leur arrivée très récente sur le territoire national, parfois même à l'absence de connaissance de la langue française, donc elles viennent d'arriver des fois et elles sont en train d'apprendre le français, et l'absence de travail en arrivant bien évidemment. Néanmoins donc, **elles s'intègrent rapidement, parce qu'elles ont le plus souvent un désir elles-mêmes d'intégration assez fort**, ce sont des personnes qui **cherchent à travailler**, ce sont des personnes qui **respectent le plus souvent leurs engagements, on n'a pas de problème de paiement de loyer** par exemple avec ces communautés, et puis c'est une communauté qui, tout en s'intégrant relativement facilement dans la société française, maintient de très fortes relations dans son sein, un circuit de liens et d'entraides très soutenus qui fait que les nouveaux locataires vont être entourés par les anciens, etc. etc. Donc ça se fait facilement, et **on s'est rendu compte au cours du temps que la location à ce type de famille d'origine arménienne eh bien servait les intérêts de la société en ce sens qu'elle avait tendance à rééquilibrer l'ensemble immobilier lui-même, à réduire considérablement les taux de rotation qui étaient très élevés auparavant,** et à redonner une euh..., ou à permettre, **à faciliter une fréquentation plus *normale* de l'ensemble immobilier**. » (Entretien avec le responsable territorial des attributions, service commercial, S.A. PL, le 12/12/2001.)

A l'autre extrémité de l'axe assimilabilité (adaptabilité) / inassimilabilité (inadaptabilité), on trouve les Arméniens. Ils sont définis par un ensemble de traits culturels positifs : une structure familiale stable, normale (« des familles qui sont en principe bien structurées, ce ne sont pas des familles en rupture, ce ne sont pas des familles monoparentales, ce ne sont pas des personnes divorcées, ce sont souvent des personnes qui sont dans une structure familiale normale ») ; un désir d'intégration (« elles s'intègrent rapidement, parce qu'elles ont le plus souvent un désir elles-mêmes d'intégration assez fort ») ; un désir de travailler, de s'intégrer dans le monde du travail (« ce sont des personnes qui cherchent à travailler ») ; le respect des engagements (notamment le paiement des loyers) ; une forte solidarité communautaire.

L'implication pour la gestion des attributions est que cette communauté est à même d'être utilisée par un bailleur pour « rééquilibrer un ensemble », ou simplement pour le remplir : « on s'est rendu compte au cours du temps que la location à ce type de famille d'origine arménienne eh bien servait les intérêts de la société en ce sens qu'elle avait tendance à rééquilibrer l'ensemble immobilier lui-même, à réduire considérablement les taux de rotation qui étaient très élevés auparavant, et à redonner une euh..., ou à permettre, à faciliter une fréquentation plus *normale* de l'ensemble immobilier. » Précisons que l'interlocuteur évoque ici le cas d'une cité (Air-Bel) dont le reste de la

population est hétéroclite mais majoritairement d'origine « immigrée », « de toutes origines, africaine, nord-africaine, asiatique, etc., avec une proportion malgré tout assez prioritaire aux familles d'origine nord-africaine ». Ainsi, la caractérisation de la communauté « arménienne » définit en creux une communauté problématique, la communauté « maghrébine ». La catégorie « Arméniens » est connotée positivement, c'est elle qui vient rétablir l'équilibre ; par opposition, celle des « Maghrébins » est désignée comme productrice de déséquilibres, donc génératrices de vacance et de problèmes de gestion.

### 4. « Maghrébins », originaires des DOM TOM : des catégories discrètes ?

On peut noter cependant la relative discrétion des catégories « Maghrébins » ou « populations originaires d'Afrique du Nord », ainsi que celle des natifs des DOM TOM (autres que les Comoriens), dans les discours catégorisants, alors même que tout laisse penser que ces populations sont tout autant l'objet de traitements discriminants et appréhendés principalement sur la base de leur identité ethnique par les professionnels du logement. Le logiciel Logimage cité précédemment enregistre par exemple sous la rubrique « nationalité » une catégorie « Maghreb » et une catégorie « DOM TOM ». Il y a bien, dans les discours des interviewés, des éléments de stéréotypes qui se dégagent, comme par exemple la description des « Maghrébins » comme bons payeurs : « Il y avait un de mes amis qui disait sous forme de boutade, une boutade intelligente : pour un Maghrébin, être en impayé de loyer, c'est une preuve d'intégration [rire]. Et c'est vrai. Ca veut dire que de toute façon, en principe le Maghrébin paye d'abord son loyer. Ce que ne fait pas le Français » (directeur de l'URCIL Provence-Alpes-Côte d'Azur). Mais ces éléments se font plus rares que pour les catégories précitées.

On peut suggérer que cette discrétion s'explique par la plus forte censure exercée vis-à-vis de l'expression de l'altérité de groupes dont la culture et le mode de vie sont ceux des majoritaires ou en sont du moins très proches. S'il peut sembler légitime à un interlocuteur de justifier la prise en compte, dans le processus d'attribution, de la spécificité des « Comoriens » eu égard à leur mode de vie et d'occupation « exotique » de l'habitat, comment en revanche justifier le traitement spécifique réservé à des groupes ethniques minoritaires dont le mode de vie ne peut en rien expliquer les réticences des bailleurs à les loger, ou à les loger dans les « beaux quartiers » ? Si l'euphémisation du racisme dans les catégories de l'inadaptation culturelle permet de légitimer les réticences des bailleurs à accueillir certaines populations soit par crainte d'un mauvais usage du logement, soit - le plus souvent - par égard pour le voisinage, ce dispositif de justification peut difficilement être mobilisé pour expliquer le traitement différentiel de la « deuxième génération » ou des personnes issues des DOM TOM.

Mais surtout, il faut souligner la forte présence en creux de la catégorie des « Maghrébins » à travers celle de « musulmans », dans divers discours qui soulignent les problèmes de cohabitation

intercommunautaires imputés à des différences religieuses. C'est souvent à travers l'invocation, en forme de cliché, du ramadan ou de l'Aïd el Kébir, que sont mentionnés les problèmes posés par la « culture maghrébine » : « lorsque certaines populations font la fête pendant que d'autres populations sont en situation de jeûne par exemple, prenez les cohabitations entre bouddhistes et musulmans, lorsque les uns fêtent le nouvel an et que les autres font le ramadan, ça a tendance à générer des tensions quotidiennes. » (vice-directeur de S.A.) ; « Au PSR, tous les jours ils se battaient, ils se tiraient dessus, quand les musulmans fêtaient l'Aïd el Kébir, c'était un drame côté gitan » (ex-chef de service à l'office HLM municipal). La différence religieuse est ici dramatisée. Les arguments ne semblent toutefois pas à la hauteur de la conclusion sur le « choc des cultures » : on ne sait pas bien pourquoi « quand les musulmans fêtaient l'Aïd el Kébir, c'était un drame côté gitan » et on peut s'étonner du décalage entre le constat de simples « horaires décalés » et la conclusion, « c'était infernal ». De même on peut se demander dans quelle mesure « il va de soi » que la cohabitation de musulmans faisant le ramadan et de bouddhistes fêtant le nouvel an génère des tensions insurmontables de nature à démontrer l'impossibilité de faire cohabiter ces groupes. Les catégories religieuses sont ici manifestement un euphémisme de catégories ethniques : la religion, comme dimension de la culture, est essentialisée à travers la désignation des différences religieuses comme différences insurmontables entre les groupes.

### *C. Un racisme culturel à la républicaine ?*

En conclusion, nous avons mis en évidence la prégnance des représentations et de stéréotypes ethniques liés à l'idée d'inadaptation culturelle et d'incompatibilité des cultures chez les acteurs des attributions au sein des organismes HLM. Nous avons repéré un certain nombre de formes et de contenus idéologiques largement dominants dans les discours de ces acteurs (Guillaumin, 2002) : pour les formes, la catégorisation, l'euphémisation, le recours à la construction stéréotypée de l'altérité, la non pertinence de certaines informations au regard du développement du discours, mais aussi plus dans le détail, la négation du racisme et de la généralisation, les hésitations, les formulations à tonalité paternaliste ; pour le contenu, la réduction de chaque catégorie ethnique minoritaire à un ensemble restreint de traits culturels, l'évaluation de l'« assimilabilité » ou de l'« adaptabilité » de ces groupes et la construction d'une hiérarchisation des problèmes liés à chaque groupe en conséquence. La catégorisation permet la reproduction de la domination de certains groupes : l'activité de catégorisation, qui est « une activité de réduction », « réduit toute complexité possible à la généralité d'un groupe », « enferme la fluidité sociale et temporelle dans l'absolu de la définition indéfiniment reposée ». L'activité de catégorisation « prononce 'la chose jugée'. L'activité de nommer, la première du rapport à l''autre', est une activité de liquidation » (Guillaumin, 2002, pp. 252-253).

Pourtant, il importe de relativiser cette unité à deux niveaux. A un premier niveau, celui du corpus mobilisé ici, c'est-à-dire celui des acteurs des organismes HLM, on repère déjà de nettes variations, des degrés d'investissement très différenciés dans ces discours ethnicisés. Si certains des entretiens sont parcourus d'un bout à l'autre par des représentations ethnicisées que les acteurs reprennent à leur compte, d'autres manifestent beaucoup plus de distance par rapport à ces représentations.

> « On ne peut pas forcément dire que ce sont des familles étrangères qui perturbent. Il y a des familles européennes qui perturbent ; il y a des familles gitanes qui sont des familles françaises mais d'origine tzigane qui y vivent, il y en a qui y vivent très bien, il y en a qui perturbent, **on ne peut pas généraliser**. Donc le seuil de tolérance, on ne peut pas dire c'est comme ça ou comme ça. Mais il peut y avoir une seule famille qui perturbe 20 locataires, qu'elle soit de n'importe quelle origine. Mais ça, **on ne peut pas le mesurer au moment de l'attribution**. » (Entretien avec la présidente de la CAL de l'OPAC départemental, représentante des locataires, CSF, le 10/12/2001.)

> « Moi en tout cas je n'en tiens jamais compte [ndlr : de l'origine ethnique], sauf peut-être sur certains aspects techniques. Mais pas dans un logement en particulier. L'exemple technique auquel je pense et auquel toutes les sociétés HLM sont souvent confrontées, c'est celui du couscous. C'est bête mais on a souvent des grosses difficultés, de gros problèmes d'humidité dans les logements, donc on a des volumes d'extraction d'air qui sont calculés pour prendre en compte la respiration des gens, prendre en compte certaines modalités culinaires, et quand on fait du couscous et qu'on laisse des marmites d'eau bouillante plusieurs heures dans la journée, ça crée des problèmes techniques très particuliers, c'est peut-être le seul aspect sur lequel on est attentif ». (Entretien avec un responsable d'opération, SA Logirem, le 6/62001.)

On peut attribuer ces différences à différents facteurs : l'institution de rattachement des interviewés (certains organismes sont réputés avoir des pratiques et discours de fermeture très marqués à l'encontre des populations immigrées, d'autres ont un discours plus ouvert en direction de ces groupes, discours qui peut par ailleurs être décalé par rapport à certaines de leurs pratiques) ; leur position au sein de l'institution (un responsable du service d'attribution à formation commerciale pourra avoir une vision différente de celle d'un directeur d'organisme ou d'un représentant des locataires en commission d'attribution des logements) ; des facteurs d'ordre plus personnel, tels que la formation professionnelle de l'individu, ses convictions politiques ou éthiques, sa vision du monde, de la mission des organismes HLM et de sa mission propre. Le caractère pluriel de ces facteurs, et en particulier la présence de facteurs liés à l'individu, rend très difficile l'établissement d'une typologie des acteurs en fonction de leurs représentations ethnicisées ou de leur perméabilité à l'idéologie raciste.

A un second niveau, on peut s'interroger sur l'unité relative des représentations des agents HLM par rapport à l'ensemble du corpus des entretiens que nous avons menés à Marseille : lorsqu'on compare les discours des agents impliqués dans les attributions dans les organismes HLM avec ceux de l'Etat, de la municipalité ou du monde associatif, voit-on apparaître des éléments de convergence

ou de divergence ? De façon globale, il nous semble que les discours développés dans ces autres pôles institutionnels laissent moins s'exprimer des représentations racialisées, bien que là aussi cette proposition soit à considérer avec beaucoup de nuances. On peut avancer tout du moins que les acteurs des pôles étatique et associatif sont plus distants vis-à-vis de l'expression d'explications ethnicisées ou culturalistes au traitement différentiel des immigrés dans l'accès au logement social. Le cas du pôle municipal est plus complexe. On peut distinguer entre les agents investis dans la gestion quotidienne du contingent municipal (c'est-à-dire des logements sociaux sur lesquels la municipalité a un droit de proposition de candidats, l'attribution restant la prérogative de l'organisme HLM) d'un côté, et les élus et agents investis au niveau de la formulation et de la mise en œuvre générale de la politique du logement municipale (définition et suivi du PLH) de l'autre. Si les premiers sont distants par rapport aux représentations et aux pratiques ethnicisées des logeurs, les seconds développent une vision ethnicisée de la question du logement ainsi que des stéréotypes et raisonnements ethnicisés proches de ceux avancés par les acteurs des organismes HLM.

En tout état de cause, cette analyse conduit à tirer trois grandes conclusions. Tout d'abord, malgré le mythe républicain de l'effacement des « origines », les acteurs développent des visions du monde et de leurs problèmes d'attribution qui sont fortement ethnicisées et qui renvoient l'Autre à sa différence culturelle. La construction de la différence culturelle opère à travers la mobilisation de deux principaux registres, ceux de l'inadaptation culturelle et de l'incompatibilité des « cultures ». On peut ici rejoindre le constat de M. Lamont (2002) ou encore d'A. Sayad (1999) quant au paradoxe fondamental de l'idéologie républicaine : en même temps qu'elle prétend effacer les « origines », elle ancre l'idée d'une illégitimité des différences culturelles. Puisque l'Etat républicain « intègre » et efface les « origines », alors la différence culturelle est une anomalie, une injure à la République, un indice de la « mauvaise volonté » des groupes « immigrés ». Paradoxalement, la France universaliste est, sous cet angle, un terreau privilégié du développement des représentations culturalistes, qui durcissent les différences culturelles et les renvoient à leur illégitimité. Cela conduit à identifier une forme spécifiquement républicaine du racisme culturel, un « racisme culturel à la républicaine ».

La deuxième conclusion est relative à la forte diffusion de cette vision du monde au sein des organismes HLM, d'un organisme à l'autre mais aussi « de haut en bas » de la hiérarchie d'un organisme. Visiblement, les stéréotypes ethniques ne sont pas confinés aux agents du front (conseillères sociales, gestionnaires de cités) ; ils sont partagés par l'ensemble des acteurs, du sommet de la hiérarchie à la base. En cela, on peut dire que ces représentations sont institutionnalisées ; elles sont encastrées dans les politiques et pratiques de l'institution, elles donnent du sens à l'activité de l'institution et aux problèmes qu'elle doit affronter. Autrement dit, on ne peut pas soutenir que les discriminations ethniques sont le fruit du pouvoir discrétionnaire des agents du front, qui développeraient des stéréotypes ethniques, en rupture avec la logique globalement universaliste et

« sociale » défendue par leur institution ; elles sont au contraire le fruit de l'ensemble de l'activité de l'institution et de la façon dont elle définit les problèmes et entend les traiter. Les discriminations ethniques dans l'accès au logement social ne sont pas principalement le résultat d'un racisme « de guichet ». Immergés dans une société traversée par des rapports sociaux de domination et d'inégalité que traduisent les stratégies résidentielles des ménages, les organismes HLM sont conduits à développer une définition de leur mission qui intègre la réalité des rapports de domination ethnique, et en conséquence à participer eux-mêmes à la reproduction de ces rapports de domination.

La troisième conclusion renvoie à la comparaison franco-britannique. De ce point de vue, les différences sont frappantes entre les deux pays. La forte présence des stéréotypes ethniques liés à l'idée d'une inadaptation culturelle chez les acteurs marseillais tranche avec la présence moins nette de stéréotypes ethniques chez les acteurs *brummies*, en tout cas de stéréotypes ouvertement négatifs. On est alors conduit à proposer de différencier entre deux formes de racisme culturel : un racisme culturel « à la britannique », fondé sur la reconnaissance et la valorisation de la « différence culturelle », et un racisme culturel « à la républicaine », fondé sur le constat de l'inadaptation culturelle et de l'incompatibilité des cultures.

## V. L'INTERVENTION DES RESERVATAIRES PUBLICS : LA REPRODUCTION DES MECANISMES DISCRIMINATOIRES

En France, un certain nombre d'institutions, appelés réservataires, jouissent du droit de proposer à l'organisme HLM (le réservant) des candidats à l'attribution d'un logement. Insistons d'emblée : le droit de réservation n'est jamais qu'un droit de proposition, l'organisme bailleur pouvant refuser la proposition à condition de motiver son refus de façon valable. L'article L. 441-1 du CCH distingue deux types de réservation : la réservation de droit, au profit de l'Etat, qui vise les « personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées », et la réservation conventionnelle, accordée en contrepartie d'aides particulières. Les organismes d'HLM peuvent en effet, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Les bénéficiaires de ces réservations peuvent être l'Etat, les collectivités locales, les EPCI, les employeurs, les collecteurs de la PEEC, les CCI (Chambres de Commerce et d'Industrie) et les organismes à caractère désintéressé. Le contingent de réservation s'applique à tous les programmes ayant bénéficié d'une aide de l'Etat ou conventionnés à l'APL et gérés par les organismes HLM ou leur appartenant. Les conventions de réservation doivent être transmises au préfet.

Les contingents de réservation représentent une part substantielle des logements sociaux des organismes, souvent plus de la moitié. Celui du préfet s'élève à 30% des logements de chaque ensemble de logements sociaux (25% en faveur des personnes défavorisées et 5% en faveur des fonctionnaires). Les collectivités locales obtiennent un droit de réservation variable (de 10 à 20% des logements) en contrepartie des garanties d'emprunts qu'elles apportent aux organismes. Du côté des acteurs non publics, les CIL et les entreprises sont des réservataires de premier plan pour les S.A. HLM. En contrepartie du versement du 1% patronal, ils disposent d'un droit de réservation au bénéfice de leurs employés. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, c'est l'Union régionale des collecteurs du 1% (URCIL) qui gère le dispositif du 1%, ce qui comprend les obligations du 1% en matière de logement des défavorisés (cf. *infra*, chapitre 4).

L'existence de ces réservataires divers engendre la multiplication des filières d'attribution, et en conséquence, une segmentation des voies d'accès au logement social régulièrement dénoncée - notamment par les organismes HLM - comme un obstacle à un accès équitable au logement social ou à la production de politiques de peuplement équilibrées. Le rapport Erignac (1994), notamment, a souligné les difficultés nées des logiques différentes des réservataires. Cette gestion cloisonnée et spécialisée a même pu être désignée comme la caractéristique qui démarque l'expérience française de celle de la plupart des autres pays européens (Ghekière, 1996).

Nous n'analyserons pas ici de façon exhaustive l'intervention de tous les réservataires. Nous laisserons de côté les CIL[409], qui ont vocation à loger d'abord leurs salariés, pour nous focaliser sur les réservataires publics, la préfecture des Bouches-du-Rhône et la municipalité de Marseille. Quels sont leur logique d'action et leurs objectifs ? Comment trient-ils leurs candidats ? Comment ce tri intègre-t-il ou non la question de l'origine ethnique des candidats ou des relations interethniques ? Leur intervention contrarie-t-elle l'ethnicisation du processus d'attribution par les bailleurs sociaux, la renforce-t-elle au contraire ?

### *A. Le contingent préfectoral : la faiblesse de l'Etat*

Le système du contingent préfectoral[410] est né, comme on l'a vu, de la volonté de renforcer le pouvoir d'intervention de l'Etat en faveur de la mise en oeuvre du droit au logement pour les mal logés dans les années 1960-70, lorsqu'il est apparu que les politiques et pratiques d'attribution des organismes HLM tendaient à écarter ces publics de l'accès au logement social. La procédure est la

[409] Nous nous sommes déjà intéressés dans le chapitre 4 à la gestion par l'URCIL du 0,1%.
[410] Nous laissons ici de côté le contingent fonctionnaires, dont la gestion et les caractéristiques sont bien sûr complètement différentes de celles du contingent prioritaires.

suivante : selon l'article R. 441-13 du CCH, « le préfet propose aux organismes HLM des candidats à l'attribution des logements réservés dans le délai d'un mois à compter de la notification, par l'organisme, de l'achèvement ou de la vacance de ces logements. Il informe le maire de la commune concernée de ses propositions. Tout refus opposé aux candidatures proposées par le préfet d'un logement réservé doit être motivé ».

Depuis les années 1980, le contingent préfectoral a été l'objet de débats récurrents. Ses insuffisances et ses effets pervers ont souvent été soulignés dans divers rapports ministériels. Ce constat consensuel de la défaillance du contingent a toutefois abouti, au gré des périodes, des lois, ou des majorités politiques, à des décisions contradictoires. D'un côté, à plusieurs reprises, le législateur a manifesté la volonté de renforcer ce contingent dans son principe et dans ses moyens, comme l'un des vecteurs d'une « reprise en main » du droit au logement par l'Etat au niveau local. De l'autre côté, la volonté de supprimer le contingent préfectoral s'est dévoilée à diverses reprises, notamment à l'occasion des débats parlementaires relatifs au projet de loi sur la décentralisation du gouvernement de J.-P. Raffarin en 2003-2004[411]. En novembre 2003, pendant l'examen du projet de loi sur la décentralisation en première lecture au Sénat, le rapporteur de la commission des lois, J.-P. Schosteck (UMP, Hauts-de-Seine), avait proposé un amendement prévoyant le transfert du contingent préfectoral aux municipalités (article 49A du projet de loi). Au terme de débats houleux, la loi a finalement retenu le principe d'une simple possibilité de déléguer le contingent préfectoral au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI. De fait, le contingent préfectoral est souvent l'objet de résistances de la part des élus et des organismes HLM, soucieux de se protéger d'une paupérisation de leur peuplement et de contrôler le peuplement de leurs territoires.

Dans les Bouches-du-Rhône, concernant l'arrondissement de Marseille, le service qui gère le contingent préfectoral est le service logement et habitat de la préfecture, qui est intégré à la direction des actions interministérielles (DACI). Ce service est constitué de deux sections placées sous l'égide d'un directeur : une section logement (5 agents) et une section habitat (4 agents). La section logement a pour mission principale la gestion du contingent. Un premier agent est en charge de la gestion du contingent fonctionnaires sur l'ensemble du département, un deuxième des « réponses aux interventions »[412]. Les trois autres se répartissent la gestion du contingent défavorisés par secteur géographique au niveau du sous-arrondissement, cette gestion étant déconcentrée dans chaque arrondissement administratif. La section habitat gère l'ensemble des actions de l'Etat relatives aux politiques locales de l'habitat. Le directeur du service est en poste depuis une dizaine d'années, après

[411]La loi relative aux libertés et responsabilités locales a été promulguée le 13 août 2004 et publiée au *Journal officiel* le 17 août.
[412] Comme nous le verrons, il s'agit des interventions des élus en faveur de certaines candidatures.

cinq années passées au FAS. Il souligne sa sensibilité aux difficultés rencontrées par les personnes issues de l'immigration.

Globalement, on peut noter que les moyens humains de la préfecture, et notamment de la section logement, sont très maigres par rapport à la tâche du service. On peut aussi souligner le sous-équipement de la section, notamment en termes d'informatique. Aucun agent n'est chargé spécifiquement du suivi des attributions des organismes HLM et de la représentation de la préfecture en CAL, qui font pourtant partie des compétences préfectorales. Quant au guichet d'accueil des demandeurs de logement en préfecture, il a été supprimé du fait des violences croissantes exprimées au guichet. Le service paraît au final très loin de répondre aux recommandations formulées par le rapport Geindre de 1989, qui préconise la création, dans chaque préfecture, d'une « cellule départementale des attributions », composée d'agents bien formés, chargée non seulement de la gestion du contingent mais aussi de l'observation et du suivi des attributions, de la présence en CAL et de l'accueil des demandeurs (Geindre, 1989, p. 37).

D'emblée, il nous faut souligner la très forte opacité de la gestion du contingent préfectoral. De façon frappante, les acteurs locaux du logement, et notamment les bailleurs sociaux, connaissent très mal le fonctionnement et les résultats de ce contingent et les critères de sélection de la préfecture. Celle-ci elle-même semble mal connaître les logements de son contingent et ne pas avoir d'orientation très claire pour l'établissement des propositions de candidats. Pour cette raison, nous avons obtenu très peu de données chiffrées ou de documents d'action publique relatifs à la gestion du contingent.

Nous analyserons la gestion du contingent en trois temps. Nous montrerons tout d'abord comment cette gestion s'est transformée depuis le début des années 1990, dans le sens d'une tentative de réinvestissement de son contingent par la préfecture. Nous soulignerons ensuite les contradictions qui imprègnent la façon dont les agents de la préfecture se représentent la mission du contingent et lui donnent sens ; ici encore, c'est le dilemme entre la problématique de l'accès au logement des plus défavorisés et celle des équilibres de peuplement qui nourrit ces contradictions. Enfin, nous analyserons les mécanismes concrets (logiques d'action, stratégies et contraintes) de la gestion du contingent préfectoral ; nous verrons que cette gestion reproduit des mécanismes discriminatoires qui mettent les minorités ethniques à l'écart du logement social.

### 1. De l'abandon au réinvestissement du contingent préfectoral

Comme dans la plupart des départements, la préfecture des Bouches-du-Rhône est restée très effacée jusqu'aux années 1980 sur la question des attributions de logements sociaux, plus effacée que ne l'autorisait ses prérogatives formelles. Celles-ci ont été renforcées depuis les années 1990, le

législateur incitant fortement l'Etat local à réinvestir ce domaine (loi Besson de 1990, loi de lutte contre les exclusions de 1998). La préfecture des Bouches-du-Rhône s'est alors effectivement ressaisie partiellement de ses compétences et pouvoirs, comme l'illustrent la reprise en main du contingent, mais aussi l'établissement d'un RDA, d'un ACD (et d'un observatoire par la DDE).

Jusqu'en 1991, le service de gestion du contingent préfectoral était rattaché directement au cabinet du préfet, rattachement qui indique la forte politisation de la gestion du contingent à cette époque. La gestion du contingent prioritaires était très lacunaire et caractérisée par l'influence des élus sur le processus de proposition. Cette influence peut paraître *a priori* paradoxale, en contradiction avec la représentation de l'Etat garant de l'intérêt général sur la scène politique locale ; elle est en fait révélatrice des relations ambiguës entre le préfet et « ses notables » dans les jeux d'acteurs locaux (Worms, 1966). Contrairement aux 5% du contingent fonctionnaires, le parc du contingent prioritaires était mal identifié par la préfecture. La transmission des informations sur le contingent était soumise au bon vouloir des bailleurs. Les propositions de candidats concernaient le plus souvent des candidatures soutenues par des élus. La préfecture n'avait au demeurant pas établi de fichier de demandeurs ni défini de critères de priorité pour la sélection des candidats.

L'année 1991 marque une inflexion nette dans le sens d'une reprise en main de la gestion de son contingent, sans doute sous la pression de la remise à l'agenda national de la question par la loi Besson de 1990. En juillet 1991 est créé au sein de la préfecture un bureau logement, dans lequel est désormais intégré le service de gestion du contingent, qui conquiert ainsi une certaine indépendance vis-à-vis du cabinet du Préfet, même si, comme nous le verrons, cette autonomisation ne met pas complètement fin à la gestion clientéliste du contingent. Ce bureau s'attèle alors à la reconstitution du contingent, c'est-à-dire à l'identification de l'ensemble des logements faisant l'objet du droit de réservation préfectoral. Cette reconstitution se fonde sur trois leviers : la réservation sur les constructions neuves ou les opérations de réhabilitation ; le contingentement du parc existant nouvellement conventionné en raison des règles de bouclage de l'APL et de l'extension du droit de réservation aux SEM ; l'exploitation des conventions des offices qui créent le droit de réservation préfectoral à hauteur de 30% (dont 5% pour les fonctionnaires). Le bureau logement récupère alors ces conventions anciennes afin de répertorier avec chaque bailleur les logements du contingent et leurs caractéristiques quantitatives et qualitatives. Le parc du contingent se reconstitue ensuite progressivement au gré des vacances signalées en préfecture.

Deux contrats spécifiques sont toutefois négociés avec les deux principaux bailleurs du département, représentant à eux deux près de la moitié du parc conventionné : l'OPAC Sud et HMP. L'OPAC s'engage à signaler à la préfecture un logement vacant sur deux, afin de garder un certain équilibre des attributions. Le contrat avec HMP est plus flou en matière de réservation préfectorale.

Selon ce contrat, les membres du bureau logement de la préfecture vont siéger aux commissions spéciales d'attribution pour les populations défavorisées, instaurées par l'office. Les candidatures proposées par la préfecture y sont mises sur la table avec celles de la ville et de l'office. Au final, il est dans le cas d'HMP plus difficile d'évaluer les relogements obtenus de cette façon. Ces deux contrats montrent les limites des pouvoirs du préfet sur son contingent : dans ces deux cas, on voit que les bailleurs sociaux ont réussi à négocier pour garder une forte marge de manœuvre sur les attributions pour les logements relevant du contingent préfectoral, dans le premier cas en ne « rendant » au préfet qu'un logement sur deux, dans le deuxième cas en mettant les propositions du préfet sur le même pied que celles de la Ville et de l'organisme HLM.

### 2. Contingent « prioritaires », « mal logés » ou « social » ? Des représentations contradictoires

Malgré cette volonté affichée de mobiliser dorénavant ses compétences comme réservataire, le service logement de la préfecture est confrontée au problème du « sens » à donner au contingent et à son rôle social. Comme on l'a vu, le contingent préfectoral est né historiquement d'une volonté de réorienter les attributions de logement social vers les « mal logés » ou les « défavorisés ». Selon les termes du CCH, la réservation de droit au profit de l'Etat vise « les personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées ». Cette formulation cible les personnes défavorisées tout en ouvrant la porte, avec l'emploi de l'adverbe notamment, à une conception élargie des priorités et en créant par là une zone de flou sur les bénéficiaires potentiels. La « résurgence » du contingent préfectoral depuis les années 1990 s'inscrit clairement encore dans la perspective de la lutte contre l'exclusion, puisque c'est à la faveur de la mise à l'agenda de la question de l'exclusion sociale que les pouvoirs publics centraux ont rappelé les préfets à leur devoir en matière de mise en œuvre locale du droit au logement. La circulaire du 30 décembre 1992 relative à l'attribution des logements sociaux recadre ainsi la politique de gestion du contingent préfectoral en ciblant l'objectif d'accueil sur « les personnes qui ne parviennent pas à accéder au logement social par les circuits classiques d'attribution, et notamment par les autres contingents ». Afin de rationaliser la gestion du contingent, le ministre y demande de développer une contractualisation avec les organismes bailleurs et souligne que la gestion du contingent doit aussi être articulée avec la démarche engagée dans le cadre du PDALPD.

A l'analyse des propos tenus par les agents du service logement de la préfecture, il apparaît clairement que les agents de l'Etat eux-mêmes sont enferrés dans les contradictions d'un cadrage national de la question de l'accès au logement social qui met l'accent sur les « plus défavorisés » tout en maintenant un flou sur les bénéficiaires et en contrebalançant constamment le droit au logement avec la mixité sociale. *A priori* pourtant, le rôle du contingent préfectoral est univoque : la mission du préfet dans le domaine du logement social est bien de « faire prendre en compte les exclus », de

« lutter contre l'habitat indigne » ; « nous on est dans le social, même des fois trop » (entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001). Ce social a toutefois des contours flous. Cela transparaît de la façon dont le directeur du service discrédite le terme de « mal logés », pourtant présent dans le CCH, préférant évoquer un « contingent social » aux contours manifestement très lâches :

> « Dans toutes les cités qui ont été aidées par des financements Etat, depuis les 1970, le préfet a un logement sur quatre de réservé.
> -*Ca veut dire qu'aux Catalans*[413]*, en principe il doit y avoir 25% de mal logés ?*
> -Ouais [air sceptique].
> -*Et vous pensez que… [interrompue]*
> -…non, **pas mal logés, il n'y a plus de contingent mal logés hein. Ca ne veut plus rien dire, ça, c'est la guerre de quarante. Il y a un contingent qu'on appelle fonctionnaires, 5%, et les familles prioritaires, le contingent social. Ce n'est plus mal logés. Dans le social, vous n'êtes pas forcément mal logés.**
> -*Ca veut dire que les familles prioritaires, ça peut être des familles cadres moyens, etc. ?*
> -Bien sûr ! Relevant des plafonds de ressources.
> -*Parce qu'en principe c'est quand même 25% au titre de la solidarité nationale, non, ce contingent ?*
> -Ben justement, c'est le contingent social. Le contingent du préfet, c'est 5% fonctionnaires et 25% social. Le social ! Où commence le social ! ! Mal logés… Après, c'est les politiques publiques, lutte contre l'exclusion et solidarité, où il faut que le préfet soit en capacité de dire que les concitoyens les plus démunis sont prioritaires. On le dit depuis un certain temps, depuis la loi Besson, ça fait dix ans. Et quand dans les cités on n'a mis que des plus prioritaires et qu'on voit qu'il y a des cités où il n'y a que des familles monoparentales ou au RMI, c'est ça la mixité ? Je ne suis pas convaincu. […] Mais enfin, en même temps, on s'est rendu compte que si l'Etat ne vient pas forcer sur les personnes âgées, les immigrés, les foyers migrants, les familles à ressources liées aux prestations sociales, qui est-ce qui va s'en occuper ? C'est ça, l'intérêt de l'action de l'Etat. C'est d'agir vis-à-vis de groupes sociaux qui sont dans des dispositifs d'exclusion. » (Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.)

Ces propos révèlent de façon très nette l'écartèlement de l'Etat local entre accès au logement des plus défavorisés d'un côté, mixité sociale de l'autre. En évoquant un contingent « social » et non pas un contingent mal logés, en mettant en balance accès au logement des « familles monoparentales ou au RMI » et la mixité sociale, le directeur du service maintient le flou sur les frontières entre prioritaires et non prioritaires, mettant du même coup à distance de la figure de l'Etat protecteur des plus démunis, tout en reconnaissant que seul l'Etat peut protéger l'intérêt des groupes en difficultés dans l'accès au logement. La catégorie des « prioritaires » semble ici n'avoir plus de limite, sauf celle des plafonds de ressources pour l'accès au logement social, conception qui étend le bénéfice potentiel du contingent à l'ensemble des ménages éligibles au logement social, au contraire de la conception restrictive prônée par les termes du CCH et ceux encore plus explicites de la circulaire du 30 décembre 1992.

Quant à la catégorie de « mixité sociale », elle soulève jusqu'au sein de l'Etat local des interrogations, relatives tant aux présupposés qui la fondent qu'aux moyens de la mettre en œuvre :

> « *Vous pensez que l'Etat local a des leviers pour agir sur la mixité sociale et le droit au logement, au niveau local ?*
> -Le droit au logement ?
> -*Oui, et la mixité sociale.*
> **-La mixité, je ne sais pas ce que c'est. Il faut demander la définition de ce que c'est la mixité. Je m'interroge**.
> -*Et la diversité de l'habitat ?*
> -Je ne sais pas ce que c'est moi. Des couples mixtes, des franco-mixtes, je ne sais pas. Non mais je vous assure, ce n'est pas une boutade. Mettre de la mixité… alors des cadres sup dans des cités en ZUS ? En ZUS ils peuvent y aller comme ils veulent, il n'y a pas de plafonds de ressources. Attendez, c'était ça au départ, une approche totalement… où ils te remettent du lien entre les couches sociales… - [ton de l'évidence] **mais il y a des phénomènes de fait de ségrégation spatiale**. » (Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.)

Impossible, la mixité sociale est en outre présentée comme une injonction perverse, paradoxale, dans la mesure où elle est utilisée par les bailleurs sociaux pour éviter d'accueillir dans leur parc des ménages considérés comme « indésirables ». Le motif principal de refus des bailleurs vis-à-vis des candidats préfectoraux est le « déséquilibre social », invoqué par le RDA au contraire pour permettre un meilleur accès des personnes en difficulté dans le parc social. La préfecture se retrouve ainsi prise àu piège des règles du jeu fixées par elle *via* le RDA :

> « **Alors, quel est le motif principal de refus? Et ça c'est complètement aberrant, et pourtant c'est dans le règlement départemental d'attribution. C'est le déséquilibre social. […] L'autre fois on s'est dit mais qu'est-ce qui nous a pris d'intégrer ça dans le règlement départemental ?** Parce que le règlement départemental était quand même très clair. [Il lit le RDA] « Le classement de ces critères de priorité définit une politique d'attribution concertée entre chaque organisme bailleur et les collectivités locales. Ce classement tient compte notamment du bilan social du parc de l'organisme. » **Ce n'était quand même pas idiot en 1990. […] Nous on était pro-immigrés, enfin pro les démunis et les personnes qui avaient des difficultés d'accéder au premier rang du logement social.** Les bailleurs refusaient de leur faire constituer des dossiers. C'est quand même illégal. […] Et on avait parlé du bilan social. […] Alors de temps en temps ils nous ont dit, mais nous on oppose un bilan social. Alors, ça s'apprécie… » (Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.)

On voit donc comment l'invocation de la mixité sociale introduit de fortes contradictions dans l'action de l'Etat et légitime des politiques d'attribution des organismes HLM défavorables aux personnes les plus en difficulté. En outre, l'action même de l'Etat à travers la gestion du contingent semble moins en mesure de contrecarrer ces tendances qu'elle-même en proie à ses propres contradictions. La mise à distance du contingent « mal logés » au profit d'un contingent dit « social » aux contours plus vastes et indéfinis s'accompagne d'une forme de mise à distance des publics défavorisés, qui se matérialise, au sein du contingent, dans l'institutionnalisation d'une filière

[413] Groupe très coté, situé dans un arrondissement bourgeois de Marseille.

spécifiquement réservée aux personnes en difficultés. Cela est tout à fait remarquable puisqu'en principe c'est l'ensemble du contingent, et pas seulement une partie, qui doit aller aux plus défavorisés. Dans le cadre de cette filière, certains logements du contingent préfectoral sont transmis aux BAIL, Bureaux d'aide et d'insertion par le logement, dont la mission est de loger des publics du PDALPD. La spécificité de cette filière réside dans l'intervention d'un travailleur social : pour bénéficier d'une proposition de logement, les ménages doivent rencontrer un(e) assistant(e) social(e). Cette « socialisation » (au sens de travail social) de la gestion du contingent n'est pas sans poser problème : flou sur la frontière entre les publics du PDALPD et les autres ; renvoi vers le travail social et l'action sociale de publics dont les difficultés trouvent pourtant moins leur source dans les caractéristiques sociales (les RMIstes par exemple sont quasi systématiquement renvoyés vers le dispositif BAIL et vers les travailleurs sociaux) que dans la situation économique et financière, les difficultés matérielles à accéder à un logement sur le marché privé et la pénurie de logements sociaux. La distinction entre une filière « normale » et une filière « BAIL » montre que, dans l'esprit de la préfecture, le logement des personnes défavorisées n'est pas *l'*objectif, mais *un* objectif du contingent.

On peut noter que cette évolution est en partie en phase avec certaines recommandations établies par le rapport Geindre : constatant que les organismes bailleurs contournaient les propositions du préfet lorsqu'il s'agissait de personnes défavorisées ou « indésirables » et désignaient le contingent préfectoral comme la cause des déséquilibres de peuplement, et entérinant la notion de politique de peuplement « fine » (p. 26), le rapport affirmait : « Il nous semble préférable d'instituer par la loi la possibilité pour le préfet d'opposer à tel ou tel organisme l'obligation de loger des personnes défavorisées pour une partie du flux des attributions. Cette possibilité serait offerte au préfet en cas d'échec des solutions contractuelles ou conventionnelles. Elle pourrait concerner un pourcentage du flux tous contingents confondus de 30% à 50% par exemple » (Geindre, 1989, p. 25). Le rapport souligne toutefois qu'« il serait contraire à la bonne gestion locale que seule une fraction des logements réservés par l'Etat soit concernée par l'accueil des exclus du logement social » (p. 33) : c'est pourtant ce qui semble s'institutionnaliser à Marseille, où les dispositifs BAIL et ACD ont pour seule base une partie du contingent préfectoral.

Les discours des agents de l'Etat local sont à ce point marqués par les contradictions et les ambiguïtés - qui elles-mêmes sont le produit de l'ambiguïté de la loi et des catégories nationales d'action publique, mais aussi de la position de faiblesse de l'Etat dans les jeux d'acteurs locaux - qu'on peut se demander comment ces contradictions se matérialisent dans la gestion concrète du contingent.

### 3. La gestion du contingent préfectoral au concret

Pour faire face à la demande, le service dispose d'une offre qui se caractérise, sur un plan quantitatif, par son insuffisance globale, et sur un plan qualitatif par la faible attractivité de la plupart des logements disponibles. Le nombre de logements mis à disposition de la préfecture est d'environ 1600 par an sur les Bouches-du-Rhône, dont 800 sur l'arrondissement de Marseille. Cette relative rareté s'explique en partie par des raisons structurelles, à savoir la baisse de la mobilité dans le parc et celle de la construction neuve. Mais elle découle aussi de stratégies de rétention d'informations des bailleurs sociaux, auxquelles la connaissance encore faible du parc contingenté par la préfecture empêche de faire obstacle. Manifestement, le nombre de logements mis par an à disposition du préfet est loin de représenter le quart des logements devenus vacants durant l'année (alors que le contingent prioritaires représente 25% des logements de chaque ensemble construit[414]).

> « On en a 800 par an, sur l'arrondissement. En même temps, si on s'interroge, c'est que le contingent du préfet bouge moins que le contingent des autres réservataires. […] De toute l'expertise qu'on a par observation de la demande et de l'occupation sociale, il y a à peu près 125 000 logements sociaux dans le département, il y en a 10% qui bougent, ça fait 12 000. Sur les 12 000, je dis moi c'est étonnant, je n'en ai vu que 1600. **Ils me disent c'est beaucoup. Ben moi je trouve que ce n'est pas beaucoup ! Ce n'est pas beaucoup ! Je pourrais peut-être en avoir un petit peu plus !** » (Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.)

Bien que la rareté de l'offre et son inadéquation à la demande rendent cruciale la formulation de critères de sélection et de priorité censés permettre la mise en œuvre des principes de justice sociale et d'équité, on ne peut que faire le constat d'une très forte indétermination de ces critères. Pour commencer, on doit souligner l'absence de tout règlement ou circulaire qui préciserait et hiérarchiserait les critères de sélection des demandeurs à mettre en œuvre au niveau du service. Et, comme on l'a déjà noté plus haut, le RDA ne donne pas de directive précise quant à la gestion concrète du contingent. Il n'y a donc aucune règle, aucun critère formalisé et publicisé concernant cette gestion. Dans ces conditions, le processus de sélection est soumis au flou et à l'indétermination :

> « **Nous, nous nous occupons du social** [contingent social]. Lorsqu'on fait la requête, on demande à ce que l'appartement recherché soit un social, mettons un T3 dans le 15e. Donc l'ordinateur va faire le tri dans tout ceci, va nous chercher un T3 dans le 15e et tous les gens qui pourraient être intéressés. **Et après comme je vous ai dit, en fonction de l'urgence, on va voir un peu qui on va proposer**. Il y a l'ancienneté bien sûr. Si quelqu'un a déposé une demande il y a 6 mois, il va certainement passer avant quelqu'un qui va me la déposer aujourd'hui. **Soit il y a une urgence qui est signalée, soit il y a une *intervention qui est faite par un élu ou autre hein, ou au niveau du préfet.*** […] Sinon, on a des interventions d'associations, d'assistantes sociales, nous disant d'intervenir pour telle personne, parce que la personne est dans telle situation. Il y a des gens qui sont avec 4 enfants dans un T2, on nous dit qu'est-ce que vous pouvez faire, et ainsi de suite. **C'est**

[414] Cela ne signifie pas que le préfet récupère automatiquement 25% des logements vacants. On peut toutefois considérer que les logements du contingent ont à peu près le même taux de rotation que le stock total de logement, et donc que les logements du contingent représentent en toute probabilité à peu près le quart des logements vacants pour une période donnée.

**au cas par cas qu'on voit un peu comment on peut traiter**. » (Entretien avec un agent, gestion du contingent préfectoral, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.)

Cette description de sa pratique par un agent du service met bien en évidence le flou et l'absence de hiérarchisation des critères de sélection. L'usage de critères de sélection semble au final très aléatoire. La sélection se fait ainsi, pour reprendre les termes de l'agent cité ci-dessus, au « cas pas cas », avec une très forte dimension discrétionnaire. En l'absence d'institutionnalisation des critères, les décisions prises peuvent varier d'un agent à un autre. Cette dimension discrétionnaire du travail de sélection opéré par les agents est toutefois considérablement réduite par l'existence de contraintes découlant non seulement des caractéristiques de l'offre et de la demande mais aussi de l'intervention d'autres acteurs dans le processus, et en particulier les bailleurs sociaux, les élus et les usagers.

Tout d'abord, les logiques des bailleurs sociaux s'imposent très fortement aux acteurs préfectoraux. Le rapport de forces bailleurs sociaux / préfecture est manifestement défavorable à cette dernière. La faiblesse persistante de l'implication préfectorale, en dépit des efforts observés depuis le début des années 1990, et la maigreur des moyens humains et matériels engendrent un rapport de forces défavorable qui se traduit de diverses manières. Les bailleurs sociaux en profitent tout d'abord pour développer différentes stratégies de « résistance » à l'intrusion de la préfecture sur leur pré carré les attributions et tenter d'imposer leurs candidats sur des logements du contingent préfectoral, en particulier en ce qui concerne le patrimoine attractif. Par exemple, la connaissance limitée de son contingent par la préfecture ouvre la voie aux stratégies de rétention d'information des bailleurs sociaux. Par ailleurs, ceux-ci « rusent » avec le facteur temps : sachant que la préfecture ne dispose légalement que d'un mois pour faire accepter une proposition, le logement leur revenant dans le cas contraire au terme de ce délai, ils s'efforcent de ralentir le processus par tous les moyens, par exemple en ne contactant pas immédiatement les candidats du préfet ou en ne prévenant pas immédiatement la préfecture d'un refus d'un candidat préfectoral en CAL. Une autre stratégie consiste à réunir les CAL à une faible fréquence afin de ralentir la procédure. Et, surtout, la décision finale d'attribution revient aux CAL des organismes bailleurs. Certes un bailleur doit motiver sa décision en cas de refus, mais la législation est suffisamment floue pour lui permettre de faire valoir toute une gamme de motifs de refus, au rang desquels la « mixité sociale » ou, selon les termes du RDA, le « bilan social de l'organisme ». L'absence de représentant du préfet en CAL dans la pratique ne permet pas à la préfecture d'exercer une pression sur les décisions prises ou de contrôler la légalité du processus d'attribution et des critères pris en compte. Les organismes bailleurs possèdent au final une gamme de moyens conséquents pour vider d'une grande partie de son contenu le pouvoir de réservation du préfet.

Par ailleurs, l'expérience de ce rapport de forces conduit les agents préfectoraux à anticiper les critères des bailleurs afin de préserver leurs chances de « faire passer » leurs candidats : « on fait une

présélection » (entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône.). Ce phénomène illustre parfaitement ce que le rapport Geindre a appelé « l'écrémage anticipé des candidatures » (Geindre, 1989, p. 12). Les agents préfectoraux intériorisent deux principaux critères : le critère financier et le critère ethnique. Tout d'abord, ils intègrent avec précision les exigences des bailleurs sociaux en termes de solvabilité et de taux d'effort :

> « Je dirais que dans les quartiers Nord, seulement 70% des demandes aboutissent par rapport aux candidats que je propose. Parce que moi un logement comme celui-ci [un T4 dont le loyer est de 3200F à la Savine], je ne vais pas le proposer. Parce que 3200 F, la Logirem va demander des ressources d'au moins trois fois le loyer, c'est-à-dire qu'elle va demander au moins facilement 10 ou 11 000 F de ressources. » (Entretien avec un agent, gestion du contingent préfectoral, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 21/11/2001.)

Le second critère est le critère ethnique. Les propositions de candidats d'origine immigrée par la préfecture suscitent régulièrement des résistances des bailleurs. Le directeur du service logement évoque à ce sujet une situation de « guérilla » entre préfecture et bailleurs sociaux :

> « *Ca se passe comment vos relations avec les bailleurs sociaux sur les questions de contingent ?*
> **-Eh bien, c'est la guérilla.**
> *-La guérilla, avec tous ou avec certains… ?*
> -Pas avec moi, parce que moi ils ne me la font plus depuis dix ans, mais j'en ai usé plusieurs, des responsables de gestion locative. Mais on leur indique qu'on est là. Quand on fait une proposition, on fait une proposition. Quand on nous refuse un candidat - parce que généralement on est en contact avec les ménages avant de proposer, comme on ne fait pas d'accueil -, on dit mais attendez, on avait quelques critères ; ce n'est pas le dernier arrivé qui va avoir une proposition sur Carnoux, ce n'est pas un candidat du maire qui doit l'avoir, c'est un candidat qu'on a par rapport à des critères sociaux, décohabitation, des gens qui sont en expulsion locative parce que le propriétaire vend son appartement… C'est ça, nos urgences un peu sociales. **Il n'y a même pas à savoir quel est le nom du ménage ! Il n'y a pas à savoir quel est son nom. C'est pour ça, je dis on est tous arabes.** » (Entretien avec le directeur du service du logement, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 16/11/2001.)

Cette intériorisation de certains critères de sélection des candidats se redouble d'une volonté d'« arrangement » manifeste dans certains aspects des procédures : par exemple, la préfecture propose pour chaque logement vacant une liste de trois candidats au bailleur social et non pas un seul candidat. Ce procédé met le bailleurs social en situation de choisir celui des trois candidats qui lui convient le mieux, alors même que la sélection de ces trois candidats prenait déjà en compte les critères usuels des organismes HLM.

Il faut ensuite évoquer l'intervention des élus dans le processus de gestion du contingent. Si le clientélisme caractérise encore plus la gestion du contingent municipal, le contingent préfectoral n'en est en effet, paradoxalement peut-il sembler, pas exempt. Pour preuve, un agent parmi les cinq que compte le service de gestion du contingent est spécifiquement chargé de gérer les « interventions des élus », ce qui indique, d'une part l'importance quantitative des interventions clientélistes dans la

sélection des demandes, d'autre part la prise en compte effective de ces interventions, qui paraissent pourtant contradictoires avec la mission de logement des personnes prioritaires, qui suppose le respect de critères sociaux de priorité[415].

> « On a des fois des interventions d'élus. Vous voyez [il montre un courrier qu'on vient de lui apporter], un élu demande que l'on réexamine la demande de Mme Untel. Donc il y a une personne qui est chargée des interventions, c'est Mme P..
> -*Les interventions, ça veut dire quoi ?*
> -Les interventions c'est quand il y a un élu qui intervient pour une personne. Donc c'est elle qui fait la réponse à l'élu.
> -*Ca arrive souvent ?*
> -Oui oui, **ça foisonne. Il y a certains élus qui systématiquement nous saisissent.** Par exemple lui, M. de F.
> -*Comment ça se fait qu'il y a une personne qui est chargée de ça ?*
> -Parce qu'il y en a beaucoup. » (Entretien avec un agent, gestion du contingent préfectoral, préfecture des Bouches-du-Rhône, le 21/11/2001.)

La sélection effectuée par les agents intègre enfin les stratégies résidentielles des demandeurs. Les refus fréquemment opposés par les demandeurs lorsque les propositions qui leur sont faites sont trop éloignées de leurs attentes contraignent les agents à prendre en compte leurs stratégies résidentielles, par exemple en contactant de façon informelle les demandeurs avant d'engager véritablement et formellement la procédure. La différenciation très forte tant du parc de logements que de la demande (en termes de caractéristiques sociales, de niveau de revenus, etc.) rend obsolète une gestion du contingent qui s'inscrirait dans un schéma purement administratif, rationnel-légal, construit sur le mythe de l'indifférentiation des publics d'un côté et des logements sociaux de l'autre.

Au final, le taux de relogements effectués sur le contingent est d'environ 70%, ce qui signifie que 30% des logements du contingent ne sont, au bout du compte, pas attribués à un candidat proposé par la préfecture. Cette déperdition de 30% s'explique notamment par le refus de certains candidats par les bailleurs, par le fait que dans certains cas la préfecture n'a trouvé aucun candidat à proposer pour le logement (dans des cas où le logement est particulièrement peu attractif), et par le refus du logement par certains candidats[416]. Ce taux de relogement peut être considéré comme faible, surtout si l'on prend en compte le fait que les agents préfectoraux lors de leur sélection anticipent les réactions potentielles des bailleurs sociaux à l'égard des candidats.

---

[415] On peut souligner que l'intervention des élus dans le dispositif, dont la légitimité peut paraître problématique, est minimisée par le directeur du service. Interrogé sur la mention, dans l'organigramme, d'un agent en charge des « interventions des élus », il dissimule la portée réelle de la mission de cet agent en répondant qu'il s'agit d'« une personne qui fait tout le traitement des interventions, que ce soit lié à la politique de la ville, aux actions thématiques, aux maîtrises d'œuvre urbaine, le plan de relogement de Bellevue etc. ».

[416] Ce cas est rare car, comme on l'a vu, les agents veillent à s'assurer en amont que le candidat est prêt à accepter le logement afin précisément de limiter la déperdition sur le contingent.

En définitive, l'analyse de la gestion du contingent préfectoral met à jour, de façon flagrante, l'incapacité de la préfecture à favoriser, *via* l'exercice de son contingent, l'accueil dans le parc social des ménages « indésirables » aux yeux des bailleurs sociaux[417]. La gestion du contingent, contrainte par l'inadéquation de l'offre et de la demande, par la disqualification de la majeure partie des logements disponibles, par la capacité des organismes HLM à imposer leurs règles du jeu à un Etat local « consentant », mais aussi par les injonctions contradictoires au droit au logement et à la mixité sociale, reproduit les mécanismes d'exclusion des « indésirables » du parc social, notamment les « immigrés ». L'incapacité de la préfecture à imposer une logique plus sociale se lit dans la très nette prégnance, dans la gestion du contingent, des intérêts et logiques d'acteurs tiers (bailleurs sociaux, demandeurs, élus) qui peuvent être en porte-à-faux au regard de l'intérêt général ou de l'intérêt des plus défavorisés. On peut ainsi constater avec C. Bourgeois que « la préfecture est insérée dans un réseau de contraintes qui lui confère la position la plus désavantageuse dans le système local du logement social, malgré le pouvoir formel dont elle est légalement investie » (Bourgeois, 1996, p. 246).

Les défaillances du contingent préfectoral, souvent soulignées, ont fragilisé sa légitimité. Le rapport Erignac de 1994 en fournit une excellente illustration. Selon lui, « une forte utilisation du contingent préfectoral dans la commune renforce les risques de tension, dans la mesure où ce contingent (hors contingent fonctionnaires) concerne principalement des familles en difficulté ou des familles étrangères, dont l'arrivée peut être vécue comme un risque d'accentuation des difficultés de la commune » (Erignac, 1994, p. 18). S'il est précisé qu'il s'agit « d'un simple constat qui n'a évidemment pas pour but de contester la légitimité du contingent préfectoral » (p. 18), reste que l'impression d'ensemble dégagée du rapport est celle d'une reconnaissance de l'autonomie des bailleurs sociaux et de la légitimité des politiques du peuplement : « Il ne peut y avoir de politique d'attribution qui ne soit fondée sur une 'politique de peuplement' » (p. 24). Cette reconnaissance a pour prix le renoncement à une intervention « autoritaire » de l'Etat dans le processus d'attribution. Le rapport défend en conséquence une gestion concertée des contingents et reconnaît explicitement la légitimité supérieure de l'intervention des bailleurs sociaux dans le processus d'attribution :

> « **Quoiqu'il en soit, il est souhaitable que les organismes retrouvent l'entière responsabilité de l'attribution. L'exercice du pouvoir d'attribuer doit reposer en effet sur une parfaite connaissance du patrimoine concerné, de sa composition sociologique et des services proposés, connaissance que ne peuvent revendiquer ni les services préfectoraux, ni même les services communaux**. Le pouvoir d'attribution doit, d'autre part, rester inséparablement lié à la responsabilité de gestion. Affaiblir le lien entre l'organisme et le locataire se traduirait automatiquement par des difficultés de perception des loyers. **Or c'est l'organisme bailleur qui subit les conséquences financières des impayés de loyer, ainsi que des diverses dégradations ou encore de la dévalorisation de son patrimoine** consécutive à une concentration de ménages en

[417] Ce constat est étayé par Simon, 2003a, pp. 82-84 ; ENA, 2000 ; Ballain, Benguigui, 1995 ; etc.

difficulté. **Il est donc indispensable qu'il soit maître en dernier ressort** des différentes étapes de la relation qui s'établit entre bailleur et locataire, et notamment de la décision d'accueil du locataire dans son patrimoine immobilier » (1994, p. 21).

Le rapport remet en cause l'existence même du contingent préfectoral : « Il est clair que l'Etat n'a ni la légitimité ni les moyens d'attribuer directement tel ou tel logement. A-t-il même toujours les moyens de faire des propositions ? Rien n'est moins sûr » (1994, p. 22). Le groupe de travail constitué autour du rapport reconnaît s'être posé la question de la suppression du contingent préfectoral (p. 23) et avoir finalement écarté cette réforme, considérant le contingent comme un indispensable « garde-fou et levier pour l'Etat » : « un tel transfert serait regardé comme un désengagement de l'Etat, aux dépens des personnes démunies de logement » (p. 33). Il préconise en revanche la gestion contractuelle du contingent (p. 23), comme l'avait fait avant lui le rapport Geindre (1989). Entre ces deux rapports toutefois, le changement de cap est net : alors que le rapport Geindre s'inscrivait dans une optique de renforcement des moyens du préfet, dont la légitimité de l'intervention n'était pas questionnée, le rapport Erignac conteste cette légitimité et entérine la reconnaissance de la légitimité des politiques de peuplement des bailleurs sociaux. Privilégier la bonne gestion, refuser de remettre en cause la suprématie des politiques de peuplement et donc l'autonomie des bailleurs sociaux, telle semble être l'approche « libérale » défendue par les artisans de ce rapport.

De ce point de vue, la récente bataille législative quant à la délégation de ce contingent aux maires ou présidents d'EPCI montre que le débat sur la légitimité du contingent préfectoral est toujours vivace. Le compromis entériné par la loi de 2004, qui encourage la délégation du contingent préfectoral sans la rendre obligatoire, est révélateur de ces hésitations récurrentes, liées à la reconnaissance de la légitimité des politiques de peuplement des bailleurs, mais aussi des élus locaux, très fortement représentés d'ailleurs à l'Assemblée nationale par le jeu du cumul des mandats. La position du préfet semble encore affaiblie par ces récentes évolutions. Les limites de la gestion locale du contingent préfectoral illustre le conflit majeur de légitimité entre l'Etat, garant du droit au logement, et les acteurs (organismes HLM et élus locaux) porteurs de « politiques de peuplement » considérées de fait par les pouvoirs publics comme tout aussi légitimes, au nom de la « mixité sociale ». Cette faiblesse de l'Etat local dans le processus d'attribution autorise le déploiement des stratégies ethnicisées des bailleurs sociaux.

### *B. Le contingent municipal : une gestion clientéliste*

« Le logement a longtemps été pour les élus locaux une affaire de cabinet plus que d'administration municipale », note le rapport Geindre (1989, p. 13). A Marseille, le clientélisme a effectivement caractérisé, et caractérise encore fondamentalement, la gestion du contingent municipal.

Il faut noter d'emblée la différence qui sépare le contingent municipal du contingent préfectoral prioritaires : alors que celui-ci est, comme son nom l'indique, orienté vers des publics spécifiques, à savoir les prioritaires tels que définis par le CCH, et notamment les mal logés et défavorisés, celui-là ne se voit pas fixer de cadre restrictif par le pouvoir législatif ou réglementaire. Autrement dit, les seules règles qui s'appliquent à la municipalité en tant que réservataire sont les règles générales d'éligibilité et de priorité énoncées par le CCH. En ce sens, le contingent municipal n'a pas pour mission légale de faciliter l'accès de personnes en difficulté au logement social. Le contingent municipal n'est pas un contingent de droit, mais le fruit d'une convention, la contrepartie d'apports de terrain, de financements ou de garanties financières. Ces droits de réservation sont limités dans le temps, puisque liés à la durée de la convention. Ils ne peuvent dépasser 20% des logements de chaque programme[418]. Dans la pratique, le taux de réservation communal peut atteindre des niveaux très inférieurs au seuil de 20%, soit parce que le financement de la construction du programme a fait l'objet d'une garantie départementale[419], soit parce que les conventions ont expirées (Rapport Erignac, 1994, p. 12).

Si le droit de réservation des collectivités locales, et notamment des municipalités, découle de conventions, reste qu'il s'enracine aussi dans l'idée d'une légitimité des élus locaux à intervenir dans l'attribution des logements sociaux construits sur leur territoire. Le rapport Erignac évoque ainsi « une légitimité naturelle » de la commune[420] « à intervenir dans le processus d'attribution » (p. 23). Plusieurs arguments viennent étayer la proposition. Tout d'abord, les maires sont impliqués dans les politiques de développement des quartiers « difficiles » et souhaitent légitimement agir en faveur du maintien des « équilibres » dans ces quartiers. Le logement social étant devenu une ressource rare, « les habitants d'une commune ne peuvent comprendre que des logements sociaux soient construits sur leur commune pour servir exclusivement à d'autres ». Par ailleurs, « les maires sont d'autant plus incités à accentuer la construction de logements sociaux sur leur commune qu'ils sont assurés d'une priorité de leurs administrés les plus modestes ». Enfin, « il revient toujours à la commune d'assumer les conséquences du choix du nouveau locataire, en termes de dépenses d'aide sociale, de dépenses en matière d'éducation, etc… » (p. 24). Toutefois, il est remarquable que le rapport questionne, comme pour l'Etat, l'existence même d'un droit de réservation des communes, soulignant qu'« on pourrait imaginer que les communes se bornent à fixer des objectifs quantitatifs aux organismes HLM » (p.

[418] Il en va différemment des droits de réservation obtenus par les collecteur de 1% ou les employeurs, qui ne se voient fixer aucune limite en termes de pourcentage des logements.
[419] On peut donner l'exemple de certaines villes nouvelles, dans lesquelles les emprunts des bailleurs sociaux ont été garantis par le conseil général, la petite commune d'origine n'ayant pas les moyens de le faire : à Cergy par exemple, le contingent du maire est de 2% tandis que le conseil général dispose d'un contingent de 15% (rapport Erignac, 1994, p. 12).
[420] Le rapport évoque aussi la légitimité naturelle de l'Etat à intervenir dans ce domaine, mais ses auteurs semblent bien davantage acquis à l'idée de la légitimité municipale.

24). A nouveau, l'argument semble être celui de la préservation de l'autonomie des organismes bailleurs sur les politiques de peuplement. Finalement, le rapport se prononce en faveur du maintien du contingent municipal, afin d'« affirmer le rôle du maire » (p. 24). Les débats récents autour de la loi de 2004 ont montré l'actualité de cette question de la légitimité et de la capacité de la commune à intervenir dans le processus d'attribution des logements sociaux.

Ces ressorts de la légitimité de la municipalité dans le processus d'attribution qu'énumère le rapport Erignac soulèvent la question des effets de cette implication municipale sur l'accès au logement social des « indésirables ». A l'évidence les intérêts, contraintes et stratégies d'un maire en matière d'attribution sont spécifiques et peuvent s'écarter de ceux des bailleurs sociaux ou de l'Etat local, mais aussi sur certains points les rejoindre. Entre maintien des équilibres territoriaux, accueil des ménages résidents les plus en difficulté, protectionnisme vis-à-vis des « cas sociaux » et visées électoralistes, quelles sont les logiques qui dominent la gestion du contingent municipal ? Dans quelle mesure cette filière d'accès au logement social est-elle plus que d'autres ouverte aux personnes en difficulté, et plus particulièrement aux ménages d'origine ethnique minoritaire ? Dans quelle mesure repose-t-elle sur des logiques, des critères de sélection différents de ceux des bailleurs sociaux ?

A Marseille, le contingent est théoriquement géré par le service municipal du logement, intégré à la sous-direction de l'habitat et du logement de la direction de l'urbanisme et de l'habitat. Ce service a deux missions principales : la gestion du contingent et la gestion de l'hébergement et du logement d'urgence (liés à des sinistres, évacuations, etc.). Il est constitué d'un directeur, de trois cadres fonctionnaires territoriaux (un attaché territorial, un conseiller socio-éducatif et une assistante sociale), d'un secrétariat de trois personnes et d'une section chargée des opérations de relogement composée de quatre agents. Le directeur du service, en poste depuis 1997, a une formation de droit public. Entré à la mairie de Marseille en 1968, il a d'abord travaillé durant vingt-cinq ans dans le service de l'état civil, en tant que responsable des bureaux annexes, puis directeur du service, puis directeur. Il a ensuite été durant deux ans directeur général des services à la population jusqu'en 1997.

Les agents chargés de la gestion du contingent ont pour tâche l'accueil des demandeurs et l'enregistrement des dossiers, la réception des informations envoyées par les bailleurs sur les logements libérés du contingent et la sélection des candidats proposés aux bailleurs. Si la décision d'accepter ou non le candidat reste au final du ressort de la CAL de l'organisme HLM (tout refus devant être motivé), la Loi d'orientation pour la ville de 1991 permet au maire d'être présent dans cette CAL, ce qui lui permet d'intervenir au sujet de l'ensemble des dossiers, et notamment d'y défendre les dossiers présentés par le service municipal du logement. Le contingent de la ville compte près de 7000 logements, ce qui représente un peu plus de 10% des logements sociaux de Marseille. Une moitié de ces logements sont gérés par le service central du logement, l'autre par les mairies

d'arrondissement depuis leur institutionnalisation en 1983[421] (sont concernés au premier chef les arrondissements où sont concentrés les logements sociaux : 10e, 11e, 13e, 14e, 15e et 16e arrondissements).

Le service est confronté à un déséquilibre entre le volume de l'offre et celui de la demande. Le nombre de demandes est croissant. Il s'élevait en 2000 à 4437 demandes nouvelles déposées, auxquelles s'ajoutent 520 demandes déposées antérieurement et renouvelées en 2000, soit un total de 4957 demandes (rappelons que ces demandeurs ont pu déposer d'autres demandes, par exemple auprès des organismes HLM ou du préfet). Cette demande est issue principalement de publics en difficulté, comme le montre le tableau ci-dessous. 29% des demandeurs sont en situation d'hébergement ou en hôtel, 24% sont en sur-occupation et 10% occupent des logements insalubres. Ce sont donc 63% des demandeurs qui relèvent d'un relogement d'urgence ou d'extrême urgence. Au regard de cette demande, le nombre de logements mis à disposition par les organismes HLM paraît très réduit. En 2000, 576 logements ont été mis à disposition de la Ville (286 à disposition du service logement et 290 à disposition des mairies d'arrondissement), contre 524 en 1999.

Si le nombre de logements mis à disposition est faible par rapport au nombre de demandeurs enregistrés auprès de la Ville, le nombre de relogements effectués au profit des candidats proposés par la Ville sur son contingent l'est encore davantage. Seuls 128 logements sur 286 mis à disposition du service central , et 131 sur 190 mis à disposition des mairies d'arrondissement, ont été attribués à des candidats municipaux. Au total donc, moins de la moitié des logements disponibles du contingent ont été exploités : 259 logements, contre 286 finalement attribués à un candidat des organismes. Ce faible taux de relogements, qui peut paraître surprenant étant donné la forte pression de la demande, tient, selon le rapport d'activités du service pour 2000, à la fois à des refus par les demandeurs (30 à 40%) et dans une moindre mesure à des refus par les bailleurs (15 à 20%).

La faiblesse quantitative et l'inadéquation qualitative des logements mis à disposition de la Ville rendent aigu le problème de la sélection des candidats proposés aux bailleurs sociaux et des critères de prioritarisation de la demande. Or les entretiens conduits avec des agents du service font apparaître un phénomène clé, celui de l'effacement de la logique administrative, sociale, sur laquelle repose l'action des agents du service, au profit de l'affirmation de deux autres logiques : la logique politique, portée par les élus municipaux, et la logique gestionnaire des bailleurs sociaux. La gestion du contingent est dominée par les élus municipaux et les bailleurs, les agents du service logement ayant peu de poids pour imposer leurs propres critères et leurs candidats. De là découle la reproduction

[421] Celles-ci ont ainsi instruit en 2000 36% des demandes et obtenu environ la moitié de l'ensemble des logements mis à disposition de la Ville.

des mécanismes d'exclusion de certains segments de la demande et tout particulièrement des candidats d'origine immigrée.

### 1. Le poids des élus : une gestion clientéliste du contingent

L'observation du processus de gestion du contingent conduit tout d'abord à constater l'étroite mainmise des élus municipaux sur ce processus. Du début à la fin, les élus sont les acteurs clés de la gestion du contingent. Contrairement à ce qu'indique l'organigramme, les agents du service logement n'interviennent que de façon secondaire. Au-delà du seul discours autorisé, celui du respect de la légalité et l'autonomie des agents du service, tenu par le directeur du service lors de notre entretien, on peut constater combien la gestion du contingent échappe à l'administration municipale et est dominée par les élus.

Le processus de politisation de la gestion du contingent se lit à travers l'implication du cabinet du maire au niveau des étapes clés du processus. Le rôle clé du cabinet du maire dans le domaine du logement à Marseille a été souligné par ailleurs. Y. Maury insiste, dans son analyse du système d'acteurs du logement à Marseille, sur le caractère pivot du cabinet du maire et la concentration officieuse des véritables pouvoirs de décision dans cette instance, alors même que les prérogatives liées à la politique municipale du logement reviennent officiellement à l'élu chargé du logement (Maury, 2001, pp. 239-240). Au cours de notre propre enquête, nous avons rencontré à deux reprises le directeur du service municipal du logement. Après avoir tenu un discours légaliste lors du premier entretien, construit autour de l'idée de respect des critères de recevabilité des demandes et de prioritarisation, ce directeur a renoncé à tenir ce discours lors du second entretien, au cours duquel il a expliqué que son service était, jusqu'à l'élection de Jean-Claude Gaudin, un service fantôme, la gestion du contingent étant assurée *de facto* par un « service logement bis » intégré au cabinet du maire. Ainsi, lorsque le service officiel du logement reçoit notification d'un logement disponible, il la retransmet immédiatement au cabinet, qui lui envoie la liste de ses candidats.

> « Quand on a un logement qui va passer en commission, le cabinet du maire nous envoie par fax la liste de ses candidats par logement.
> -*Ah parce que le cabinet du maire reçoit aussi toute la liste des logements vacants ?*
> -Bien sûr. Chaque fois on leur envoie, nous, dès qu'on reçoit un logement, ils reçoivent ça l'après-midi d'après, de façon à ce qu'on établisse une première liste, qui est épurée lors de la commission. » (Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.)

La commission mentionnée par cet agent est une commission de présélection des candidatures interne à la Ville, qui se réunit environ une fois par semaine (40 réunions au cours de l'année 2000) en fonction du nombre de logements mis à disposition du service (en moyenne 7 à 8 logements par semaine), afin d'établir des listes de candidats à proposer aux bailleurs pour chaque logement. Elle

réunit le directeur du service logement, une représentante du cabinet du maire (soit la responsable du logement, soit sa collaboratrice), et un agent du service logement. Elle établit, pour chaque logement, une liste de candidats à proposer au bailleur. Il s'agit d'une liste hiérarchisée, en général de 8 à 10 candidats. Une liste des trois premiers candidats est envoyée au bailleur. En cas de refus de ces trois candidats par le bailleur, le service lui adresse la liste des trois candidats suivants, etc. Dans la plupart des cas, les trois candidats classés en tête sont des candidats du maire.

> « En général, **les trois premiers, ce sont les candidats du cabinet du maire**. Donc il y a une liste. On envoie les candidats aux sociétés au fur et à mesure que, eux, convoquent, et ils les refont passer après à leur commission à eux. Et ce n'est qu'après acceptation de la société que c'est définitif, nous on ne fait que proposer. Mais mettons que notre candidat est refusé, on passe au suivant et ainsi de suite, en fonction du numéro d'ordre. En général, on envoie les noms des candidats aux sociétés par liste de trois, les trois premiers, et donc ils les convoquent dans l'ordre.
> -*Et là comment… donc les trois premiers vous me dites, souvent c'est l'intervention du maire ?*
> -Oui, bon, disons que… il y a certaines priorités. C'est vrai que, par exemple, les sinistres ou des choses comme ça, c'est prioritaire, ou une opération d'évacuation etc. Sinon, le reste, c'est vrai qu'il y a une cellule logement au niveau du cabinet du maire, qui reçoit les doléances plus politiques. Donc quand il y a un logement – intéressant, si c'est un logement pourri du 15e, on a une certaine latitude – mais si c'est un logement dans le 7e arrondissement ou même d'autres arrondissements corrects, bon, **nous on sort quelques dossiers mais bon, sans illusion** quoi. » (Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.)

C'est seulement dans une configuration exceptionnelle qu'un candidat non soutenu par le cabinet du maire peut passer devant un candidat du maire, en tout cas lorsque le logement est intéressant.

> « Lors de la commission, tout dépend du cas de figure. Par exemple, elle [l'assistante sociale du service] peut avoir des sinistrés, alors elle dit au cabinet du maire, à tel endroit j'ai telle famille qui est sinistrée, qu'il faut loger. Même si le cabinet du maire avait un candidat, il la laisse mettre en premier quand même le sinistré. Il y a des discussions à ce niveau-là. Sinon, **c'est sûr que s'il y a un logement correct où on a sorti quelques candidats mais où il n'y a pas de cas particulier, à la sortie vous allez retrouver les candidats du cabinet du maire en premier**. » (Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.)

On est donc ici très loin de l'application pure et simple de critères bureaucratiques, formalisés, et du discours légaliste tenu par le directeur du service logement, qui met en avant le respect des critères d'ancienneté, d'urgence, etc., sans toutefois se départir d'un certain flou.

Deux points de vue semblent s'opposer, au sein du service, quant à cette politisation très forte de la gestion du contingent. D'un côté, le directeur du service développe un discours de légitimation

de cette politisation, puisant dans l'argument de l'intérêt des élus pour le logement de leurs concitoyens, voire de leur « devoir » de s'en occuper[422] :

> « Que ce soit dans les quartiers nord ou ailleurs, **le logement c'est une chose qui intéresse les élus, et pour cause. Ils sont interpellés, reloger des gens c'est quand même une chose importante, et c'est normal qu'ils soient très proches de ce domaine**. Alors bon pratiquement, les gens qui gravitent autour du maire ont une mission de logement, même s'il y a un service qui reçoit les gens, ce n'est pas livré complètement… **ne serait-ce que dans le sens où on est, en tant qu'élus, les patrons, et qu'on veut voir si ça fonctionne bien, déjà. Il est évident qu'ils ont ce devoir-là**. » (Entretien avec le directeur du service municipal du logement, Ville de Marseille, le 20/11/2001.)

De l'autre, les agents du service, ceux qui sont en contact avec les demandeurs, sont écartelés entre leur mission et leur volonté de gérer de façon efficace le contingent en favorisant les personnes en difficulté, et la politisation du contingent, qui leur enlève quasiment tout pouvoir sur la sélection des candidatures.

### 2. La prégnance de la logique gestionnaire des bailleurs

Le second trait caractéristique du processus de gestion du contingent tient à la domination exercée par les bailleurs sur ce processus. La capacité des bailleurs à imposer leur logique aux agents du service logement est renforcée par la délégitimation de l'administration municipale engendrée par la politisation de la gestion du contingent municipal. Cette domination des bailleurs s'exerce de différentes façons, globalement les mêmes que dans le cas du contingent préfectoral : stratégies de rétention d'information ; ralentissement des procédures afin de récupérer le logement au terme du délai d'un mois ; motivation officielle des refus qui dissimule des motifs plus officieux illégaux, notamment le critère ethnique.

> « *Quels sont les motifs de refus ?*
> -Les trois quarts du temps, c'est ressources insuffisantes. Ou que le type de logement ne correspond pas à la composition familiale, trop petit par rapport au nombre de personnes etc.. Ca, ce sont les motifs officiels. **Il y a les motifs officieux aussi : style mixité sociale et compagnie**. Bon enfin, on se rend compte aussi que **des fois on leur envoie des dossiers de Comoriens et ils nous disent que la personne n'a pas répondu à la convocation.** En fait, on se rend compte bien souvent que la personne n'a jamais reçu de convocation. On ne la leur envoie même pas. Parce que le problème c'est ça aussi, nous c'est vrai que dans la mesure où on reçoit les gens et tout, on les connaît, on discute, eux non. **Souvent, ils regardent le nom**. » (Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.)

Aguerris à ces stratégies de contournement des bailleurs, les agents du service préfèrent anticiper leurs refus et leur proposer des candidats « acceptables » plutôt que prendre de risque de

[422] Sur la façon dont le clientélisme a été construit comme rapport politique légitime entre les élus et leurs ressortissants à Marseille, voir la thèse de C. Mattina (2003).

perdre un logement. Parmi ces critères anticipés par les agents, le critère ethnique est essentiel. Les agents du service sont ainsi conduits à écarter les demandes des ménages « immigrés » tout en désapprouvant totalement les discriminations opérées par les organismes HLM.

> « **C'est vrai que nous, ça nous incite à une certaine prudence, parce qu'on sait que les organismes nous les refusent avec une telle facilité, ils trouvent toujours quelque chose, qu'on essaie d'avoir des dossiers qui tiennent la route, pour qu'ils puissent être acceptés. C'est difficile, parce que les sociétés HLM veulent des Blancs, salariés, donc ce n'est pas évident** !! [rire] **On a de gros problèmes avec les sociétés HLM**. Ils nous rabattent de plus en plus les gens sur nous en disant vous êtes sans ressources, vous dépendez de la mairie, mais en même temps le même dossier qu'on leur propose ils le refusent ! [rire] Et en gros, ils ont des critères eux de… **ils ne veulent pas de Comoriens, dès qu'on est noir ou coloré ça ne va pas.** Alors ils trouvent toujours un prétexte, il y a toujours quelque chose qui ne va pas au niveau des ressources ou… C'est pour ça que ce n'est pas évident. » (Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.)

Ce constat de politiques discriminatoires dissimulées derrière des arguments légaux engendre, ici encore, des interrogations des acteurs sur la « mixité sociale » et les effets pervers de sa reconnaissance :

> « On a lancé il y a quelques années le fait de la mixité sociale, eh bien aujourd'hui, la **mixité sociale se retourne un petit peu contre l'idée de faire en sorte d'accepter des familles qu'on n'acceptait pas avant**, en disant on va mixer un petit peu, essayer de mettre un petit peu des gens de toutes origines, mais aujourd'hui les sociétés refusent parce qu'ils vont dire, **on fait de la mixité à l'envers**. […] **Cette mixité est un peu perverse** » (Entretien avec le directeur du service municipal du logement, Ville de Marseille, le 20/11/2001.)

A nouveau, cette domination des logiques des bailleurs est vécue différemment au sein du service. Le directeur du service donne à plusieurs reprises au cours de l'entretien des signes de compréhension des pratiques des organismes HLM : « je ne condamne pas les logeurs qui ont peut-être… ont raison » ; « c'est sûr qu'il y a des exagérations, mais on peut aussi comprendre la motivation si on était responsable d'un organisme HLM. Il faut faire marcher la baraque, et ce n'est pas évident ! ». Globalement, il semble avoir intériorisé le point de vue des bailleurs au point d'envisager le « problème des attributions » sous un angle gestionnaire. Placé de fait, en tant que directeur, en position de médiateur entre les logiques politiques, gestionnaires et administratives, il développe un discours traversé par les contradictions et les ambiguïtés de sa position. Ce discours emprunte à différents registres : soumission à la légalité ; minimisation de façade puis finalement reconnaissance du poids des logiques politiques ; reproduction du discours gestionnaire des organismes HLM. A l'opposé, les agents du front, confrontés directement aux publics et à leurs difficultés, construisent une tout autre vision du problème et une tout autre conception de leur rôle.

### 3. Les « agents du front » face à « la misère du monde » : l'expérience du guichet

Contrairement à la préfecture, le service municipal du logement a, à ce jour, un service d'accueil. Les agents du front y sont directement confrontés à la « misère du monde »[423]. Leur rôle consiste à recevoir les demandes, qui sont envoyées par courrier ou faites par les personnes au guichet, à les enregistrer immédiatement par informatique (en présence de la personne pour les demandes faites au guichet), à participer à la sélection des candidatures en tentant notamment de soutenir des demandes correspondant à un besoin qu'ils estiment prioritaire et qui, ne bénéficiant pas du soutien d'un élu, ont peu de chances d'être retenues. Leur mission consiste également à répondre à de nombreuses visites ou appels de personnes qui souhaitent savoir où en est leur dossier, et à faire « patienter » les demandeurs. La pression toujours plus forte face à l'augmentation des demandes a conduit à aménager leur rôle, et notamment les conditions de réception de la demande. Le fonctionnement du guichet a été revu, et une rotation instaurée afin que chaque agent ne subisse pas trop longtemps « l'épreuve » du guichet.

C'est cette « vie au guichet » (Dubois, 2003) qui révèle les contradictions de leur mission et qui fonde leur représentation du problème. Ils doivent constamment gérer, dans le face-à-face avec le public, cette contradiction fondamentale de l'activité du service. Le décalage entre l'urgence de la situation des personnes rencontrées quotidiennement au guichet ou par téléphone, et l'incapacité du système à répondre à cette urgence et à ces besoins, crée chez les agents un malaise, une frustration : « on craque ». Pris en étau entre l'expression, parfois violente, des besoins urgents du public et leur connaissance de l'hypocrisie du système, de son fonctionnement réel, qui exclut justement les populations dont les besoins sont les plus nets, il ont le sentiment de servir de « tampon », de « vendre du vent », de faire le métier de « baratineur ».

> « Nous au guichet c'est vrai qu'on voit les gens, c'est vrai qu'on a des gens qu'on reçoit, quand ils viennent nous expliquer un peu tous leurs problèmes, on note le nom, le numéro, et puis quand il y a quelque chose qu'on reçoit, on essaie de sortir le dossier. Mais bon, sans grand résultat souvent, c'est pour ça que pour nous c'est un peu… quand on arrive à loger une personne individuellement, on est content. Parce que ça arrive très rarement. [sourire] Nous ici, on vend beaucoup de vent si vous voulez. On est là pour…
> *-pour temporiser ?*
> -temporiser, oui. Et c'est pour ça que des fois ça peut mal tourner, parce que les gens ils n'ont que nous en face… [rire] Enfin bon, c'est rare quand même. Enfin ça arrive. Il y a quelques violences. » (Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.)

Comme dans le cas du contingent préfectoral, le contingent municipal s'avère dominé par des logiques, celle des élus et des bailleurs sociaux, qui font entrave au logement de certains

[423] Entretien avec un adjoint administratif, service municipal du logement, Ville de Marseille, le 27/11/2001.

groupes, notamment les minorités ethniques. A nouveau ici, on voit bien comment les logiques de l'exclusion sont le fruit, non pas d'un racisme de guichet qui conduit les agents chargés de la gestion du contingent à mettre à l'écart certains groupes, mais du fonctionnement global de l'institution et des interdépendances entre institutions, service du logement, élus, bailleurs sociaux.

### *Conclusion*

L'enquête menée à Marseille a permis de mettre en évidence l'étendue des logiques d'exclusion des minorités ethniques produites par la gestion des attributions de logements sociaux. A l'évidence, l'idéologie universaliste n'empêche pas les processus de catégorisation, de discrimination et de ségrégation qui mettent certains groupes ethniques à l'écart des logements sociaux ou de certains logements sociaux.

Ici comme à Birmingham, le racisme institutionnel s'ancre dans les contradictions entre objectifs sociaux et managériaux. Cette contradiction est institutionnalisée dans la loi, qui soumet les attributions à deux principes : celui de droit au logement mais aussi celui de mixité sociale. La cristallisation de ce principe de mixité sociale, souvent présentée comme incarnant un idéal républicain de brassage social, est en fait ambiguë et traduit avant tout la reconnaissance de la légitimité des politiques de peuplement des bailleurs sociaux. Les évolutions de la politique nationale depuis les années 1980 sont allées dans le sens de la reconnaissance, à côté de l'objectif de satisfaction des besoins, de celui du peuplement des cités et de la gestion des équilibres territoriaux. Ces évolutions, combinées à la très forte autonomie des bailleurs sociaux dans les jeux d'acteurs locaux, favorisent le primat accordé aux logiques managériales dans les attributions. La « mixité sociale », définie nulle part, légitime alors des stratégies ethnicisées de sélection des candidats et de peuplement des territoires. Les relations d'interdépendance et de pouvoir au sein du système local d'acteurs du logement social sont telles que les acteurs publics bénéficiant de droits de réservation ne contrecarrent pas ces logiques et, à bien des égards, leur intervention dans le processus d'attribution ne fait que reproduire les mécanismes discriminatoires.

C'est dans cet univers de sens HLM marqué par la suprématie de deux objectifs, la sélection des « bons » locataires et la gestion des « équilibres », que prennent sens les catégorisations ethniques officieuses mobilisées par les acteurs des attributions. Les stéréotypes ethniques relatifs aux « Comoriens », aux « Gitans », aux « Maghrébins » et autres sont très présents dans le discours des acteurs marseillais. Comme à Birmingham, c'est le registre culturel, et non racial, qui est mobilisé pour orienter des pratiques ethnicisées et les justifier. Toutefois, l'essentialisation de la culture prend une forme très différente de celle constatée à Birmingham. Alors qu'à Birmingham, la mobilisation des stéréotypes et raisonnements ethniques s'ancre dans la reconnaissance d'une « différence culturelle » valorisée, dans le contexte d'un modèle multiculturaliste, à Marseille elle s'ancre dans l'intériorisation de l'illégitimité des cultures minoritaires. Le registre de l'inadaptation culturelle des minorités ethniques vient alors prolonger le vieux thème de l'inadaptation qui, depuis les origines du

logement social, a légitimé des pratiques sélectives des bailleurs sociaux. Quant au registre du « choc des cultures » et de leur incompatibilité présumée, il vient légitimer, ici des stratégies de peuplement qui excluent les minorités ethniques au delà d'un certain « seuil de tolérance », là des stratégies qui tendent à concentrer certains groupes ethniques sur certains territoires.

## CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE : LE RACISME INSTITUTIONNEL, UN REGARD COMPARATIF

Nous avons mis en évidence, dans cette partie, la force et l'étendue des logiques d'exclusion ethnique - de discrimination et de ségrégation - à l'œuvre dans les attributions de logements sociaux à Birmingham et à Marseille. Ce constat est en contradiction flagrante avec l'idée communément admise, et diffusée par les discours d'Etat français, selon laquelle, d'une part, les institutions républicaines seraient au-dessus des catégorisations ethniques, et d'autre part l'idéologie républicaine universaliste et les politiques antiracistes *colour blind* feraient obstacle à l'ethnicisation des rapports sociaux. Bien au contraire, les institutions républicaines et les politiques sociales de droit commun participent de façon centrale à cette ethnicisation.

A Birmingham comme à Marseille, le processus d'attribution des logements sociaux exclut, discrimine, ségrège certains groupes ethniques minoritaires. Ces logiques d'exclusion ne sont pas le fruit des seules stratégies des ménages et de l'existence naturelle d'un « seuil de tolérance » aux « immigrés », ni des préjugés racistes de quelques individus au sein des institutions. La marginalisation des minorités ethniques n'est pas le fruit de leur culture, de leurs caractéristiques propres. Elle est le résultat de logiques d'exclusion produites par le fonctionnement « normal », routinier, des institutions, autrement dit d'un racisme institutionnel. La discrimination n'est pas un épiphénomène en marge des attributions : elle en est au coeur, elle est inscrite dans la logique même des attributions de logements sociaux.

Le racisme institutionnel, la discrimination à l'état de système ne sont pas une fatalité, ils ne constituent pas des phénomènes « naturels ». Certains contextes, certaines conditions sociales favorisent plus ou moins la production des discriminations. De ce point de vue, la comparaison que nous avons menée permet d'identifier un certain nombre d'éléments de contexte qui façonnent des « modèles d'exclusion ». On retrouve là l'idée de M. Lamont selon laquelle certains contextes culturels et structurels rendent possible la production de différents « modèles d'exclusion » (Lamont, 2002). La double étude de cas conduit à souligner trois éléments forts de ce contexte : la recomposition des Etats-Providence et la redéfinition des missions de la politique du logement social ; l'autonomie des acteurs des attributions, qui rend possible le déploiement de logiques gestionnaires ; et enfin l'existence d'un racisme culturel qui fournit un répertoire d'arguments susceptibles de justifier l'exclusion de certains groupes ethniques minoritaires, de concilier les valeurs universelles de

démocratie, d'égalité, de justice, affichées par les Etats britannique et français et l'exclusion systématique de certains groupes ethniques minoritaires.

## I. LA RECOMPOSITION DES ETATS-PROVIDENCE ET LA REDEFINITION DES MISSIONS DU LOGEMENT SOCIAL : DE L'EGALITE AU MARCHE

Depuis les années 1980, les définitions nationales des missions et des publics du logement social sont caractérisées par des tensions croissantes et par la référence croissante au marché, qui constituent un terrain favorable au développement des logiques d'exclusion. Ces tensions sont à resituer dans le cadre des recompositions radicales des Etats-Providence, dans le sens d'un démantèlement des politiques sociales et d'une prégnance croissante de l'idéologie libérale et des logiques de marché, qu'illustre parfaitement le cas de la politique du logement.

Durant les Trente Glorieuses, la satisfaction des besoins en logement les plus prioritaires était le seul fondement légitime des attributions de logements sociaux. En Grande-Bretagne comme en France, l'Etat assignait une mission claire et unique aux institutions du logement social : répondre aux besoins prioritaires des ménages en fonction de leurs conditions de logement, redistribuer la ressource en logement social en fonction des besoins. Des modes de gestion administratifs, rationnels-légaux, incarnés par les « systèmes de points », devaient permettre la redistribution la plus juste de la ressource en logement social. La politique du logement social était envisagée comme un espace redistributif situé (relativement) à l'abri des logiques sélectives du marché, fondées sur la sélection par l'argent.

Cette définition des missions du logement social a été radicalement remise en cause depuis les années 1980 au sein des deux pays et plus largement en Europe. En Grande-Bretagne, les réformes ont conduit au démantèlement du logement social et à la création de quasi-marchés. Les valeurs de l'individualisme, du marché, de la concurrence, de la performance, tendent à supplanter les valeurs de l'égalité et de la solidarité dans la définition de la politique du logement social et, au-delà, de la politique du logement en général. La politique universaliste de logement social menée jusqu'aux années 1970 a été remplacée par une politique résiduelle dont l'objet est moins d'opérer une redistribution sociale que de dresser un filet de sécurité pour ceux qui sont « incapables » de se loger sur le marché privé et stigmatisés pour leur « dépendance à l'Etat-Providence ». La question n'est plus seulement de redistribuer les richesses et les chances, elle est aussi - et peut-être surtout - de réaliser de bonnes performances, d'être rentable. Le mot d'ordre de « besoin » est désormais supplanté par ceux de « choix » du consommateur et de constitution de « communautés soutenables ». Ces termes peu explicites dissimulent en fait l'accent mis sur la performance, la bonne gestion, la rentabilité,

l'acceptation des logiques de marché au sein même de la politique du logement social : à travers ces termes obscurs, la politique nationale fait passer au premier plan la question de la bonne gestion et de la réduction de la vacance des logements.

En France, la notion de besoin a également été au cœur des attributions jusqu'aux années 1970, puis cette référence au besoin s'est peu à peu obscurcie. A partir des années 1980, la question des attributions a été progressivement redéfinie comme un problème, non seulement de redistribution, mais aussi, voire surtout, de peuplement des cités et de gestion des « équilibres territoriaux ». A côté de la mise en œuvre du droit au logement, un second objectif a été assigné aux acteurs locaux : la « mixité sociale ». L'institutionnalisation de ce principe entérine la reconnaissance par la loi des logiques de peuplement des bailleurs sociaux. L'objectif des attributions n'est plus seulement de répondre à la question : « qui a le plus besoin de ce logement ? » mais aussi à celle-ci : « où les mettre ? » (de Rudder *et al.*, 2000, p. 71). Comment éviter les « déséquilibres » dans certaines cités, comment éviter la vacance et la fuite des « bons locataires », les problèmes de voisinage, etc. ? Le principe n'est pas défini par le législateur mais son flou même autorise le déploiement de toutes sortes de logiques de peuplement contradictoires, toutes susceptibles d'être justifiées au nom de la « mixité sociale ». Tandis qu'en Grande-Bretagne la référence au besoin est brouillée par la référence au choix et aux communautés soutenables, en France le principe de « droit au logement » est brouillé par l'invocation concomitante de la mixité sociale.

La reconnaissance des logiques de marché conduit à la redéfinition du contenu de la mission d'égalité et de service public attribuée au logement social. D'une part, la baisse de la construction (ou, en Grande-Bretagne, la vente du stock aux locataires) renforce la pression et rend plus aigu le problème de la sélection des candidats. D'autre part, cette sélection ne se fonde plus aussi clairement sur un besoin défini de façon administrative. La référence au client, à ses préférences, la volonté de séduire et de retenir les « meilleurs clients » sont validées par l'Etat comme des objectifs légitimes des bailleurs sociaux. La gestion du risque et de la performance est désormais au cœur des politiques sociales et urbaines. La politique du logement social en témoigne des plus clairement (Simon, 2003a).

Ce nouveau contexte transforme le rapport au client et les modes de construction des publics par les acteurs du logement social. Ces publics ne sont plus catégorisés en fonction de leur besoin, selon des systèmes de points définissant de façon administrative et transparente les priorités[424], mais en fonction du risque qu'ils représentent pour la bonne gestion de l'institution. La construction sociale

[424] Il faut souligner que, même durant la période précédente, les pratiques d'attribution, dans les faits, s'écartaient de ce schéma administratif, légal-rationnel ; mais le déplacement opéré depuis les années 1980 au niveau de la loi même n'en est pas moins révélateur des évolutions contemporaines, et fondamental en ce qui concerne l'avenir du logement social.

du client a désormais un nouvel horizon. La construction administrative, rationnelle-légale, impersonnelle du client (dont la situation est convertie en un certain nombre de « points » en fonction du besoin) est remplacée par une appréciation plus complexe, plus « fine » diraient les acteurs des attributions, du risque lié à la personne, de l'adéquation entre un candidat et un quartier, de l'effet que pourrait produire l'arrivée de tel ou tel ménage sur les locataires en place, du risque que le candidat soit mal « accepté », soit « rejeté » par les *in*. Ce déplacement dans la définition des enjeux du logement social encourage les acteurs des attributions à prendre en compte les réactions et les stratégies de mise à distance des *out* par les *in* dans leur politique et leurs pratiques d'attribution, à épouser les stratégies différenciantes des ménages. La libéralisation des politiques du logement social favorise donc le déploiement des logiques discriminantes et ségrégatives des bailleurs sociaux. Le lien entre logique de marché et discrimination est bien connu. Le marché repose par définition sur des mécanismes discriminatoires (Lochak, 2003). De ce point de vue, l'impact de la libéralisation et de la marchandisation des politiques sociales sur les mécanismes discriminatoires et les modèles d'exclusion n'a pas encore été suffisamment exploré.

Ces bouleversements de la définition des objectifs et publics légitimes du logement social en France et en Grande-Bretagne ont transformé les logiques d'exclusion fabriquées par les attributions. Jusqu'aux années 1970, le principal ressort des discriminations ethniques dans l'accès au logement municipal à Birmingham était le décalage entre les objectifs officiels sociaux (la satisfaction des besoins en logement) et les objectifs officieux managériaux (la bonne gestion, la réduction de la vacance) (Henderson, Karn, 1987). La situation est aujourd'hui radicalement différente. Les réformes de libéralisation du logement social ont en quelque sorte conduit à la validation, à l'institutionnalisation et à la légitimation des objectifs de bonne gestion poursuivis par les bailleurs sociaux. Elles ont encouragé le déploiement des logiques gestionnaires des bailleurs sociaux et, corollairement, la matérialisation dans l'espace des différenciations sociales.

Contrairement à une idée répandue, les discriminations ne sont pas seulement du côté du local, des acteurs locaux. Des logiques globales, des politiques nationales, peuvent s'avérer favorables à l'ethnicisation et à l'exclusion de certains groupes. En ce sens, l'analyse du mouvement de libéralisation des politiques sociales est essentiel pour comprendre le redéploiement des logiques d'exclusion de certains groupes, notamment les minorités ethniques.

## II. L'AUTONOMIE DES *GATEKEEPERS* URBAINS ET LE DEPLOIEMENT DES LOGIQUES GESTIONNAIRES

De nombreux travaux (britanniques principalement) ont souligné que le degré d'autonomie des acteurs locaux était un facteur essentiel de la production des discriminations. Plus les acteurs locaux sont autonomes, plus ils peuvent déployer leurs logiques propres et s'écarter des règles formelles, légales. Cette autonomie se lit à deux niveaux. Le premier est celui de la définition de la politique formelle d'attribution du bailleur social : dans quelle mesure l'institution peut-elle définir des règles d'éligibilité ou de priorité propres ? Les règles d'éligibilité et de priorité fixées au niveau national sont-elles précises, imprécises ? Le second est celui de l'écart entre la politique formelle et les processus et les pratiques effectifs d'attribution : dans quelle mesure les acteurs sont-ils contraints de suivre les politiques et procédures formelles ? Dans quelle mesure les mécanismes de contrôle contraignent-ils l'institution et les acteurs en son sein à se conformer aux règles formelles ou leur laissent-ils au contraire de l'espace pour s'affranchir de ces règles, pour mettre en œuvre des objectifs et des critères officieux ? Quelle est la marge discrétionnaire dont disposent les acteurs en charge des attributions, notamment les agents du front ?

Dans les *race and housing studies* britanniques, cette question a été considérée comme décisive dans l'explication des mécanismes discriminatoires. Jusqu'aux années 1970, les autorités locales britanniques étaient habilitées à poser leurs propres règles d'éligibilité ; de nombreux travaux ont souligné la dimension indirectement discriminatoire de certaines de ces règles, la règle de résidence notamment (Rex, Moore, 1967). Par ailleurs, l'étendue du pouvoir discrétionnaire des acteurs au sein de l'institution était considérée comme un autre facteur favorisant le déploiement des logiques discriminatoires. Dans la pratique, les acteurs s'affranchissaient souvent des critères formels et géraient les attributions en mettant en œuvre des critères informels dans le but de défendre des objectifs de bonne gestion (Henderson, Karn, 1987).

De ces deux points de vue, le contexte a profondément changé depuis les années 1980 en Grande-Bretagne. Deux principaux éléments l'ont transformé. D'une part, le contexte national est marqué par un mouvement de recentralisation radical. Depuis les années 1980, les autorités locales ont perdu beaucoup de leur autonomie dans la définition de leur politique d'attribution. En particulier, elles ont perdu la compétence de définir des règles d'inéligibilité propre, seule la loi étant habilitée à poser de telles règles. Cette évolution a supprimé une source locale de discrimination indirecte. Mais d'autre part, comme on l'a vu, la distinction entre, d'un côté, des objectifs officiels sociaux et, de l'autre, des objectifs officieux managériaux a perdu de sa signification, à partir du moment où la redéfinition nationale des missions du logement social a conduit à officialiser les objectifs autrefois

officieux des attributions. Les objectifs managériaux sont désormais inscrits dans la politique formelle de l'institution elle-même. L'un des meilleurs exemples est l'institutionnalisation d'une procédure spéciale selon laquelle les logements « difficiles à louer » peuvent être attribués selon une procédure rapide accordant un rôle essentiel aux agents du front. Jusqu'aux années 1980, la question des logements difficiles à louer était l'un des terrains privilégiés du déploiement de pratiques informelles visant à minimiser la vacance en « évaluant » l'adéquation du candidat au logement à attribuer, et de ce fait elle était aussi un vecteur de discriminations essentiel. Aujourd'hui, la gestion « d'exception » de ces logements est institutionnalisée. Ce type de procédure est même encouragé par le gouvernement (ODPM, 2002a). Il en va de même des systèmes de choix, dont la fonction principale est similaire : il s'agit de relouer le plus rapidement possible des logements difficiles à louer, en sortant des critères de priorité et de la procédure d'attribution normale.

Ces constats se retrouvent largement au niveau des associations de logement. La régulation de la Corporation du logement n'est pas aussi stricte que la législation nationale en termes de règles d'éligibilité et de priorité. Si elle inclut un certain nombre d'exigences en termes d'égalité raciale, elle est principalement fondée sur des critères de performance et de gestion du risque. Elle est traversée par la même injonction contradictoire à satisfaire les besoins et les choix des ménages. Cette contradiction s'illustre de la façon la plus claire dans la politique mise en place par l'association de logement Focus : si cette politique est fondée en apparence sur la catégorie de besoin, celui-ci est défini de telle sorte que le système de points hiérarchise moins les candidats en fonction de leurs conditions de logement qu'en fonction de leur capacité à bien s'intégrer dans un quartier et donc à y rester longtemps. Au-delà des termes utilisés, c'est moins l'objectif de satisfaction des besoins prioritaires que de construction de « communautés soutenables » en vue de réduire la vacance qui est en définitive au cœur de la politique d'attribution. Quant aux nominations municipales, plus à même de favoriser une sélection « administrative » des ménages en fonction de leurs besoins, elles représentent rarement leur proportion théorique de 50% des attributions.

A Marseille, l'aspect le plus frappant des attributions tient dans la culture de l'opacité et la très forte autonomie des acteurs locaux. Les politiques formelles des institutions qui gèrent les attributions (organismes HLM mais aussi réservataires) sont introuvables, opaques, et les organismes oscillent entre discours légaliste (« on se contente de respecter la loi ») et reconnaissance plus ou moins explicite du poids de l'informel et des critères officieux dans le processus d'attribution. La question de l'écart entre politiques formelles et informelles se pose dans des termes bien particuliers dès lors que les politiques formelles sont non publiées et non connues. La traçabilité du processus d'attribution est problématique. Si en théorie l'attribution est la décision collégiale de la commission d'attribution établie au sein de chaque organisme, cette commission est le plus souvent une simple chambre d'enregistrement d'une sélection jouée d'avance. Les agents du front (gardiens de cités, travailleurs

sociaux) se voient reconnaître une compétence clé dans le processus d'attribution « fine » et dans la formation d'un jugement sur le candidat et sur le logement ou le quartier auquel il conviendrait. Le fonctionnement réel des attributions est à mille lieues des discours sur les « nouvelles politiques urbaines », contractuelles, partenariales, transparentes (Gaudin, 1993, 1996, 1999). Malgré la volonté affichée du législateur de promouvoir l'élaboration de politiques locales d'attribution partagées et transparentes, les attributions restent le pré carré jalousement préservé des organismes HLM. Ceux-ci parviennent d'autant mieux à conserver leur autonomie sur cette question que leurs logiques d'action peuvent finalement entrer en résonance avec les intérêts des collectivités locales (logique d'image, d'évitement des pauvres, de protectionnisme territorial) et ceux des locataires en place (qui tiennent à éviter la promiscuité avec les groupes stigmatisés), tandis que l'Etat, acteur faible du système local du logement social, ne se donne pas véritablement les moyens de contrôler les attributions et se trouve lui-même pris dans les contradictions de la double reconnaissance du droit au logement et de la mixité sociale : il faut dire que le gouvernement lui-même remet régulièrement en question la légitimité de l'Etat à « se mêler » des attributions.

En définitive, la définition nationale des enjeux et les logiques des acteurs locaux se combinent pour placer les objectifs de bonne gestion et de peuplement au centre des attributions. A Birmingham, l'objectif de bonne performance et de réduction de la vacance, traduit dans la référence aux « communautés soutenables », est central. Le critère d'attribution est dès lors moins celui du besoin prioritaire que celui de l'adéquation entre un ménage et un logement. Les stéréotypes quant à l'adéquation entre certains ménages et certains logements ou quartiers conduit alors à « cimenter » les minorités ethniques dans l'*inner city*, à reproduire les schémas de ségrégation ethnico-résidentiels existants. La participation de la politique de harcèlement racial à la reproduction des logiques ségrégatives est peut-être encore plus frappante. Cette politique institue officiellement la règle selon laquelle les acteurs des attributions, afin d'éviter tout risque de « harcèlement racial », doivent éviter de loger les candidats « noirs » dans des quartiers à dominante « blanche ». Il est difficile de trouver une meilleure illustration des contradictions des politiques d'égalité raciale. A Marseille, les objectifs de peuplement, légitimés par l'invocation de la mixité sociale, conduisent à favoriser les bons candidats et à ségréger les minorités ethniques, à les concentrer dans des quartiers indésirables, à organiser le tri urbain : les « bons » locataires vers les beaux quartiers, les « mauvais » vers les quartiers inattractifs. Or que ce soit à Birmingham ou à Marseille, les grilles de lecture ethniques jouent un rôle central dans la construction des bons et mauvais locataires et quartiers.

## III. DES RACISMES CULTURELS

Le poids des objectifs managériaux dans les politiques et pratiques d'attribution conduit à mettre la question de l'adéquation entre certains clients et certains logements ou quartiers au centre de la décision d'attribution. Ce processus d'évaluation de l'adéquation candidat / logement conduit les acteurs des attributions à activer des stéréotypes divers, de classe, de race, de genre, en vue d'identifier des profils de locataires indésirables (les chômeurs, les familles monoparentales, les minorités ethniques), de même que les quartiers sont « classés » selon leur degré de désirabilité. Pour effectuer cette évaluation, les acteurs mobilisent des grilles de lecture ethniques des situations qu'ils doivent gérer. De ce point de vue, la différence est frappante entre les grilles de lecture ethniques mobilisées à Birmingham et Marseille. Alors qu'à Birmingham, les acteurs ne mobilisent que peu de stéréotypes ouvertement négatifs, à Marseille ils réfèrent constamment à l'inadaptation de certains groupes (« Comoriens », « Gitans », « Musulmans », etc.) et à l'incompatibilité de leur mode de vie.

Comment expliquer, tout d'abord, l'absence de stéréotypes négatifs dans les discours des acteurs *brummies* ? Plusieurs éléments peuvent être invoqués. On peut d'abord penser que la mise en œuvre des politiques d'égalité raciale a pour effet de délégitimer les expressions les plus directes d'idées racistes. De ce point de vue, on peut toutefois se demander dans quelle mesure ces politiques ont transformé en profondeur les représentations des acteurs, ou bien si elles ont simplement favorisé l'autocensure de certains discours sans supprimer les représentations racistes. Il est difficile de le dire.

Il y a cependant un autre élément essentiel à prendre en compte. Si les acteurs ne déploient pas de stéréotypes ouvertement négatifs, ils n'en mobilisent pas moins des grilles de lecture ethniques des situations qu'ils doivent gérer au quotidien. Le fait que la ségrégation soit perçue en Grande-Bretagne comme un phénomène de regroupement communautaire largement désiré et naturel les décharge toutefois en partie de l'obligation de justifier leurs logiques d'attribution ségrégatives. Celles-ci sont implicitement justifiées par l'invocation des préférences des minorités ethniques pour l'*inner city*. Les acteurs des attributions déploient des stéréotypes quant aux préférences des minorités ethniques, et en particulier quant à leur supposée préférence pour l'*inner city*. Combinée à l'objectif de créer des « communautés soutenables », donc non problématiques, soudées, la naturalisation des communautés ethniques et de leurs supposées préférences conduit à concentrer les groupes ethniques minoritaires dans les logements sociaux les moins attractifs, dans l'*inner city*. La perception d'une préférence des minorités ethniques pour l'*inner city* renvoie à une certaine réalité : de nombreux ménages d'appartenance ethnique minoritaire expriment effectivement une préférence pour ces quartiers. Mais dans quelle mesure cette préférence ne reflète-t-elle pas l'intériorisation de la place des minoritaires, et la peur de la violence raciale présente dans les quartiers de l'*outer city* ? Les analyses de N. Elias

quant à l'autodiscipline peuvent être ici d'un grand secours pour comprendre comment les minoritaires intériorisent leur position et comment l'autocontrôle et la peur les conduit « naturellement » à « rester à leur place ». La peur constitue un mécanisme central de l'intériorisation des contrôles sociaux : comme l'écrit L. Wacquant au sujet des Etats-Unis, « La violence, venue d'en bas sous la forme des agressions interpersonnelles et de la terreur ethnique, comme d'en haut *via* la discrimination, et de la ségrégation soutenue par l'Etat, a été l'instrument essentiel pour tracer et imposer la ligne de couleur » (Wacquant, 2001, p. 211). La politique de lutte contre le harcèlement racial, sous prétexte de garantir la sécurité des ménages, ne fait que renforcer les logiques ségrégatives.

Autrement dit, deux types de politiques ou de pratiques routinisées fondées sur une grille de lecture ethnique conduisent à la ségrégation des minorités ethniques dans l'*inner city* et donc à leur mise à l'écart des quartiers et des logements les plus valorisés : la construction de stéréotypes ethniques quant aux préférences des ménages et l'anticipation du racisme des locataires « blancs ». Ce n'est donc pas parce que les acteurs *brummies* ont moins recours à des stéréotypes ethniques négatifs que les grilles de lecture des situations qu'ils mobilisent ne sont pas ethnicisées. Au contraire, une ethnicisation très forte de certains groupes et de certains territoires sous-tend les politiques et pratiques des acteurs des attributions. En ce sens, bien qu'ils s'en défendent, les bailleurs sociaux britanniques font de la politique de peuplement, de l'ingénierie sociale, qui consiste principalement à entériner et reproduire la frontière ethnique entre *inner city* et *outer city*.

A Marseille, l'ethnicisation des grilles de lecture déployées par les acteurs HLM est également extrêmement forte et encore plus explicite. Les stéréotypes ethniques négatifs sont beaucoup plus nombreux et plus exprimés qu'à Birmingham, et pas seulement au niveau des acteurs investis dans la gestion quotidienne des attributions mais aussi dans les discours tenus au sommet des organismes HLM. Les groupes minoritaires sont désignés comme associés à certains problèmes sociaux et se voient assignés à un statut imaginaire. Leur culture et leur mode de vie sont désignés comme problématiques et déviants (Becker, 1963). Les discours culturalisants articulent deux principaux registres : l'inadaptation culturelle et l'incompatibilité des cultures ou des modes de vie. Ils s'appuient sur des stéréotypes relatifs aux groupes considérés comme les plus déviants (« Comoriens », « Gitans », « Musulmans », etc.). Ils viennent justifier des pratiques d'exclusion et de ségrégation, d'autant plus facilement que la reconnaissance d'un principe de « mixité sociale » sans contenu précis justifie les politiques de peuplement les plus diverses.

Comment expliquer le déploiement des discours culturalisants dans la France républicaine ? N'entre-t-il pas en contradiction fondamentale avec les vertus supposées du modèle républicain, censé préserver de l'ethnicisation des rapports sociaux ? Les résultats de l'enquête menée à Marseille témoignent au contraire de la participation essentielle des institutions et des politiques sociales à

l'ethnicisation des rapports sociaux. Les discours et pratiques institutionnels ethnicisent certains groupes, les disqualifient, les étiquettent comme déviants sur la base de leur culture ou de leur mode de vie « étranger », les discriminent et les mettent à l'écart dans l'espace urbain ; en retour, cette mise à l'écart contribue à ancrer la croyance en leur différence, à l'objectiver, et à renforcer de façon dialectique les processus de catégorisation qui fondent les pratiques d'exclusion. On est ici renvoyé au paradoxe fondamental de l'idéologie républicaine de l'intégration et de l'universalisme. En mythifiant l'unité et l'homogénéité culturelle et nationale, cette idéologie conduit à créer une forme de suspicion sur les cultures minoritaires, sur ceux qui troublent l'ordre national, culturel, moral et son homogénéité. En enracinant le mythe de la vertu intégratrice des institutions, elle favorise la stigmatisation des minoritaires, soupçonnés de « mauvaise volonté » : s'ils ne s'intègrent pas, c'est qu'ils le « refusent », puisque les institutions républicaines « naturellement » intègrent. Cela explique la tolérance en France pour les expressions du racisme ordinaire (de Rudder *et al*., 2000, p. 144). Comme l'a souligné A. Sayad (1999), s'il est dans la nature même de l'Etat de discriminer (entre « nationaux » et « non nationaux »), cette fonction diacritique « est, semble-t-il, plus impérative et par là même plus prescriptive dans le cas de l'Etat nationalement républicain, dans l'Etat qui prétend à une homogénéité nationale totale, c'est-à-dire une homogénéité sur tous les plans, politique, sociale, économique, culturelle (notamment linguistique et religieuse), etc. L'immigration ou, en d'autres termes, la présence au sein de la nation de 'non-nationaux' (plus que de simples étrangers à la nation), outre qu'elle perturbe tout l'ordre national, qu'elle trouble la séparation ou la ligne de frontière entre ce qui est national et ce qui ne l'est pas et, par là même, perturbe et trouble l'ordre fondé sur cette séparation, porte atteinte à l'intégrité de cet ordre, à la pureté ou à la perfection mythiques de cet ordre et donc au plein accomplissement de la logique implicite de cet ordre » (Sayad, 1999, p. 397).

On peut donc soutenir d'une part qu'il existe en Grande-Bretagne comme en France un racisme culturel qui légitime les logiques d'exclusion des minorités ethniques, mais aussi, d'autre part, qu'il existe au sein de chacun de ces pays une forme spécifique de racisme culturel. A côté du racisme culturel à la britannique, fondé sur la reconnaissance et la valorisation de la différence culturelle mais aussi sur sa naturalisation, on peut mettre en évidence un racisme culturel à la française, à la républicaine, fondé sur un procès en illégitimité des modes de vie ou cultures minoritaires et sur leur stigmatisation.

Au bout du compte, il apparaît clairement que les discriminations et la ségrégation dans le logement social ne sont pas seulement le fruit du racisme de guichet ou celui des stratégies individuelles et préférences exprimées par les ménages. Racisme de guichet, stratégies des ménages, logiques institutionnelles se combinent et se renforcent pour reproduire des logiques d'exclusion de certains groupes ethniques. Le recours aux stéréotypes ethniques n'est pas une « déviance » de

quelques employés ; l'« intention de nuire » aux minorités ethniques n'explique pas non plus la violence des mécanismes d'exclusion. Le recours à des grilles de lecture ethniques des situations d'attribution est le fruit mêmes des logiques institutionnelles : il est dans la logique de l'institution de catégoriser les candidats selon des critères ethniques (mais aussi des critères de classe, de genre et autres), bref selon des critères de « normalité » qui eux-mêmes sont associés à la garantie contre le risque et à la bonne gestion. Le rôle des institutions dans la production des logiques d'exclusion et des catégorisations est décisif. Les institutions du logement social reproduisent les différenciations sociales et spatiales, épousent les stratégies de distinction des majoritaires plus qu'elles ne les corrigent. Elles favorisent la mise à distance des groupes stigmatisés plus que l'égalité des chances. Elles n'organisent pas seulement la mise à distance, mais aussi le désavantage, car les logiques de ségrégation renvoient les minorités vers les espaces et les logements les moins valorisés. Les conditions sociales (le racisme, les stratégies de distinction, la préservation de l'« honneur ethnique ») qui président à ce procès en altérité et à cette mise à l'écart sont occultées, naturalisées, légitimées par le discours de la préférence culturelle ou de la communauté (en Grande-Bretagne), ou celui du seuil de tolérance, de l'inadaptation, du déséquilibre territorial, du choc des cultures (en France). Si l'intention n'est pas de défavoriser certains groupes ethniques minoritaires, mais de maximiser les profits pour l'institution, cet objectif conduit de fait celle-ci à exclure ou à défavoriser certains groupes : en poursuivant leurs objectifs et la recherche de profit, les institutions produisent *de surcroît* des logiques d'exclusion des minorités ethniques et contribuent *in fine* à la reproduction des rapports de domination entre les *in* et les *out*.

# CONCLUSION GENERALE

### *Le rôle central de la politique du logement social dans la construction des frontières ethniques*

A travers l'exemple de la politique du logement social, notre recherche a mis en évidence le rôle central de l'action publique dans la construction des frontières ethniques. On ne peut comprendre l'exclusion, la discrimination et la ségrégation si on ignore le rôle de l'Etat et de ses politiques dans leur formation. Le rôle des institutions et de l'action publique dans l'ethnicisation des rapports sociaux n'est pas un phénomène accidentel et marginal : c'est un phénomène central et structurel. Notre analyse a également montré comment les politiques antiracistes, prises dans leurs propres contradictions, n'enrayent pas ces phénomènes discriminatoires. En reconnaissant les inégalités ethniques mais aussi, inséparablement, la « différence culturelle », l'antiracisme différentialiste britannique favorise l'euphémisation des inégalités ethniques en simples « différences culturelles ». De son côté, l'antiracisme universaliste républicain, en refusant la prise en compte de l'ethnicisation des rapports sociaux au nom de l'universalisme, favorise également le déni des discriminations ethniques.

La mise en évidence du rôle central des institutions dans la production des frontières ethniques, des discriminations et de la ségrégation permet de battre en brèche un certain nombre d'idées reçues qui imprègnent le sens commun et un certain nombre de discours médiatiques, politiques, voire scientifiques. A l'opposé des lectures culturalisantes qui « blâment les victimes », elle permet d'affirmer que les conditions de logement des minorités ethniques et leur concentration dans certaines zones urbaines les plus déshéritées ne s'expliquent pas par une culture de la dépendance, de la pauvreté, qui caractériserait ces groupes. Elle ne sont pas non plus, contrairement à une idée répandue en Grande-Bretagne et entretenue par la mise en forme politique des enjeux elle-même, la simple expression de choix culturels différents et notamment d'une préférence naturelle des communautés ethniques pour l'entre soi : l'action publique contribue à produire la ségrégation résidentielle. Les inégalités ethniques dans le logement ne sont pas davantage un simple effet de structure ayant pour source les inégalités économiques ni la conséquence de l'« inadaptation sociale »,

contrairement à une lecture dominante en France, favorisée par la construction du problème en des termes universalistes, ceux de l'exclusion sociale. Le racisme individuel, le préjugé raciste, l'ignorance, n'expliquent pas non plus ces inégalités, et le rejet « naturel » de l'« autre » pas davantage. Le racisme n'est pas une aberration ou une marque d'ignorance, ni un rejet « naturel » des « étrangers ». Ce rejet est tout sauf naturel : pour reprendre la célèbre formule de M. Weber (1995, p. 125), même l'horreur est conditionnée socialement. Si ce rejet n'est pas naturel, il est par contre naturalisé. La politique du logement social contribue à cette naturalisation en s'appuyant sur les représentations selon lesquelles il existerait des « seuils de tolérance » aux « immigrés » (en France) ou selon lesquelles les communautés ethniques auraient une préférence culturelle et naturelle pour l'entre soi (en Grande-Bretagne).

Ces logiques d'exclusion produites par l'action publique ne sont pas fatales, elles sont contingentes, influencées par leur contexte historique de production. A cet égard, la comparaison franco-britannique permet d'éclairer des différences et des points communs, des conditions structurelles et culturelles de production de ces modèles d'exclusion. En ce qui concerne la politique du logement social, notre analyse conduit à souligner l'existence de conditions structurelles déterminantes : la mise en forme nationale des enjeux, la définition nationale des missions et des publics du logement social, le renforcement des logiques et des mécanismes de marché et la façon dont il se traduit par des injonctions contradictoires en direction des bailleurs sociaux (entre objectifs sociaux et gestion du risque), l'autonomie des bailleurs sociaux dans la définition de leurs politiques d'attribution. On peut aussi repérer des conditions culturelles de ces modèles d'exclusion, en particulier l'existence de philosophies nationales de l'« intégration » et de conceptions, structurées au plan national, des « immigrés » et des relations interethniques. L'existence de ce réservoir d'images, de représentations, d'arguments, permet aux acteurs du logement social de justifier la production de l'exclusion, de la présenter comme un phénomène naturel plutôt que comme le résultat de pratiques et d'un système discriminatoires. Le répertoire de la « différence culturelle » en Grande-Bretagne, et celui de l'« inadaptation » ou de la « distance culturelle » en France, jouent ce rôle.

Contrairement à la thèse selon laquelle l'universalisme républicain serait un garant de la non ethnicisation des rapports sociaux, contrairement à celle selon laquelle il existerait en France un système anthropologique universaliste faisant obstacle à cette ethnicisation (Todd, 1994), nous avons montré que les acteurs de la politique du logement social en France construisent des frontières ethniques. La lecture universaliste des rapports sociaux, parce qu'elle valorise l'homogénéité nationale et culturelle, tend à rejeter dans l'illégitimité les minorités ethniques, qui troublent cet ordre indissociablement national, culturel et social. Elle favorise la stigmatisation des cultures ou des modes de vie « étrangers ». Si tous les acteurs sociaux ne partagent pas cette lecture des problèmes, celle-ci n'en constitue pas moins un répertoire dominant au sein duquel les acteurs peuvent puiser pour

construire une vision du monde donnant un sens à leur action. En ce sens, notre travail permet de mettre en évidence une distinction entre un racisme culturel à la britannique, fondé sur la valorisation de la différence culturelle, et un racisme culturel à la française, fondé sur la construction des cultures minoritaires comme illégitimes. En conséquence, contrairement à la thèse - dont D. Schnapper (1991) est l'une des représentantes les plus connues - selon laquelle l'importation de la sociologie des relations interethniques et des théories anglo-saxonnes de l'ethnicité en France serait illégitime, notre recherche montre, non seulement que cette importation est légitime, mais aussi que ces problématiques et ces outils théoriques apportent un éclairage indispensable à la compréhension des processus d'ethnicisation de la société française. L'importation de la sociologie anglo-saxonne pour l'analyse du cas français n'implique pas la promotion corollaire d'une conception américaine des rapports sociaux, qui serait favorable au communautarisme, à la ghettoïsation et à la racialisation du social. Ce type d'argument constitue selon nous un contresens révélateur de la difficulté de la sociologie française à rompre avec une certaine idéalisation de l'universalisme républicain, qui empêche de réfléchir à la façon dont l'action publique en France construit des groupes ethniques et des logiques d'exclusion.

De façon plus générale, notre travail a tenté de contribuer au développement d'un chantier de recherche que l'on pourrait désigner comme une sociologie comparative de la construction des frontières ethniques et plus particulièrement de la contribution de l'action publique à la construction de ces frontières. Il montre aussi la nécessité de poursuivre ce chantier. La grille de lecture théorique que nous avons développée, au croisement de la sociologie des relations interethniques et de celle de l'action publique, est doublement féconde. Elle permet d'abord de renouveler et de « sociologiser » le regard sur le racisme. En France, le racisme comme objet de recherche est le plus souvent envisagé comme un discours politique porté par l'extrême-droite, une idéologie déconnectée des rapports sociaux. En l'abordant sous l'angle des catégories de la pratique mobilisées par les acteurs de l'action publique, nous avons montré à quel point le racisme était une affaire de représentations et de pratiques ordinaires, routinières et institutionnalisées, et à quel point il était indissociable des rapports sociaux, de la question du pouvoir et des identités. De ce point de vue, analyser la façon dont l'action publique construit et exclut certains groupes ethniques permet d'éclairer le racisme en tant que rapport social de domination. De façon parallèle, notre grille théorique permet également de « sociologiser » l'analyse de l'action publique. La sociologie de l'action publique est régulièrement critiquée en France pour s'être refermée sur elle-même et avoir développé des concepts *sui generis*, se coupant ainsi des débats et des concepts sociologiques plus généraux**.** Aborder l'action publique à travers la question de sa contribution à la construction des frontières ethniques permet de privilégier des questionnements et des concepts de sociologie générale (en particulier relatifs à la construction des identités sociales), et ainsi de décloisonner les analyses. De façon connexe, la sociologie de l'action publique a trop tendance à marginaliser la question de la domination et de la participation de l'action publique à la reproduction de rapports sociaux inégalitaires. Le cas de la politique du logement en offre un bon

exemple. L'analyse de cette politique est aujourd'hui dominée en France par des grilles d'analyse inspirées de la sociologie des organisations qui accordent à notre sens trop peu d'importance à la façon dont les rapports sociaux de domination traversent les institutions et les pratiques les plus quotidiennes des acteurs, et à la façon dont, en retour, dans une relation dialectique, l'action de ces institutions modèle ces rapports sociaux de façon très concrète, construit des frontières ethniques et les inscrit dans l'espace social et spatial. De ce point de vue à nouveau, aborder l'action publique à partir de la question du racisme permet d'échapper à ces travers et de réintégrer la question de la production de la domination et des identités au coeur de l'analyse de l'action publique.

La comparaison est un instrument indispensable pour éclairer ces modèles d'exclusion car elle permet de mettre à jour leur dimension contingente et leurs conditions structurelles et culturelles de production. Pour le chercheur, les contextes nationaux constituent autant de laboratoires permettant de comprendre comment des contextes différents rendent possible la construction de modèles d'exclusion spécifiques. A cet égard, le développement des recherches comparatives sur la construction des frontières ethniques permettrait, d'une part de montrer qu'il n'y a rien d'inévitable dans la façon dont les acteurs sociaux établissent ces frontières ethniques, et d'autre part de mettre à jour les conditions sociales de formation et de transformation de celles-ci. L'ouverture des recherches françaises au comparatisme paraît d'autant plus indispensable que les sciences sociales françaises ne bénéficient pas d'une véritable tradition de recherche sur le racisme et les relations interethniques et ont particulièrement besoin de se nourrir de traditions sociologiques et de conceptualisations forgées ailleurs, qu'elles pourraient nourrir en retour.

### *Un chantier de recherche pour une sociologie comparative de la construction des frontières ethniques par l'action publique*

Au-delà de ses résultats concrets, ce travail a permis de déceler des pistes de recherche peu explorées et qui mériteraient d'être approfondies. Il nous conduit au final, d'une part à identifier des pistes de recherche insuffisamment explorées, d'autre part à plaider pour une diversification des méthodes d'enquête en vue de développer le chantier de la sociologie comparative de la construction des frontières ethniques.

**Des pistes de recherche à développer**

En termes de pistes de recherche tout d'abord, deux principales orientations nous semblent devoir être développées.

La première, que nous avons ébauchée dans le premier chapitre de cette thèse mais qu'il faudrait étudier davantage, notamment en France, est celle de la déconstruction des cadrages des problèmes et des catégories d'action publique. Comment le problème du logement des minorités ethniques a-t-il été construit et cadré selon les contextes socio-historiques ? Dans quelle mesure la genèse de ces cadrages et la mise en forme des catégories nationales d'action publique permet-elle d'éclairer les enjeux « ethniques » de politiques et de catégories qui ne portent pas toujours explicitement la trace de ces enjeux ? Un travail sur archives, une étude fine des débats parlementaires, pourraient permettre de mieux comprendre comment, dans le domaine du logement, la question des relations interethniques a été construite et traitée par les acteurs politiques selon les contextes sociaux. Toujours dans une démarche socio-historique, il faudrait envisager une socio-histoire des pratiques des acteurs du logement social, dans l'esprit du travail d'A. Spire sur les pratiques administratives à l'égard des étrangers en France de 1945 à 1975 (Spire, 2003). Les pratiques passées des acteurs du logement social en France sont en effet très peu connues.

L'analyse des représentations, actions et pratiques des minoritaires et des majoritaires constitue une seconde piste de recherche stimulante et peu étudiée, qui renvoie elle-même à deux types de questionnements. Premièrement, comment les minoritaires vivent-ils les situations d'exclusion auxquelles ils sont confrontés ? Quelle est leur expérience concrète du racisme et des discriminations ? Comment gèrent-ils leur identité de stigmatisés et ses contradictions ? L'étude des mobilisations des minoritaires, telle que nous avons tenté de la conduire ici (cf. chapitre 5), conduit à soulever ces questions mais elle ne permet pas de saisir l'expérience des « gens ordinaires », de la masse de ceux qui ne se mobilisent pas de façon directe. La parole et l'expérience des minoritaires constituent l'un des points aveugles des recherches sur le racisme et les discriminations. De nombreux travaux consacrés à l'antiracisme soulèvent la question du décalage entre les idéologies et intérêts défendus par l'« industrie des relations raciales » et les attentes et représentations des groupes ciblés par les politiques antiracistes ; notre travail va dans ce sens en montrant comment l'idéologie multiculturelle comme l'idéologie universaliste républicaine tendent à euphémiser les inégalités ethniques et à être décalées par rapport à l'expérience quotidienne du racisme que font les minorités ethniques. Plus rares sont les analyses qui ont véritablement exploré les expériences et les attentes de ces groupes, même si certains auteurs ont fait une place substantielle à l'analyse des « émeutes urbaines » dans leurs recherches (Gilroy, 1987 ; Lapeyronnie, 1993). La sociologie compréhensive des représentations racistes et antiracistes des « gens ordinaires » telle que développée par M. Lamont (2002) ouvre des

pistes vastes et stimulantes pour une étude de la construction des frontières ethniques attentive à l'expérience et aux représentations des minoritaires. Ces pistes mériteraient d'être mieux explorées. Deuxièmement se pose la question de la façon dont le racisme des majoritaires s'exprime et dont il est construit ou pris en compte par les acteurs de l'action publique. Dans cette thèse, nous avons montré qu'il constituait une considération centrale des acteurs des attributions (et des acteurs du logement social en général). L'hostilité des *in*, leurs réactions anticipées à l'installation des *out* dans le voisinage, est au centre des préoccupations des acteurs locaux et contribue à façonner les politiques et pratiques d'attribution. Mais la façon dont ce rejet est objectivé et intégré par les acteurs comme contrainte d'action mériterait d'être approfondie : comment les décideurs et les acteurs de terrain construisent-ils cette « opinion » majoritaire ? A partir de quel moment, dans quelles conditions leur paraît-elle constituer une contrainte incontournable de l'action ? Quelle forme cette réaction des majoritaires prend-elle concrètement selon les contextes : pétitions, stratégies d'*exit* (fuite du quartier), votes, manifestations ? Quelle est l'opinion « mobilisée » et comment se mobilise-t-elle ? Quelles sont, au-delà, les représentations plus générales des majoritaires et leur vision de leur quartier, de son peuplement, des pratiques des bailleurs sociaux ? Comment s'articulent-elles à leur expérience propre, à leur construction identitaire ? Dans le cadre d'une sociologie de la « gouvernance de l'opinion publique » (Bréchon, dir., 2003), l'étude de la gouvernance de l'« opinion publique » des majoritaires doit être poursuivie.

### Pour un croisement des méthodes d'enquête

L'expérience acquise durant cette recherche nous conduit par ailleurs à plaider pour une diversification et un croisement des méthodes d'enquête, dans deux principales directions. Tout d'abord, si nous avons procédé essentiellement par entretiens, une enquête ethnographique permettrait d'éclairer sous un angle différent les pratiques concrètes des acteurs des attributions, et d'analyser en particulier la façon dont les catégorisations et la domination se jouent dans les interactions entre candidats au logement, locataires en place et agents du front. La force analytique de certaines analyses britanniques des *race and housing studies* fondées sur des enquêtes ethnographiques menées au sein des institutions qui gèrent au quotidien le logement social (notamment Henderson, Karn, 1987 ; voir aussi Halliday, 2000) témoignent du caractère fécond de cette démarche pour saisir les processus de catégorisation à l'œuvre dans les pratiques et de construction des frontières ethniques. De façon plus globale, l'apport de l'observation participante comme méthode d'enquête pour saisir, de façon inductive, les relations entre les agents du front et les usagers ainsi que les catégorisations mobilisées dans ces interactions, a été démontré par de nombreux travaux, tels que celui de V. Dubois sur les CAF (2003) ou, dans le domaine des HLM, celui de Ph. Warin (1993).

Ensuite se pose la question du recours aux statistiques en vue d'objectiver les processus discriminatoires et leurs conséquences en termes d'inégalités ethniques. L'absence de statistiques ethniques n'empêche nullement l'analyse des processus, des pratiques et des représentations ; en revanche, elle ne permet pas d'évaluer finement l'étendue des discriminations ou de les comparer d'un contexte historique ou géographique à l'autre. Cette voie de recherche est très sensible en France, comme l'ont révélée encore dernièrement les réactions à un article tentant d'objectiver la ségrégation scolaire en construisant des catégories ethniques fondées notamment sur le prénom des élèves (Félouzis, 2003). En tout état de cause, le croisement des démarches et des méthodes d'enquête (entretiens, enquêtes ethnographiques, démarche statistique, socio-histoire) paraît constituer une voie féconde pour un développement de la sociologie comparative de la construction des frontières ethniques par l'action publique.

Pour clore ce travail, on ne peut que plaider pour le renforcement du dialogue entre l'ensemble des recherches dont le but est de comprendre la construction des groupes sociaux, qu'ils soient de classe, ethniques, de genre, etc. Au terme de son analyse du stigmate, E. Goffmann soutenait que « les personnes stigmatisées se ressemblent suffisamment quant à leur situation dans l'existence pour justifier une analyse commune » (1975, p. 169). De ce point de vue, les similitudes manifestes entre la construction des frontières ethniques et des frontières de genre - deux types de frontières qui fondent l'infériorisation des minoritaires sur la construction et la naturalisation des « différences » - devraient encourager le dialogue entre les analyses des unes et des autres. Dans le domaine du logement social, des travaux britanniques ont montré comment les catégorisations de « race », de classe ou de genre étaient articulées par les acteurs sociaux (Peach, Byron, 1993 ; Henderson, Karn, 1987). A nouveau, la façon dont M. Lamont tente de concilier la sociologie de la construction des « races » et des classes paraît également stimulante dans cette perspective (Lamont, 2002).

Il ne s'agit donc pas de ghettoïser la sociologie des « immigrés » ou de l'« intégration », ni même des « minoritaires », mais bien au contraire d'articuler autant que possible la sociologie des relations interethniques et la sociologie générale. Les relations interethniques ne sont somme toute que des relations sociales ordinaires qui ont été ethnicisées. Loin d'une sociologie des « minoritaires », la sociologie comparative de la construction des frontières ethniques que nous revendiquons vise à comprendre ce processus d'ethnicisation et d'exclusion de certains groupes sociaux ; un questionnement dont les enjeux sociaux immédiats sont évidents, et qui ouvre la voie d'un vaste chantier de recherche.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. BIBLIOGRAPHIE GENERALE


ABDALLAH, M.-H. (1999), « Grande-Bretagne : le racisme institutionnel sur la sellette », *Hommes et migrations*, n° 1219, mai-juin, pp. 32-43.

*Actes de la recherche en sciences sociales* (1999), « Délits d'immigration », n° 129, septembre.

Actes du colloque de l'ADRI (1990), *L'Intégration des minorités immigrées en Europe*, Paris, CNFPT.

Actes du colloque de Rennes (1997), *Migrations internationales et relations interethniques. Recherche, politique et société*, Paris, L'Harmattan.

ADRI (2002), *L'Habitat des immigrés et de leurs familles*, Paris, ADRI, La Documentation française.

ADRI (1999), *Guide pratique de l'intégration*, Paris, La Documentation française,173 p.

AMIN, A. (dir.) (1994), *Post-fordism. A reader*, Oxford, Blackwell, 435 p.

AMSELLE, J.-L., M'BOKOLO, E. (dir.) (1985), *Au cœur de l'ethnie : ethnies, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, La Découverte, 225 p.

ANDERSON, B. (1991, 1e éd. 1983), *Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism*, Londres, Verso.

*Annales de la recherche urbaine* (1998), « Gouvernances », n° 80-81.

*Annales de la recherche urbaine* (1990), « Immigrés et autres », n° 49.

ANSART, P. (1990), *Les Sociologies contemporaines*, Paris, Seuil, 342 p.

ARNAUD, L. (1999), *Politiques sportives et intégration des minorités ethniques*, Paris, L'Harmattan, 309 p.

ARNAUD, L. (dir.) (2005), *Les Minorités ethniques dans l'Union européenne, Politiques, mobilisations et identités*, Paris, La Découverte, 254 p.

ASCHER, F. (dir.) (1995), *Le Logement en questions*, Paris, Ed. de l'Aube.

ASHFORD, D. E. (1982), *British dogmatism and french pragmatism. Central-local policy-making in the welfare state*, Londres, Allen et Unwin.

AUTÈS, M. (1995), « Genèse d'une nouvelle question sociale : l'exclusion », *Lien social et politiques*, n° 34, automne, pp. 43-53.

AUTÈS, M. (1992) « Les paradoxes de l'insertion », *in* Castel, R., Laé, J.-F., *Le RMI, une dette sociale ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 93-119.

AUTÈS, M. (1991), « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », *in* TEN-MIRE, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros.

BACHMANN, C., LEGUENNEC, N. (1996), *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel, 557 p.

BACK, L. (1996), *New ethnicities and urban culture : racisms and multiculture in young lives*, Londres, UCL Press.

BACQUÉ, M.-H., BERRAT, B. (1995), « Quelle place pour les communes dans les plans départementaux ? », *in* Ballain, R., Benguigui, F. (dir.), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La Documentation française, pp. 181-190.

BADIE, B., BIRNBAUM, P. (1979), *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 238 p.

BAGNASCO, A., LE GALÈS, P. (dir.) (1997), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 280 p.

BALANDIER, G. (1985), *Le Détour, Pouvoir et modernité*, Paris, Fayard.

BALCHIN, P. (dir.) (1996), *Housing policy in Europe*, Londres, Routledge, 349 p.

BALCHIN, P. (1995), *Housing policy : an introduction*, Londres, Routledge.

BALIBAR, E., WALLERSTEIN, I. (1989), *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte.

BALL, M., HARLOE, M., MARTENS, M. (1990), *Housing and social change in Europe and America*, Londres, Routledge, 222 p.

BALLAIN, R. (dir.) (2004), *L'Etat du mal-logement en France. Rapport annuel 2004*, Paris, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 217 p.

BALLAIN, R. (dir.) (1998), *Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, Paris, La Documentation française, 458 p.

BALLAIN, R., BENGUIGUI, F. (dir.) (2004), *Mettre en œuvre le droit au logement*. Paris, La Documentation française, PUCA, 224 p.

BALLAIN, R., BENGUIGUI, F. (dir.) (1995), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La Documentation française, Ministère du logement, PUCA, 438 p.

BALLAIN, R., JACQUIER, C. (1987), *Politique française en faveur des mal logés, 1945-85*, Rapport GETUR, Paris, Ministère de l'équipement, du logement et de l'aménagement du territoire.

BALLAIN, R., JAILLET, M.-C. (1998), « Le logement des plus démunis : quel accompagnement social ? », *Esprit*, « A quoi sert le travail social ? », n° 3-4, mars-avril, pp. 128-141.

BALME, R., FAURE, A., MABILEAU, A. (dir.) (1999), *Les Nouvelles politiques locales*, Paris, PFNSP.

BANTON, M. (1998), *Racial theories*, Cambridge, Cambridge University Press, 253 p.

BANTON, M. (1983), *Racial and ethnic competition*, Cambirdge, Cambridge University Press.

BANTON, M. (1979), « Two theories of racial discrimination in housing », *Ethnic and racial studies*, Vol. 2, n° 4, pp. 416-427.

BARKER, M. (1981), *The New Racism*, Londres, Junction Books.

BARLOW, J., DUNCAN, S. (1994), *Success and failure in housing provision : European systems compared*, Oxford, Pergamon, 170 p.

BAROU, J. (1997), « L'espace urbain ethnicisé ? Quelques rélexions à partir d'un rapport de recherche concernant certains quartiers de l'agglomération lyonnaise », *Revue française des affaires sociales*, Vol. 51, n° 2, pp. 129-144.

BAROU, J. (1995), *Le Logement des immigrés*, Paris, ADRI, 12 p.

BARROS (de), F. (2004a), *L'Etat au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1919-84)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Paris 1, dir. Offerlé, M., 2 vol., 547 p.

BARROS (de), F. (2004b), « From the local to the national. Local governance and the genesis of the 'social mix' policy from the 1950s to the 1990s », *French politics*, n° 2, pp. 61-80.

BARROS (de), F. (2003), « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissances et usages des catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale », *Genèses*, n° 53, décembre, pp. 69-92.

BARTH, F. (1994), « Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity », *in* Vermeulen, H., Govers, C. (dir.), *The Anthropology of ethnicity : beyond 'ethnic groups and boundaries'*, Amsterdam, Het Spinhuis, pp. 11-32.

BARTH, F.(dir.) (1969), *Ethnic groups and boundaries : the social organization of culture difference*, Bergen/Oslo, Universitetsforlaget, Londres, Allen et Unwin.

BARTH, F. (1969), « Introduction », *in* Barth, F. (dir.), *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference*, Bergen/Oslo, Universitetsforlaget, Londres, Allen et Unwin, pp. 9-38.

BASTENIER, A. (2004), *Qu'est-ce qu'une société ethnique ? Ethnicité et racisme dans les sociétés européennes d'immigration*, Paris, PUF.

BASTENIER, A., DASSETTO, F. (1993), *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*, Paris, L'Harmattan-CIEMI.

BATAILLE, P. (2003), « Racisme populaire et relais institutionnels, discrimination systémique et indirecte », *in* Borrillo, D. (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, pp. 69-85.

BATAILLE, P. (1999), « Racisme institutionnel, racisme culturel et discriminations », in Dewitte, P. (dir.), *Immigration et intégration. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte.

BATAILLE, P. (1997), *Le Racisme au travail*, Paris, La Découverte.

BATTEGAY, A. (1992), « L'actualité de l'immigration dans les villes françaises : la question des territoires ethniques », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 8, n° 2, pp. 83-100.

BAUDIN, G., GENESTIER, P. (2002), *Banlieues à problèmes : la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française, 252 p.

BAZIN (1985), « A chacun son Bambara », *in* Amselle, J.-L., M'Bokolo, E. (dir.), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, La Découverte, pp. 87-127

BEAUD, S. (2000), « Paroles de militants 'beurs'. Notes sur quelques contradictions d'une mobilisation politique », *Genèses*, n° 40, septembre, pp. 131-143.

BEAUD, S., NOIRIEL, G. (1990), « Penser 'l'intégration' des immigrés », *Hommes et migrations* , n° 1133, juin, pp. 43-53.

BEAUD, S., PIALOUX, M. (2003), *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 426 p.

BEAUD, S., PIALOUX, M. (1999), *Retour sur la condition ouvrière*, Paris, Fayard.

BEAUD, S., WEBER, F.(1998), *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 327 p.

BÉBÉAR, C. (2004), *Des entreprises aux couleurs de la France. Minorités visibles : relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise*, Paris, Rapport au Premier ministre, 45 p.

BECKER, H. (1985, 1e éd. 1963), *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 247 p.

BÉGAG, A. (2004), *La République à ciel ouvert*, Rapport à M. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Paris, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 59 p.

BÉHAR, D. (2001), « L'intégration à la française, entre rigueur et pragmatisme : le cas des politiques de l'habitat », *Hommes et migrations*, n° 1229, janvier-février, pp. 77-85.

BÉHAR, D. (1998), « Entre intégration des populations d'origine étrangère et politique de la ville : existe-t-il une discrimination positive à la française ? », *Hommes et migrations*, n° 1213, pp. 79-88.

BEIDER, H. (2004), « Learning from the U.S. Community development corporations and BME housing associations », paper presented to the Housing Studies Association spring conference, 15-16 avril 2004, Sheffield, draft copy, 15 p.

BEKKAR, R., BOUMAZA, N., PINSON, D. (1999), *Familles maghrébines en France, l'épreuve de la ville*, Paris, PUF.

BELORGEY, J.-M. (1999), *Lutter contre les discriminations: stratégies institutionnelles et normatives*, Rapport à la Ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 61 p. + annexes.

BENGUIGUI, F. (dir.) (1997), *La Politique du logement à l'épreuve de la précarité. Regards croisés chercheurs-acteurs*, Groupe d'Etudes Urbaines, Paris, Plan Construction et Architecture, 136 p.

BERGER, P., LUCKMANN, T. (1989), *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 288 p.

BERNARDOT, M. (2001), « Le vieux, le fou et l'autre : qui habite encore dans les foyers ? », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 17, n° 1, novembre, pp. 151-164.

BERNARDOT, M. (1999), « Chronique d'une institution : la SONACOTRA (1956-1976) », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, pp. 39-57.

BERNARDOT, M. (1997), *Une politique de logement : la SONACOTRA (1956-1992)*, Thèse de doctorat de sociologie, dir. Guillemard, A.-M., Paris, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne.

BERTHET, T. (1998), « Doit-on parler de politiques locales de l'ethnicité ? », *in* Balme, R., Faure, A., Mabileau, A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, pp. 133-141.

BERTRAND, J.-R., CHEVALIER, J. (dir.) (1998), *Logement et habitat dans les villes européennes*, Paris, L'Harmattan, 243 p.

BEVERIDGE, W. (1942), *Pillars of security*, Londres, Allen et Unwin.

BIAREZ, S., NEVERS, J.-L. (dir.) (1993), *Gouvernement local et politiques urbaines : actes du colloque international*, Grenoble, 2-3 février 1993, CERAT.

BLACKSTONE, T., PAREKH, B., SANDERS, P. (dir.) (1998), *Race Relations in Britain. A developing agenda*, Londres, Routledge, 254 p.

BLANC, M. (2003), « La ségrégation ethno-résidentielle dans l'Union européenne : quelles transactions sociales ? », *in* Boumaza, N. (dir.), *Relations interethniques dans l'habitat et la ville*, Paris, L'Harmattan, pp. 289-299.

BLANC, M. (1993), « Housing segregation and the poor : new trends in French social rented housing », *Housing Studies*, Vol. 8, n° 3, pp. 207-213.

BLANC, M. (1990a), « Logements sociaux et minorités ethniques en France, Grande-Bretagne et RFA », *in* Simon-Barouh, I., Simon, P.-J. (dir.), *Les Etrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 283-292.

BLANC, M. (1990b), « Du logement insalubre à l'habitat social défavorisé : les minorités ethniques en Allemagne, France et Grande-Bretagne », *Annales de la recherche urbaine*, n° 49, pp. 37-48.

BLANC-CHALÉARD, M.-C. (2001), *Histoire de l'immigration*, Paris, L'Harmattan (coll. Repères), 121 p.

BLEICH, E. (2005), « Des colonies à la métropole. Le poids de l'histoire sur l'intégration des immigrés en Grande-Bretagne et en France », *in* Weil, P., Dufoix, S. (dir.), *L'Esclavage, la colonisation, et après…*, Paris, PUF, pp. 437-466.

BLEICH, E. (2003a), *Race politics in Britain and France : ideas and policy-making since the 1960s*, Cambridge, Cambridge University Press.

BLEICH, E. (2003b), « Histoire des politiques françaises antidiscrimination : du déni à la lutte », *Hommes et migrations*, n° 1245, septembre-octobre, pp. 6-18.

BLEICH, E. (2000), « Antiracism without races. Politics and policy in a 'colour-blind' state », *French Politics, culture and society*,Vol. 18, n° 3, pp. 48-74.

BLÉVIS, L. (2003), « La citoyenneté française au miroir de la colonisation: étude des demandes de naturalisation des 'sujets français' en Algérie coloniale », *Genèses*, n° 53, pp. 25-47.

BLÉVIS, L. (2001), « Les avatars de la citoyenneté en Algérie coloniale ou les paradoxes d'une catégorisation », *Droit et société*, n° 48, pp. 557-580.

BLUM, A. (2002), « Resistance to identity categorization in France », *in* Kertzer, D. I., Arel, D. (dir.), *Census and identity : The politics of race, ethnicity, and language in national censuses*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 121-147.

BODY-GENDROT, S., WIHTOL DE WENDEN, C. (2003), *Police et discriminations raciales. Le tabou français*, Paris, L'Atelier, 192 p.

BOËLDIEU, J., THAVE, S. (2000), « Le logement des immigrés en 1996 », *INSEE Première*, n° 730.

BONGRAND, P., LABORIER, P. (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 1, février, pp. 73-111.

BONNAFOUS, S. (1991), *L'Immigration prise aux mots*, Paris, Kimé.

BONVALET, C., BRUN, J. SÉGAUD, M. (dir.) (2000), *Logement et habitat. Bibliographie commentée*, Paris, La Documentation française.

BORRILLO, D. (dir.) (2003), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte.

BOUCHER, M. (2000), *Les Théories de l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 337 p.

BOUMAZA, N. (dir.) (2003), *Relations interethniques dans l'habitat et la ville*, Paris, L'Harmattan.

BOUMAZA, N. (1996), « Territorialisation des Maghrébins : regroupement contraint et désir de dispersion », *in* Haumont, N. (dir.), *La Ville : agrégation et ségrégations sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-53.

BOUMAZA, N. (1992), « Les relations interethniques dans les nouveaux enjeux urbains », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 8, n° 2, pp. 101-120.

BOURDIEU, P. (1998), *La Domination masculine*, Paris, Seuil, 142 p.

BOURDIEU, P. (1994), *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 252 p.

BOURDIEU, P. (1989), *Le Sens pratique*, Paris, Minuit, 475 p.

BOURDIEU, P. (1984), *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 277 p.

BOURDIEU, P. (1979), *La Distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 670 p.

BOURDIEU, P. (dir.) (1993), *La Misère du monde*, Paris, Points Seuil, 1467 p.

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.-M., PASSERON, J.-C. (1968), *Le Métier de sociologue : préalables épistémologiques*, Paris, Mouton, 357 p.

BOURDIEU, P., CHRISTIN, R. (1990), « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la « politique du logement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81/82, mars, pp. 65-85.

BOURGEOIS, C. (2002), « Attribution des logements sociaux », *in* Ségaud, M., Brun, J., Driant, J.-C. (dir.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Colin, pp. 34-35.

BOURGEOIS, C. (2001), « Les associations face aux nouvelles politiques du logement : entre 'instrumentalisation' et innovation sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n° 89, juin, pp. 133-139.

BOURGEOIS, C. (1996), *L'Attribution des logements sociaux. Politique publique et jeu des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 286 p.

BOUSSETTA, H. (2000), « Institutional theories of immigrant ethnic mobilisation : relevance and limitations », *Journal of ethnic and migration studies*, Vol. 26, n° 2, avril, pp. 229-245.

BOVENKERK, F. MILES, R., VERBUNT, G. (1990), « Racism, migration and the state *in* Western Europe. A case for comparative analysis », *International sociology*, Vol. 5, n° 4, décembre, pp. 475-490.

BRAHAM, P., RATTANSI, A., SKELLINGTON, R. (dir.) (1992), *Racism and antiracism*, Londres, Sage.

BRAMLEY, G. (1997), « Housing policy : a case of terminal decline ? », *Policy and politics*, Vol. 25, n° 4, octobre, pp. 387-407.

BRÉCHON, P. (dir.) (2003), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris, L'Harmattan, 202 p.

BRESSON, M. (1997), « Exclusion et 'norme logement'. Pour une étude des représentations associées à la question sociale », *Sociétés contemporaines*, n° 28, octobre, pp. 111-126.

BROUANT, J.-P. (2001), « La loi SRU et l'habitat », *Actualité juridique de droit administratif*, janvier, pp. 56-69.

BROUANT, J.-P., JÉGOUZO, Y. (1998), *La Territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Paris, La Documentation française, Cahiers du GRIDAUH, 142 p.

BROWN, T. (2001), « Needs and choice in social housing allocations : a new research agenda », papier présenté à la conférence du Comparative centre for housing research, De Montfort University, 3 mai.

BROWN, T. (2000), « Needs versus choice in social housing allocation systems », communication à la conférence de l'ENHR, Gavle, 26-30 juin.

BROWN, T. (1999), *Stakeholder housing. A third way*, Londres, Pluto Press, 266 p.

BROWN, T., DEARLING, A., HUNT, R., RICHARDSON, J., YATES, N. (2002), *Allocate or let ? Your choice. Lessons from Harborough Home search*, Coventry, JRF/CIH, 65 p.

BRUN, J., RHEIN, C., dir. (1994), *La Ségrégation dans la ville : concepts et mesures*, Paris, L'Harmattan.

BULMER, M., REES, A. M. (dir.) (1996), *Citizenship today : the contemporary relevance of T. H. Marshall*, Londres, UCL Press.

BULMER, M., SOLOMOS, J. (dir.) (1999), *Ethnic and racial studies today*, Londres, Routledge.

*Cahiers du CERIEM* (2001), Dossier « Travail social et immigration », n° 8, décembre.

CALVÈS, G. (2004), *La Discrimination positive*, Paris, PUF.

CALVÈS, G. (2002), « 'Il n'y a pas de race ici' : le modèle français à l'épreuve de l'intégration européenne », *Critique internationale*, Vol. 17, pp. 173-186.

CALVÈS, G. (2000), « Les politiques françaises de lutte contre le racisme, des politiques en mutation », *French politics, culture and society*, Vol. 18, n° 3, pp. 75-82.

CARMICHAEL, S., HAMILTON, C. V. (1967), *Black power : the politics of liberation in America*, New York, Vintage Books.

CARTER, B., HARRIS, C., JOSHI, S. (1987), « The 1951-55 Conservative government and the racialisation of black immigration », *Policy papers in ethnic relations*, n° 11, Université de Warwick, CRER.

CASTEL, R. (1995a), *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 490 p.

CASTEL, R. (1995b), « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et politiques*, n° 34, automne, pp. 13-20.

CASTELLS, M. (1972), *La Question urbaine*, Paris, Maspero.

CASTLES, S. (1995), « How nations respond to immigration and ethnic diversity », *New Community*, Vol. 21, n° 3, pp. 293-308.

CASTLES, S., KOSACK, G. (1985), *Immigrant workers and class structure in Western Europe*, Londres, Oxford University Press.

Central Housing Advisory Committee (1969), *Report on council housing : purposes, procedures and priorities* (Cullingworth report), Londres, HMSO.

Center for contemporary cultural studies (CCCS) (1982), *The Empire strikes back : race and racism in 70s Britain*, Londres, Hutchinson.

CEPEL (1996), *La Négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 227 p.

CHALINE, C. (1997), *Les Politiques de la ville*, Paris, PUF.

CHAMBOREDON, J.-C., LEMAIRE, M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale dans les grands ensembles », *Revue française de sociologie*, Vol. XI, n° 1, pp. 3-33.

CHAMPAGNE, P. (1993), « La vision médiatique », *in* Bourdieu, P. (dir.), *La Misère du monde*, Paris, Points Seuil, pp. 61-79.

CHAMPAGNE, P. (1991), « La construction médiatique des malaises sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 105, décembre, pp. 64-75.

CHAPOULIE, J.-M. (2001), *La Tradition sociologique de Chicago, 1892-2001*, Paris, Le Seuil.

CHARRAS, M.-A., HERVO, M. (1971), *Bidonvilles. L'enlisement*, Paris, Maspero, 410 p.

CHAZEL, F., COMMAILLE, J. (dir.) (1991), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 426 p.

CHEBEL D'APPOLLONIA, A. (1998), *Les Racismes ordinaires*, Paris, PFNSP.

CHIVALLON, C. (2001), « Postmodernisme britannique et études sur la ségrégation », *Espaces et sociétés*, n° 104, pp. 25-41.

CHIVALLON, C., RAGOUET, P., SAMERS, M. (dir.) (1999), *Discours scientifiques et contextes culturels : géographies britanniques et françaises à l'épreuve postmoderne*, Talence, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine.

CLAPHAM, D., DIX, J., avec GRIFFITH, M. (1996), *Citizenship and housing : shaping the debate*, Coventry, Chartered Institute of Housing, 64 p.

CLAPHAM, D., KEMP, P., SMITH, S. J. (1990), *Housing and social policy*, Londres, MacMillan, 274 p.

CLASEN, J. (dir.) (1999), *Comparative social policy. Concepts, theories and methods*, Oxford, Blackwell, 282 p.

COCHRANE, A. (1993), *Whatever happened to local government ?*, Buckingham, Open University Press, 150 p.

COCHRANE, A., CLARKE, J. (1993), *Comparing welfare states : Britain in international context*, Londres, Sage, Buckingham, Open University Press, 274 p.

COHEN, A. (dir.) (1974), *Urban ethnicity*, A.S.A. Monographs n° 12, Londres, Tavistock.

COING, H. (1966), *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Les Editions ouvrières.

COING, H., TOPALOV, C. (1995), « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », *in* Ascher, F. (dir.) (1995), *Le Logement en questions*, Paris, Ed. de l'Aube, pp. 261-289.

COLE, A., JOHN, P. (2001), *Local governance in England and France*, Londres, Routledge.

COLE, I., IQBAL, B., SLOCOMBE, L., TROTT, T. (2001), *Social engineering or consumer choice ? Rethinking housing allocations*, Coventry, JRF/CIH, 96 p.

COLE, M. (2003), « Ethnicity, 'status groups' and racialization : a contribution to a debate on national identity in Britain », *French politics, culture and society*, Vol. 26, n° 5, pp. 962-969.

COMMAILLE, J., JOBERT, B. (dir.) (1998), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

Commissariat général au plan (1993), *Le Logement, une priorité pour le XIe plan* ('le logement : donner l'envie d'y rester et la possibilité d'en changer'), Geindre, F., avec le concours de Lanco, P., Paris, La Documentation française, 167 p.

Commissariat général au plan (1988), *Immigrations: le devoir d'insertion* (rapport dirigé par Hessel, St.), Paris, La Documentation française.

Commission européenne (2003), *Eurobaromètre : la discrimination en Europe*, Bruxelles, Commission européenne.

CRE (1993a), *Housing allocations in Oldham : report of a formal investigation*, Londres, CRE.

CRE (1993b), *HAs and racial equality : report of a formal investigation into HAs in Wales, Scotland and England*, Londres, CRE.

CRE (1992), *Racial dicrimination in hostel accommodation : report of a formal investigation of Refugee HA Ltd*., Londres, CRE.

CRE (1991), *Code of practice in rented housing for the elimination of racial discrimination and the promotion of equal opportunities*, Londres, CRE.

CRE (1990a), *'Sorry, it's gone'. Testing for racial discrimination in the private rented housing sector*, Londres, CRE.

CRE (1990b), *Racial Discrimination in an Odlham estate agency : report of a formal investigation into Norman Lester and Co.*, Londres, CRE.

CRE (1989a), *Racial discrimination in Liverpool city council : report of a formal investiggation into the H dpt*, Londres, CRE.

CRE (1989b), *Positive action and racial equality in housing*, Londres, CRE.

CRE (1988a), *Homelessness and discrimination : report into the London Borough of Tower Hamlets*, Londres, CRE.

CRE (1988b), *Racial discriminaion in a London estate agency : report of a formal investigation into Richard Barclay and Co.*, Londres, CRE.

CRE (1986), *Race and Housing in Liverpool : a research report*, Londres, CRE.

CRE (1985), *Race and mortgage lending*, Londres, CRE.

CRE (1984), *Race and Council Housing in Hackney*, Londres, CRE.

CRE (1983), *Collingwood Housing Association Ltd. : report of a formal investigation*, Londres, CRE.

Commission « Habitat et vie quotidienne » (1979), Rapport édité sous forme de supplément au n° 44 de la Revue H, septembre.

Commission interministérielle pour le logement des immigrés (CILPI) (2000), *Rapport annuel*, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Commission nationale des droits de l'homme et du citoyen (CNDHC) (2005), *La Lutte contre le racisme et la xénophobie, 2004*, Paris, La Documentation française, 856 p.

CONDON, S. (1993), *L'Accès au logement : filières et blocages. Le cas des Antillais en France et en Grande-Bretagne*, Paris, PCA.

Conseil d'Analyse économique (CAE) (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapport n° 45.

Conseil économique et social (2004), *Accès au logement, Droit et réalités*, Rapport et avis présentés par Prud'homme, N., Paris, La Documentation française.

Conseil économique et social (1995), *La Grande pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Avis présenté par De Gaulle-Anthonioz, G., Paris, La Documentation française.

Conseil national des villes (CNV) (1997), *Rapport 1994-97*, Rapport à la Ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, La Documentation française, 196 p.

CONSTANT-MARTIN, D. (dir.) (1994), *Cartes d'identité, comment dit-on « nous » en politique ?*, PFNSP, Paris.

*Contretemps* (2005), « Cité(s) en crise : ségrégations et résistances dans les quartiers populaires », n° 13, mai, Paris, éditions Textuel.

COPE, H. (1990), *Housing associations. Policy and practice*, Londres, Macmillan, 318 p.

CORCUFF, P. (1995), *Les Nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale*, Paris, Nathan.

COSTA-LASCOUX, J. WEIL, P. (dir.) (1992), *Logiques d'Etat et immigration*, Paris, Kimé, 298 p.

COUPER, K., MARTUCCELLI, D. (1994), « L'expérience britannique », *in* Wieviorka, M., *Racisme et xénophobie en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 29-102.

Cour des comptes (2004), *L'Accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Paris, Direction des journaux officiels, 567 p.

COUTANT, I., 2000, *Politiques du squat. Scènes de la vie d'un quartier populaire*, Paris, La Dispute, 221 p.

*Critique internationale* (2002), « Variations : Les discriminations positives » (dir. Sabbagh, D.), n° 17, octobre, pp. 128-186.

CROSS, M., KEITH, M. (dir.) (1993), *Racism, the city and the state*, Londres, Routledge.

CROWLEY, J. (1994), *Immigration, 'relations raciales' et mobilisations minoritaires au Royaume-Uni. La démocratie face à la complexité sociale*, Thèse pour le doctorat en science politique, Paris, IEP Paris.

CROWLEY, J. (1993), « Paradoxes in the politicisation of race: a comparison of the UK and France », *New Community*, Vol. 19, n° 4, pp. 627-643.

CROWLEY, J. (1992), « Consensus et conflit dans la politique de l'immigration et des relations raciales du Royaume-Uni », *in* Costa-Lascoux, J., Weil, P. (dir.), *Logiques d'Etat et immigration*, Paris, Kimé, pp. 73-110.

CROZIER, M., FRIEDBERG, E. (1977), *L'Acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 500 p.

C.U.R.A.P.P. (2003), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 540 p.

C.U.R.A.P.P. (2000), *Les Méthodes au concret*, Paris, PUF.

CUTURELLO, P. (dir.) (1991), *Regards sur le logement. Une étrange marchandise*, Paris, L'Harmattan.

DAHYA, B. (1974), « The nature of Pakistani ethnicity in industrial cities in Britain », *in* Cohen, A. (dir.), *Urban ethnicity*, Londres, Tavistock, pp. 77-118.

DANALIS, L. (1998), « La loi d'orientation contre les exclusions », *Regards sur l'actualité*, n° 245, novembre, pp. 35-48.

DAUNTON, M. J. (1987), *A Property-owning democracy ? Housing in Britain*, Londres, Faber, 148 p.

DAVIES, J. G. (1985), *Asian Housing in Britain*, Research Report 6, Londres, Social Affairs Unit.

DELARUE, J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Paris, Syros.

DELMAS-MARTY, M. (2004, 1e éd. 1986), *Le Flou du droit*, Paris, PUF.

Department of environment (1995), *More choice in the social rented sector : consultation paper*, Londres, HMSO.

Department of environment (1994), *Index of local conditions*, Londres, HMSO.

Department of environment (1981), *An Investigation of difficult to let housing*, Londres, HMSO.

Department of health (1989a) *Caring for people : community care in the next decade and beyond*, Cm. 849, Londres, HMSO.

Department of health (1989b), *Working for patients*, Cm. 855, Londres, HMSO.

DEWITTE, P. (dir.) (1999), *Immigration et intégration : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

DIJOUD, P. (1976a), *La Nouvelle politique d'immigration*, Paris, La Documentation française.

DIJOUD, P. (1976b), « La politique de l'immigration », *Droit social*, n° 5, mai.

DOLING, J. (1999), « Comparative housing policy », *in* CLASEN, J. (dir.) (1999), *Comparative social policy. Concepts, theories and methods*, Oxford, Blackwell, pp. 59-79.

DOLING, J. (1997), *Comparative housing policy. Government and housing in advanced industrialized countries*, Londres, Macmillan.

DONZELOT, J., ESTÈBE, P. (1994), *L'Etat animateur*, Paris, Esprit, 238 p.

DOUGLAS, M. (1999), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte.

DUBET, F., LAPEYRONNIE, D. (1992), *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil.

DUBOIS, V. (2003), *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 202 p.

DUCHESNE, S. (1997), *Citoyenneté à la française*, Paris, PFNSP, 330 p.

DUCLAUD-WILLIAMS, R. (1978), *The Politics of housing in Britain and France*, Londres, Heinemann, 280 p.

DUMONT, L. (1966), *Homo hierarchicus. Le système des castes et son implication*, Paris, Gallimard.

DUPUY, S., GIACCOBE, N. (1988), *Le Jardin secret des attributions*, Paris, MEDINA pour le Ministère de l'équipement, multigr.

DURAFFOUR, A. (avec la coll. de Guittonneau, C.) (1991), « Logement : 'les immigrés prennent le logement des Français' », *in* Taguieff, P.-A. (dir.), *Face au racisme*, Tome 1, « Les moyens d'agir », Paris, La Découverte, pp. 215-222.

DURAN, P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 212 p.

DURAN, P., THOENIG, J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

DURKHEIM, E., MAUSS, M. (1903), « De quelques formes primitives de classification », *Année sociologique*, n° 6, repris *in* Mauss, M. (1968), Essais de sociologie, Paris, Minuit, pp. 162-230.

EBERHARD, M. (2001), « Catégorisations ethnico-raciales au guichet », *Cahiers du CERIEM*, n° 8, décembre, pp. 35-50.

*Ecarts d'identité* (2001-2002), « Sociétés multiculturelles et travail social », n° 98, hiver.

*Ecarts d'identité* (2000-2001), « Des foyers de travailleurs migrants aux résidences sociales : quelles mutations ? », n° 94, hiver.

*Ecarts d'identité* (1999), « Interculturalité et action publique », n° 90-91, septembre.

*Ecarts d'identité* (1997), « L'Autre sans toit : accès et entraves au logement », n° 80.

*Ecarts d'identité* (1996), « Le soupçon : antichambre du racisme », n° 79.

*EDMONSON, R. (dir.) (1997),* The political context of collective action. Power, argumentation and democracy, *Londres et New York, Routledge.*

ELIAS, N., (1997, 1e éd. 1965), *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard.

ELIAS, N. (1991a), *Norbert Elias par lui-même*, Paris, Fayard.

ELIAS, N. (1991b, 1e éd.1970), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Ed. de l'Aube, 222 p.

ELIAS, N. (1975, 1e éd. 1969), *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 318 p.

ELIAS, N. (1973, 1e éd. 1969), *La Civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 342 p.

ENA (2000), « L'interministérialité au niveau local : groupe n°6, logement social », Promotion Nelson Mandela, groupe animé par Burckel, D., juillet, multig.

ENTZINGER, H. (2005), « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », *in* Arnaud, L. (dir.), *Les Minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, pp. 25-45.

EPSTEIN, R., KIRSZBAUM, T. (2003), « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, n° 292, juin-juillet, pp. 63-73.

ERIGNAC, C. (1994) *L'Attribution des logements sociaux* (Rapport Erignac), Rapport remis au Ministre du logement, Paris, Ministère du logement, 47 p., multig.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999), *Les Trois mondes de l'Etat-Providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.

European Monitoring Centre on racism and xenophobia (2005a), *La Violence raciste dans 15 Etats membres de l'UE, Rapport de synthèse*, Vienne, EUMC, 29 p.

European Monitoring Centre on racism and xenophobia (2005b), *Majorities' attitudes towards minorities in European Union member states. Results from the standard Eurbarometers 1997-2000-2003*, Vienne, EUMC, 88 p.

EWALD, F. (1996, 1e éd. 1986), *Histoire de l'Etat-Providence. Les origines de la solidarité*, Paris, Grasset, 317 p.

FABER, J. (2000), *Les Indésirables. L'intégration à la française*, Paris, Grasset, 269 p.

FANON, F. (1961), *Les Damnés de la terre*, Paris, Maspero.

FANON, F. (1952), *Peau noire, masques blancs*, Paris, Seuil, 188 p.

FASILD (2003), *Les Discriminations des jeunes d'origine étrangère dans l'accès à l'emploi et au logement*, Paris, La Documentation française, 247 p.

FASSIN, D. (2002), « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, Vol. 52, n° 4, août, pp. 403-423.

FASSIN, D. *et al.* (2002), *Un traitement inégal. Les discriminations dans l'accès aux soins*, rapport d'étude n°5, Bobigny, Centre de recherche sur les enjeux contemporains en santé (CRESP), Université de Paris 13, réalisé pour la DPM.

FASSIN, D. (1996), « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine », *Revue française de sociologie*, Vol. 36, n° 1, pp. 37-75.

FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (1995), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 192 p.

FAVELL, A. (2001), « Multi-ethnic Britain : an exception in Europe ? », *Patterns of prejudice*, numéro spécial dirigé par Schuster, L., Solomos, J., « New Perspectives on multiculturalism and citizenship », Vol. 35, n° 1, janvier, pp. 35-57.

FAVELL, A. (1998), *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Basingstoke et Londres, Macmillan.

FBHO (2000-2001), *Annual report*, Londres, FBHO.

FEAGIN, J. R., 2003, « Mythes et réalités de l''affirmative action' aux Etats-Unis », *Hommes et migrations*, n° 1245, pp. 29-41.

FELDBLUM, M. (1993), « Paradoxes of ethnic politics : the case of Franco-Maghrebis in France », *Ethnic and racial studies*, Vol. 16, n° 1, janvier, pp. 52-74.

FELOUZIS, G. (2003), « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, Vol. 44, n° 3, pp. 413-447.

FITZPATRICK, S., STEPHENS, M. (1999), « Homelessness, need and desert in the allocation of council housing », *Housing Studies*, Vol. 14, n° 4, pp. 413-431.

FLAMAND, J.-P. (1989), *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris, La Découverte.

FORMAN, C. (1989), *Spitafields : a battle for land*, Londres, Hilary Shipman.

FORREST, R., MURIE, A. (1991), *Selling the welfare state : the privatisation of public housing*, Londres, Routledge, 279 p.

FORS (1975), *Logement social et sélection sociale*, Rapport réalisé par Boucheret, J.-M., Paris, Ministère de l'équipement.

FREEMAN, G. (1979), *Immigrant labor and racial conflict in industrial societies. The French and British experience, 1945-75*, Princeton, Princeton University Press.

*French politics, culture and society* (2000), « Race in France », Vol. 18, n° 3.

FRIEDBERG, E. (1993), *Le Pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 404 p.

GALLISSOT, R. (1985), *Misère de l'antiracisme*, Paris, Arcantère.

GARBAYE, R. (2001), *A comparison of the strategies of management of ethnic conflict of British and French cities : the cases of Birmingham, Lille, and Roubaix, 1980-2000*, PhD. Thesis, Oxford, Oxford University.

GARBAYE, R. (2000), « Ethnic minorities, cities, and institutions : a comparison of the models of management of ethnic diversity of a French and a Brtish city », *EU Working Paper* RSC n° 2000/13, EUI, Florence, 33 p.

GARRAUD, P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, n° 40, pp. 17-41.

GASPARD, F., KHOSROKHAVAR, F. (1995), *Le Foulard et la République*, Paris, Le Seuil.

GAUDIN, J.-P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 233 p.

GAUDIN, J.-P. (dir.) (1996), *La Négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.

GAUDIN, J.-P. (1995), « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique? », *Revue française de science politique*, Vol 45, n° 1, pp. 31-56.

GAUDIN, J.-P. (1993), *Les Nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF.

GAUDIN, J.-P., GENESTIER, P., RIOU, F. (1995), *La Ségrégation : aux sources d'une catégorie de raisonnement*, Recherche, n° 69, Paris, MELT-PCA, 93 p.

GAUTIER, A., HEINEN, J. (dir.) (1993), *Le Sexe des politiques sociales*, Paris, Ed. côté-femmes, 188 p.

GAXIE, D., LABORIER, P., DE LASSALLE, M., OBRADOVIC, I., TAICLET, A.-F. (1999), « Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère », *Migrations études*, n° 86, mars, 12 p.

GAXIE, D. (1997), « Remarques sur le comparatisme, le franco-centrisme et quelques autres sujets topiques », *Paleastra*, Vol. 3, n° 9.

GEERTZ, C. (1983), *Bali*, Paris, Gallimard.

GEERTZ, C. (1973), *The Interpretation of cultures*, New York, Basic books.

GEISSER, V. (1997), *Ethnicité républicaine. Les élites d'origine maghrébine dans le système politique français*, Paris, Presses de Sciences Po.

GEINDRE, F. (1989), *L'Attribution des logements sociaux*, Rapport au Ministre de l'équipement et du logement, Paris, Ministère de l'équipement et du logement, 39 p.

GELD, (2001), *Les Discriminations ethniques et raciales dans l'accès au logement social*, Paris, GELD.

*Genèses* (2003), « Sujets d'Empire », n° 53, décembre, pp. 2-92.

GENEST, S., KIRSZBAUM, T., POUGNET, F. (1996), *Les Représentations de l'ethnicité dans les politiques locales du logement*, Paris, Rapport Acadie-PCA, 61 p.

GENESTIER, P. (dir.) (2001), *La Banlieue entre faits et représentations, objet de recherche et d'action publique*, Paris, La Documentation française.

GENESTIER, P. (1999), « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire le lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, pp. 142-153.

GENESTIER, P. (1994), « Mode de vie normal et normalisation de l'espace : les références et les postulats de la politique de la ville », *Espaces et sociétés*, n° 73, pp. 31-50.

GENESTIER, P. (1991), « Pour une intégration communautaire », *Esprit*, n° 2, février, pp. 49-59.

GENESTIER, P., LAVILLE, J.-L. (1994), « Au-delà du mythe républicain. Intégration et socialisation », *Le Débat*, n° 82, novembre-décembre, pp. 154-172.

GETUR (1986), *40 ans de politique des mal logés*, Paris, MELATT.

GHEKIÈRE, L. (1992), *Les Politiques du logement dans l'Europe de demain*, Paris, La Documentation française, 315 p.

GIDDENS, A. (1987, 1e éd. 1984), *La Constitution de la société*, Paris, PUF.

GILROY, P. (1995, 1e éd. 1987), *There ain't no Black in the Union Jack. The cultural politics of race and nation*, Londres, Routledge, 271 p.

GILROY, P. (1991), « La fin de l'antiracisme », *Les Temps modernes*, Vol. 46, n° 540-541, juillet-août, pp. 166-189.

GINSBURG, N. (1992), « Racism and housing : concepts and reality », *in* Braham, P., Rattansi, A., Skellington, R. (dir.), *Racism and anti-racism*, Londres, Sage, pp. 109-132.

GLAZER N., MOYNIHAN, D. P. (dir.) (1975), *Ethnicity, theory and experience*, Cambridge, Harvard University Press.

GOERING, J. M. (2003), « L'application des lois d'égalité face au logement aux Etats-Unis », *Hommes et migrations*, n° 1246, novembre-décembre, pp. 92-101.

GOERING, J. M. (1993), « Towards the comparative exploration of public housing segregation in England and the United States », *Housing Studies*, Vol. 8, n° 4, pp. 256-273.

GOERING, J. M. (1992), « Race and public housing in Britain and United States : notes for a policy relevant research agenda », *New Community*, Vol. 18, n° 3, pp. 457-462.

GOFFMAN, E. (1991, 1e éd. 1974), *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Minuit.

GOFFMAN, E. (1975, 1e éd. 1963), *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit.

GOFFMAN, E. (1968), *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit.

GOLDBERG, D. T. (2001), *The Racial State*, Oxford, Blackwell.

GOLDBERG, D. T., SOLOMOS, J. (dir.) (2002), *A Companion to racial and ethnic studies*, Oxford, Blackwell.

GRAFMEYER, Y. (1994), *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan, 128 p.

GRAFMEYER, Y., JOSEPH, I. (textes traduits et présentés par) (1984), *L'Ecole de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier, 377 p.

GRAWITZ, M., LECA, J. (dir.) (1985), *Traité de science politique*, Vol. 4, « Les Politiques publiques », Paris, PUF.

Great-Britain (1955), *Residential qualifications*, 5th report of the housing management sub-committee of the Central housing advisory committee, Londres, HMSO.

Great-Britain (1949), *Selection of tenants and transfers and exchanges*, 3rd report of the housing management sub-committee of the Central housing advisory committee, Londres, HMSO.

GRÉMION, C. (1997), « Acteurs locaux et logement des personnes défavorisées : des mécanismes incitatifs pervers », *in* Benguigui, F. (dir.), *La Politique du logement à l'épreuve de la précarité. Regards croisés chercheurs-acteurs*, Groupe d'Etudes Urbaines, Paris, Plan Construction et Architecture.

GRÉMION, P. (1976), *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 477 p.

GRIFFITHS, M. PARKER, J., SMITH, R., STIRLING, T. (1997), *Local authority housing allocations : systems, policies and procedures*, Londres, DETR.

GRIFFITHS, M., PARKER, J. SMITH, R., STIRLING, T., TROTT, T. (1996), *Community lettings : local allocations policies in practice*, York, Joseph Rowntree Foundation.

GRILLO, R. (1998), *Pluralism and the politics of difference. State, culture, and ethnicity in comparative perspective*, Oxford, Clarendon Press.

GUERRAND, R.-H. (1987), *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France, 1880-1914*, Paris, Ed. Quintette, 345 p.

GUILLAUMIN, C. (2002, 1e éd. 1972), *L'Idéologie raciste. Genèse et langage actuel*, Paris, Gallimard.

GUILLAUMIN, C. (1995), *Racism, sexism, power and ideology*, Londres, Routledge.

GUILLAUMIN, C. (1991), « 'Race' and discourse », *in* Silverman, M. (dir.), *Race, discourse and power in France*, Aldershot, Avebury, pp. 5-13.

GUILLAUMIN, C. (1971), « Continuité et ruptures dans l'histoire d'une idéologie. Le racisme, ses antécédents, sa postérité », communication, colloque de Hammamet.

GUIONNET, C., NEVEU, E. (2004), *Féminins/Masculins. Sociologie du genre*, Paris, Armand Colin, 286 p.

GUIRAUDON, V. (2004), « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive 'race' », S*ociétés contemporaines*, n° 53, pp. 11-32.

GUIRAUDON, V. (2000), *Les Politiques d'immigration en Europe*, Paris, L'Harmattan.

GUIRAUDON, V. (1999), « Jeux d'ombre et de lumière: les politiques envers les étrangers en Europe », *Revue française de science politique*, Vol. 49, n° 6, déc., pp. 755-781.

GUIRAUDON, V. (1996), « The 1980s reaffirmation of the French model of integration », *French Politics and society*, Vol. 14, n° 2, pp. 47-57.

GUSFIELD, J. (1981, 1e éd. 1963), *Drinking-driving and the symbolic order : the culture of public problems*, Chicago, University of Chicago Press.

HALL, P. (1997), « The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations », *in* Lichbach, M., Zuckerman, A. (dir.), *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207.

HALL, P., TAYLOR, R. (1996), « Political science and the three neo-institutionnalisms », *Political Studies*, Vol. XLIV, pp. 936-957.

HALL, S., CRITCHER, C., JEFFERSON, T., CLARKE, J., ROBERTS, B. (1978), *Policing the crisis : mugging, the state, and law and order*, Londres, Macmillan.

HALLIDAY, S. (2000), « Institutional racism in bureaucratic decision-making: a case study in the administration of homelessness law », *Journal of law and society*, Vol. 27, n° 3, septembre, pp. 449-471.

HAMMAR, T. (dir.) (1985), *European immigration policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

HAMNETT, C. (1999), *Winners and losers : home ownership in modern Britain*, Londres, UCL Press, 224 p.

HAMNETT, C. (1995), « Les changements socio-économiques à Londres », *Sociétés contemporaines*, n° 22/23, pp. 15-32.

HAMNETT, C. (1984), « Housing the two nations : socio-tenurial polarisation in England and Wales, 1961-81 », *Urban Studies*, 43, pp. 389-405.

HANSEN, R. (2000), *Immigration and citizenship in postwar Britain*, Oxford, Oxford University Press.

HARGREAVES, A. G. (2000), « Half-measures. Antidiscrimination policy in France », *French politics, culture and society*, Vol. 18, n° 3, pp. 83-101.

HARGREAVES, A. G. (1995), *Immigration, 'race' and ethnicity in contemporary France*, Londres, Routledge.

HARGREAVES, A.G., WIHTOL DE WENDEN, C. (1993), « The political participation of ethnic minorities in Europe : a framework for analysis », *New Community*, Vol. 20, n° 1, octobre, pp. 1-8.

HARLOE, M. (1995), *The People's home ? Social rented housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell.

HARRIS, C. (1988), « Images of Blacks in Britain : 1930-60 », *in* Allen, S., Macey, M. (dir.), *Race and social policy*, Londres, ESRC.

HARRISON, M. (1998), « Theorising exclusion and difference : specificity, structure and minority ethnic housing issues », *Housing Studies*, Vol. 13, n° 6, pp. 793-806.

HARRISON, M. (1995), *Housing, 'race', social policy and empowerment*, Research in ethnic relations series, Aldershot, Avebury, 168 p.

HARRISON, M. (1992), « Black-led housing organisations and the housing association movement », *New Community*, Vol. 18, n°3, pp. 427-437.

HARRISON, M., KARMANI, A., LAW, I., PHILLIPS, D., RAVETZ, A. (1996), *Black and minority ethnic housing associations : an evaluation of the Housing Corporation's Black and minority ethnic housing associations strategies*, Londres, Housing Corporation.

HARRISON, M., LAW, I. (1997), « Needs and empowerment in minority ethnic housing : some issues of definition and local strategy », *Policy and politics*, Vol. 25, n° 3, pp. 285-298.

HARRISON, M., PHILLIPS, D. (2003), *Housing and BME communities. Review of the evidence base*, Londres, ODPM, 122 p.

HARVEY, D. (1993, 1e éd. 1973), *Social justice and the city*, Oxford, Blackwell, 336 p.

HASSENTEUFEL, P. (2000), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », *in* C.U.R.A.P.P., *Les Méthodes au concret*, Paris, PUF, pp. 105-124.

HASSENTEUFEL, P. (1997), « Le Welfare State entre construction nationale et crispations nationalistes », *in* Birnbaum, P. (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, pp. 325-339.

HAUMONT, N. (dir.) (1996), *La Ville : agrégation et ségrégation sociales*, Paris, L'Harmattan, 219 p.

HAUMONT, N., LÉVY, J.-P. (dir.) (1998), *La Ville éclatée. Quartiers et peuplement*, Paris, L'Harmattan, 261 p.

HCI (2003), *Le contrat et l'intégration*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 163 p.

HCI (1998), *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française.

HCI (1993), *L'Intégration à la française*, Paris, UGE 10/18.

HCI (1992), *Connaissance de l'immigration et de l'intégration*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

HEINICH, N. (1997), *La Sociologie de Norbert Elias*, Paris, La Découverte (Repères), 121 p.

HELLY, D. (1996), *Le Québec face à la pluralité culturelle 1977-1994*, Québac, Presses de l'Université Laval, 491 p.

HENDERSON, J., KARN, V. (1987), *Race, class and state housing : inequality and the allocation of public housing in Britain*, Aldershot, Gower.

HENRIOT-VAN ZANTEN, A. (2001), *L'Ecole de la périphérie : scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF.

HERVO, M., CHARRAS, M.-A. (1971), *Bidonvilles, l'enlisement*, Paris, Maspero.

HILGARTNER, S., BOSK, C. (1988), « The rise and fall of social problems : a public arenas model », *American journal of sociology*, Vol. 94, n° 1, juillet, pp. 53-78.

HMED, C. (2005), « Une 'mobilisation exemplaire' ? La grève des loyers dans les foyers SONACOTRA au tournant des années 1980 à la lumière des trajectoires militantes », communication au séminaire « Sciences sociales et immigration », Ecole normale supérieure, juin, 45 p.

HOLLIFIELD, J. F. (1997), *L'Immigration et l'Etat-nation à la recherche d'un modèle national*, Paris, L'Harmattan.

HMSO (1981), *The Brixton disorders 10-12 avril 1981 : Report of an inquiry by the Rt. Hon. Lord Scarman OBE* (Scarman Report), Cmnd. 8427.

Home Office (2001), *Community cohesion* (Cantle Report), Londres, Home Office, 79 p.

*Hommes et migrations* (2003), « France-USA : agir contre la discrimination », n° 1245 et 1246, septembre-octobre et novembre-décembre.

*Hommes et migrations* (2003), « Incriminés, discriminés… », n° 1241, janvier-février.

*Hommes et migrations* (2000), « Santé, le traitement de la différence », dossier coordonné par Fassin, D., n° 1225, mai-juin.

*Hommes et migrations* (1999), « Connaître et combattre les discriminations », n° 1219, mai-juin.

*Hommes et migrations* (1999), « La ville désintégrée ? », n° 1217, janvier-février.

*Hommes et migrations* (1998), « Les Comoriens de France », n° 1215, septembre-octobre.

*Hommes et migrations* (1998), « Le racisme à l'œuvre », dossier dirigé par P. Bataille, n° 1211, janvier-février.

*Hommes et migrations* (1997), « Imaginaire colonial, figures de l'immigré », n° 1207, mai-juin.

*Hommes et migrations* (1996), « Les foyers dans la tourmente », n° 1202, octobre.

HOROWITZ, D. L. (1989), « Europe and America : a comparative analysis of 'ethnicity' », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 5, n° 1, pp. 47-61.

HOROWITZ, D. L., NOIRIEL, G. (dir.) (1992), *Immigrants in two democraties : French and American experiences*, New York, New York University Press.

Housing Corporation (2001), *Home choice : choice based lettings in practice*, Londres, Housing Corporation.

Housing Corporation (1998), *BME housing policy*, Londres, Housing Corporation.

Housing Corporation (1996), *Black and minority ethnic housing needs : an enabling framework*, Consultation paper, Londres, Housing Corporation Housing Management and Research Division.

Housing Corporation (1992), *An independent future : the second Black and ethnic minority housing association strategy, 1992-1996*, Londres, Housing Corporation.

Housing Corporation (1986), *Five Year Programme for Black and minority ethnic housing associations*, Londres, Housing Corporation.

*Housing Studies* (1998), « Special issue : housing and social exclusion », Vol. 13, n° 6, novembre.

*Housing studies* (1997), « Special issue : social rented housing : recent changes in Western Europe », Vol. 12, n°4, octobre.

HOUZIAUX, A., BAUBÉROT, J., BOUZAR, D., COSTA-LASCOUX, J. (dir.) (2004), *Le Voile, que cache-t-il?*, Paris, Ed. de l'Atelier.

HUSBANDS, C. T. (1994), « Crises of national identity as the 'new moral panics' : political agenda-setting about definitions of nationhood », *New Community*, Vol. 20, n° 2, janvier, pp. 191-206.

HUTTMAN, E. (dir.) (1991), *Urban housing segregation in western Europe and United States*, Londres, Duke University Press.

IRELAND, P. (1994), *The Policy challenge of ethnic diversity*, Cambridge, Harvard University Press.

JACKSON, P., PENROSE, J. (dir.), (1994), *Construction of race, place, and nation*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

JACQUIER, C. (1991), *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, L'Harmattan.

JEFFERS, S., HOGGETT, P. (1995), « Like counting deckchairs on the Titanic : a study of institutional racism and housing allocations in Haringey and Lambeth », *Housing studies*, Vol. 10, n° 3, pp. 325-344.

JÉGOUZO, Y. (1991), « La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *RFAP*, n° 59, juillet-septembre.

JENKINS, R., SOLOMOS, J. (dir.) (1989), *Racism and equal opportunity policies in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press.

JENSON, J. (1993), Representing solidarity : class, gender and the crisis in social-democratic Sweden », *New Left Review*, n° 201, septembre-octobre, pp. 77-100.

JEWSON, N., MAC GREGOR, S. (dir.) (1997), *Transforming cities. Contested governance and new spatial divisions*, Londres, Routledge, 244 p.

JEWSON, N., MASON, D. (1997), « The theory and practice of equal opportunities policies : liberal and radical approaches », *in* Rattansi, A., Skellington, R. (dir.), *Racism and antiracism. Inequalities, opportunities and policies*, Londres, Sage, pp. 218-234.

JOBERT, B. (1997), « Les habitats neufs de l'Etat central, *in* Benguigui, F. (dir.), *La Politique du logement à l'épreuve de la précarité. Regards croisés chercheurs-acteurs*, Groupe d'Etudes Urbaines, Paris, Plan Construction et Architecture.

JOBERT, B. (dir.) (1994), *Le Tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

JOBERT, B., MULLER, P. (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.

JODELET, D. (1991), *Les Représentations sociales*, Paris, PUF.

JOHANNET, G. (1979), *La Société nationale de construction de logement pour les travailleurs*, Rapport de la Cour des Comptes, Paris, Cour des Comptes.

JOHN, P., COLE, A. (1999), « Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared », *Local Government Studies*, n° 4, hiver, pp. 98-115.

JONES, P. (1991), « Race, discourse and power in institutional housing: the case of immigrant workers hostels in Lyons », *in* Silverman, M. (dir.), *Race, discourse and power in France*, Aldershot, Gower, pp. 55-70.

JOPPKE, C. (1998) (dir.), *Challenge to the Nation-State, immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press.

JOSHI, S., CARTER, B. (1984), « The role of Labour in the creation of a racist Britain », *Race and class*, Vol. XXV, n° 3, pp. 53-70.

JUTEAU, D. (1999), *L'Ethnicité et ses frontières*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

KAMOUN, P. (2000), « Pour qui sont ces logements ? », *Diagonal*, n° 146, novembre-décembre.

KARN, V. (1983), « Race and housing in Britain : the role of the major institutions », *in* Glazer, N., Young, K., (dir.), *Ethnic pluralism and public policy*, Londres, Heinemann, pp. 162-183.

KARN, V. (dir.) (1997), *Ethnicity in the 1991 census. Vol. 4 : employment, education and housing among the ethnic minority populations of Britain*, Londres, HMSO.

KARN, V., KEMENY, J., WILLIAMS, P. (1986), *Home-ownership in the inner-city : salvation or dispair*, Aldershot, Gower.

KARN, V., PHILLIPS, D. (1998), « Race and ethnicity in housing. A diversity of experience », *in* Blackstone, T., Parekh, B., Sanders, P. (dir.), *Race relations in Britain. A developing agenda*, Londres, Routledge, pp. 128-157.

KASTORYANO, R. (1998), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, PFNSP, 267 p.

KASTORYANO, R. (1994), « Mobilisations des migrants en Europe : du national au transnational », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 10, n° 1, pp. 169-179.

KATZ, J. (1978), *White awareness*, Norman, University of Oklaoma Press.

KATZNELSON, I. (1973), *Black men, white cities. Politics and migrations in the United States, 1900-1930 and Great-Britain, 1948-1968*, Oxford, Oxford University Press.

KAUFMANN, J.-C. (2001, 1e éd. 1996), *L'Entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 128 p.

KEITH, M., PILE, S., (dir.) (1993), *Place and the politics of identity*, Londres, Routledge.

KEMP, P. A. (1999), « Housing policy under New Labour », *in* Powell, M. (dir.), *New labour, new welfare state ?*, Bristol, Policy Press, pp. 123-147.

KENNETT, P. (1998), « Differentiated citizenship and housing experience », *in* Marsh, A., Mullins, D. (dir.), *Housing and public policy. Citizenship, choice and control*, Open University Press, Buckingham, pp. 30-56.

KHAKEE, A., SOMMA, P., THOMAS, H. (dir.) (1999), *Urban renewal, ethnicity and social exclusion in Europe*, Aldershot, Ashgate.

KHOSROKHAVAR, F. (1996), « L'universel abstrait, le politique et la construction de l'islamisme comme forme d'altérité », *in* Wieviorka, M. (dir.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, pp. 113-163.

KING, D., STOKER, G. (1996), *Rethinking local democracy*, Londres, Macmillan, 254 p.

KIRSZBAUM, T. (2004), « Intérêt commun et intérêt public: la philosophie des instruments d'intégration socio-urbaine aux États-Unis et en France », *Lien social et politiques*, n° 52, automne, pp. 95-103.

KIRSZBAUM, T. (1999), « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, pp. 87-110.

KIRSZBAUM, T. (1997), *Les Métamorphoses de la question urbaine aux Etats-Unis. Une lecture historique des débats savants et politiques*, Paris, CEDOV / Plan urbain.

KLEINMAN, M. (1996), *Housing, welfare and the state in Europe. A comparative analysis of Britain, France and Germany*, Cheltenham, Elgar, 210 p.

KLEINMAN, M. (1993), « Large-scale transfers of council housing to new landlords : is British social housing becoming more 'European' ? », *Housing Studies*, Vol. 8, n° 3, juillet, pp. 163-178.

KLEINMAN, M., MATZNETTER, W., STEPHENS, M. (dir.) (1998), *European integration and housing policy*, Londres, Routledge, 307 p.

KOOPMANS, R., STATHAM, P. (dir) (2000), *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, Oxford, Oxford University Press.

KRUYTHOFF, H. M., BAART, B., VAN BOGERIJEN, W., PRIEMUS, H., DEN DRAAK, J. (1997), *Towards undivided cities in Western Europe : new challenges for urban policies*, part 1, Delft University Press, Delft, La Hague.

LACROIX, B. (1991), « Objectivisme et construction de l'objet dans l'instrumentation sociologique par entretiens (réflexions en marge et à propos d'une enquête réalisée à l'ANPE) », CRAP-Rennes, *L'aquarium*, 8 (repris dans *Critiques sociales*, 8/9, 1996).

LAFORGUE, D. (à paraître), « La mixité sociale à l'école. Pourquoi l'institution scolaire ne fait-elle pas ce qu'elle dit ? », *in* Collet, B., Philippe, C. (dir.), *Mixités*, Paris, L'Harmattan.

LAFORGUE, D. (2004), « Ce que la ségrégation scolaire doit à l'administration de l'Education nationale », *Revue française de pédagogie*, n° 148.

LAFORGUE, D. (2003), *Une Administration d'Etat face à la ségrégation scolaire. Une enquête ethnographique sur le repli gestionnaire de deux inspections d'académie et d'un rectorat*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Lyon 2.

LAGROYE, J., FRANÇOIS, B., SAWICKI, F. (2002), *Sociologie politique*, Paris, PFNSP et Dalloz.

LAMBERT, J., PARIS, C., BLACKABY, B. (1978), *Housing policy and the state. Allocation, access and control*, Londres, Macmillan, 178 p.

LAMONT, M. (2002), *La Dignité des travailleurs*, Paris, PFNSP.

LAMONT, M. (2001), « Immigration and the salience of racial boundaries among French workers », *French politics, culture and society*, Vol. 19, n° 1, printemps, pp. 1-21.

*L'Année sociologique* (1990), « L'analyse des politiques publiques », Vol. 40.

LAPEYRONNIE, D. (1993), *L'Individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*, Paris, PUF, 361 p.

LAPEYRONNIE, D. (1991), « La France et la Grande-Bretagne face à leurs minorités immigrées », *Les Temps modernes*, Vol. 46, n° 540-541, juillet-août, pp. 10-45.

LAPLANCHE-SERVIGNE, F. (1993), « La construction des politiques de la ville dans les débats parlementaires français. Peut-on faire le bonheur des gens ordinaires malgré eux ? », *in* Biarez, S., Nevers, J.-L. (dir.) (1993), *Gouvernement local et politiques urbaines, actes du colloque*, Grenoble, 2-3 février 1993, CERAT, pp. 203-217.

LASCOUMES, P. (1994), *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 318 p.

LASCOUMES, P. (1990), « Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40, pp. 43-71.

LASCOUMES, P., LE BOURHIS, J.-P. (1996), « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, n° 32, pp. 51-73.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

LAW, I. (1996), *Racism, ethnicity and social policy*, Londres, Prentice Hall.

LAW, I., HARRISON, M. (2001), « Positive action, particularism and practice », *Policy studies*, Vol. 22, n° 1, pp. 35-50.

LE BART, C. (1999), "Les politiques d'image entre marketing territorial et identité locale", in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A. (dir.), *Les Nouvelles politiques locales*, Presses de sciences po, pp. 415-429.

LE BRAS, H. (1998), *Le Démon des origines : démographie et extrême-droite*, Paris, Ed. de l'Aube.

LECA, J. (1996), « La 'gouvernance' de la France sous la cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », », *in* d'Arcy, F., Rouban, L., *De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de sciences po, pp. 329-365.

LECA, J. (1992), « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », *in* Costa-Lascoux, J., Weil, P. (dir.), *Logiques d'Etat et immigrations*, Paris, Kimé, pp. 13-57.

LEE, P., MURIE, A. (1997), *Poverty, housing tenure and social exclusion*, Bristol, Policy Press, 64 p.

LEFEBVRE, B., MOUILLART, M., OCCHIPINTI, S. (1991), *Politique du logement. Cinquante ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, 337 p.

LEFEBVRE, H. (1992), « Introduction à l'étude de l'habitat pavillonnaire », *in* Roncayolo, M., Pacquot, T. (dir.), *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Larousse, Textes essentiels, pp. 483-497 (texte de 1966 paru *in* Haumont, N., Raymond, M. G., Raymond, H. (1967), *L'Habitat pavillonnaire*, Paris, CRU).

LEFEBVRE, H. (1968, rééd. 1974, Seuil, avec *Espace et politique*), *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos, 281 p.

LE GALÈS, P. (2004), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », *in* Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 237-271.

LE GALÈS, P. (2003), *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 454 p.

LE GALÈS, P. (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », *in* Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 203-239.

LE GALÈS, P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, « La ville : habiter, gouverner », n° 2, pp. 249-275.

LE GALÈS, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, n° 1, février, pp. 57-95.

LE GRAND, J., BARTLETT, W. (dir.) (1993), *Quasi markets and social policy*, Basingstoke, Macmillan.

LEGRAVE, J.-B. (1996), « La neutralité dans l'entretien de recherche », *Politix*, n° 35, pp. 207-225.

LELÉVRIER, C. (2003), « Regroupements résidentiels d'immigrés en Ile-de-France. Filières d'accès et trajectoires des ménages dans trois quartiers dévalorisés », *in* N. Boumaza (dir.), *Relations interethniques dans l'habitat et la ville*, Paris, L'Harmattan, pp. 161-176.

LELÉVRIER, C. (2000), *Regroupements d'immigrés. Des catégorisations aux processus de mobilité et d'accès au logement*, Thèse d'urbanisme et d'aménagement, Université de Paris 12, multigraphié.

LENTIN, A. (2004), *Racism and antiracism in Europe*, Londres, Pluto Press.

*Les Temps modernes* (1991), « Démocratie et minorités ethniques. Le cas anglais », n° 540-541, juillet-août.

LEVY, J.-P. (1984), « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs », *Espaces et sociétés*, n° 45, pp. 141-153.

LEWIS, J. (1999), « *New Labour*, nouvelle Grande-Bretagne? Les politiques sociales et la 'troisième voie' », *Lien social et politiques* – RIAC, n° 41, printemps, pp. 61-70.

LEWIS, J. (1993), « Women and social policies in Europe », *Work, family and the state*, Aldershot, Edward Elgar.

LICHBACH, M. I., ZUCKERMAN, A. S. (dir.) (1997), *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*, Cambridge, Cambridge University Press.

LIEBERMAN, R. (2001), « A tale of two countries : the politics of colour-blindness in France and the United States », *French politics, culture and society*, Vol. 19, n° 3, été, pp. 32-59.

*Lien social et politiques - RIAC* (2004), « Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social », n° 52, automne.

*Lien social et politiques - RIAC* (1995), « Y a-t-il des exclus? L'exclusion en débat », numéro réalisé par Chopart, J.-N., Roy, S., n° 34, automne.

LIPIETZ, A. (1997), « La politique du logement social du néo-libéralisme », *in* Benguigui, F. (dir.), *La Politique du logement à l'épreuve de la précarité. Regards croisés chercheurs-acteurs*, Groupe d'Etudes Urbaines, Paris, Plan Construction et Architecture.

LIPIETZ, A. (1995), « Repenser le logement social », *Esprit*, n° 11, pp. 73-82.

LIPSKY, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Sage.

LLOYD, C. (1998), *Discourses of antiracism in France*, Aldershot, Ashgate.

LLOYD, C. (1991), « Concepts, models and antiracist strategies in Britain and France », *New Community*, Vol. 18, n° 1, pp. 63-73.

LOCHAK, D. (2003), « Loi du marché et discrimination », *in* Borrillo, D. (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, pp. 11-37.

LORCERIE, F. (2003), « La non-lutte contre les discriminations dans l'école française », *Hommes et migrations*, n° 1246, novembre-décembre, pp. 6-16.

LORCERIE, F. (2000), « L'intégration requalifiée », communication au séminaire IRESCO 2000-2001, Paris, 11 p.

LORCERIE, F., (1994), « Les sciences sociales au service de l'identité nationale : le débat sur l'intégration en France au début des années 1990 », *in* Constant Martin, D. (dir.), *Cartes d'identité, comment dit-on « nous » en politique ?*, Paris, PFNSP, pp. 245-281.

LORRAIN, D., STOKER, G. (1995), *La Privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 218 p.

LUNDQVIST, L. J. (1992), *Dislodging the welfare state? Housing and privatisation in four European nations*, Delft, Delft University Press, 144 p.

MAC AN GHAILL, M. (1999), *Contemporary racisms and ethnicities. Social and cultural transformations*, Buckingham, Philadelphie, Open University Press, 176 p.

MAC CRONE, G., STEPHENS, M. (1995), *Housing policy in Britain and Europe*, Londres, UCL Press.

MACMASTER, N. (1991), « The 'seuil de tolérance' : the uses of a 'scientific' racist concept », *in* Silverman, M.(dir.), *Race, discourse and power in France*, Aldershot, Gower, pp. 14-28.

MAGRI, S. (1998), « L'émergence du logement social : objectifs et moyens d'une réforme (1894-1930) », *in* Ségaud, M., Bonvalet, C., Brun, J. (dir) (1998), *Logement et habitat. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 34-42.

MAGRI, S. (1991), « Des 'ouvriers' aux 'citoyens modestes'. Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du siècle », *Genèses*, n° 5, septembre, pp. 35-53.

MALPASS, P. (1999), « Housing policy : does it have a future ? », *Policy and politics*, Vol. 27, n° 2, avril, pp. 217-228.

MALPASS, P. (1997), *Ownership, control and accountability : the new governance of housing*, Coventry, Chartered Institute of Housing, 157 p.

MALPASS, P. (1996), « The unravelling of housing policy in Britain », *Housing Studies*, Vol. 11, n° 3, pp. 459-470.

MALPASS, P. (1990), *Reshaping housing policy : subsidies, rents and residualisation*, Londres, Routledge, 196 p.

MALPASS, P., MEANS, R. (dir.) (1993), *Implementing housing policy*, Buckingham, Open University Press, 199 p.

MALPASS, P., MURIE, P. (1999, 1e éd. 1982), *Housing policy and practice*, Basingstoke, MacMillan, 308 p.

MARCH, J. G., OLSEN, J. P. (1989), *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, Free press.

MARCOU, G., RANGEON, F., THIEBAULT, J.-L. (dir.) (1997), *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 428 p.

MARQUES-PEREIRA, B. (2003), *La Citoyenneté politique des femmes*, Paris, Colin.

MARSH, .A., MULLINS, D. (dir.) (1998), *Housing and public policy : citizenship, choice and control*, Open University Press, Buckingham, 264 p.

MARTENS, A., VERVAEKE, M. (dir.) (1997), *La Polarisation sociale des villes européennes*, Paris, Anthropos, 304 p.

MARTINIELLO, M. (1995), *L'Ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, Paris, PUF.

MARTINIELLO, M., REA, A. (dir.) (2004), *Affirmative action. Des discours, des pratiques et des politiques en débat*, Louvain-la-Neuve/Liège, Academia Bruylant, 330 p.

MASCLET, O. (2003), *La Gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 316 p.

MASON, D. (1995), *Race and ethnicity in modern Britain*, Oxford, Oxford University Press.

MASSARDIER, G. (2003), *Politiques et action publiques*, Paris, Colin, 302 p.

MATTELART, A., NEVEU, E. (2003), *Introduction aux cultural studies*, Paris, La Découverte.

MAUCO, G. (1932), *Les Etrangers en France : leur rôle dans l'activité économique*, Paris, Armand Colin, 600 p.

MAURY, Y. (2001), *Les HLM. L'Etat-Providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan, 282 p.

MAY, N., VELTZ, P., LANDRIEU, J., SPECTOR, T. (dir.) (1998), *La Ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 350 p.

MERLE, I. (2003), Introduction au dossier « Sujets d'Empire », *Genèses*, n° 53, décembre, pp. 2-3.

MERRIEN, F.-X. (1997), *L'Etat-Providence*, Paris, PUF.

MESSU, M. (1997), « L'exclusion : une catégorisation sans objet », *Genèses* 27, juin, pp.147-161.

*Migrations Etudes* (2002), « Un traitement inégal. Les discriminations dans l'accès aux soins », n° 106, mars-avril, 12 p.

*Migrations Etudes* (2001), « La mise en œuvre locale du 114 », n° 99, mai-juin, 16 p.

MILES, R. (1990), « Migration and political discourse in British politics : 1945-1988. Continuities and transformation », *in* Simon-Barouh I., Simon, P. J. (dir.), *Les Etrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 146-162.

MILES, R. (1989), *Racism*, Londres, Routledge.

MILES, R. (1984), « The riots of 1958 : Notes on the ideological construction of 'race relations' as a political issue in Britain », *Immigrants and minorities*, Vol. 3, n° 3, pp. 252-275.

MINGIONE, E. (dir.) (1996), *Urban poverty and the underclass. A reader*, Oxford, Blackwell.

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (2003), *La Location sans discrimination*, Paris, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, 9 p.

Ministère de l'équipement, des transports et du logement (1998), « Les Politiques du logement en Europe », *2001 +*, n° 44, février.

MODOOD, T. *et al.* (1997), *Ethnic minorities in Britain. Diversity and Disadvantage*, Londres, Policy Studies Institute (4e enquête nationale du PSI).

MOORE, D. (2001), « Les politiques de développement social urbain et la gestion de l'ethnicité en France et en Grande-Bretagne », *Hommes et migrations*, n° 1232, juillet-août, pp. 91-97.

MOORE, D. (2000), *Ethnicité et politiques urbaines. Approche comparative en France et Grande-Bretagne. Le cas des populations issues de l'immigration*, Thèse de doctorat en science politique, IEP d'Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille.

MORAND-DEVILLER, J. (1992), « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *Actualité juridique de droit administratif*, juin, pp. 410-415.

MOREL, S. (2002), *Ecole, territoires et identités*, Paris, L'Harmattan.

MORICE, A., RUDDER (de), V. (2000), « A quoi sert le sondage annuel sur le racisme ? », *Hommes et migrations*, n° 1227, septembre-octobre, pp. 89-98.

*Mots* (1999), « Argumentations d'extrême-droite », coordonné par Bonnafous, S., Fiala, P., n° 58.

*Mots* (1989), « Racisme et antiracisme. Frontières et recouvrements », coordonné par Bonnafous, S., Taguieff, P.-A., n° 18.

*Mouvements* (1999), « Le modèle français de discrimination. Un nouveau défi pour l'antiracisme », n° 4, mai-juillet.

MULLER, P. (1994), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER, P. (1992), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politique publique », *Revue française de science politique*, Vol. 42, n° 2, avril, pp. 275-297.

MULLER, P., SUREL, Y. (1998), *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.

MULLINS, D. (1998), « Rhetoric and reality in housing policy », *in* Marsh, .A., Mullins, D. (dir.), *Housing and public policy : citizenship, choice and control*, Buckingham, Open University Press, pp. 246-259.

MULLINS, D., NINER, P. (1998), « A prize of citizenship ? Changing access to social housing », *in* Marsh, A., Mullins, D. (dir.), *Housing and public policy : citizenship, choice and control*, Buckingham, Open University Press, pp. 175-198.

MURIE, A. (1997), « The social rented sector, housing and the welfare state in the UK », *Housing Studies*, Vol. 12, n° 4, octobre, pp. 437-461.

MUSTERD, S., OSTENDORF, W. (dir.) (1998), *Urban segregation and the welfare state : inequality and exclusion in western cities*, Londres, New York, Routledge, 275 p.

MUSTERD, S., WINTER (de), M. (1998), « Conditions for spatial segregation : some European perspectives », *International journal of urban and regional research*, Vol 22, n° 4, pp. 665-73.

National federation of housing associations (1992), *Housing associations after the Act. An assessment of the impact of the Housing Act 1988 on housing association activity in England*, Londres, NFHA, 99 p.

National federation of housing associations (1992a), *Equal opportunities in housing associations : are you doing enough ?*, Londres, NFHA.

National federation of housing associations (1992b), *Racial equality strategy : Promoting good practice and positive action*, Londres, NFHA.

National federation of housing associations (1991), *Inquiry into British housing : second report*, Londres, NFHA, 94 p.

National federation of housing associations (1983), *Race and housing : still a cause for concern*, Londres, NFHA.

National housing federation (1998), *Promoting diversity, choice and involvement : a new vision for a black and minority ethnic housing policy*, Londres, NHF.

NEVEU, C. (1993), *Communauté, nationalité et citoyenneté. De l'autre côté du miroir, les Bangladeshis de Londres*, Paris, Karthala.

NEVEU, C., VENEL, N. (1999), *Musulmanes françaises : des pratiquantes voilées à l'université*, Paris, L'Harmattan, 137 p.

NEVEU, E. (2001), « La ligne Paris-Londres des 'Cultural Studies' : une voie à sens unique ? », communication au second congrès de l'Association pour le développement de l'histoire culturelle, Université de Paris VII Denis Diderot, 29 septembre, 12 p.

NEVEU, E. (1996), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 122 p.

NOIRIEL, G. (2001), *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 399 p.

NOIRIEL, G. (1988), *Le Creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 437 p.

Observatoire européen du logement social (1996), *L'Attribution des logements sociaux en Europe*, séminaire européen, Londres, 20 mai 1996, Rapport introductif, Ghékière, L., 61 p.

OCDE (1986), « United Kingdom », *National report for OECD conference on the future of migration*, Paris, OCDE.

ODPM (2005), *Sustainable communities : homes for all*, Londres, ODPM.

ODPM (2004a), *Empowering communities, improving housing*, Londres, ODPM, 95 p.

ODPM (2004b), *BME HAs and their involvement in local authority stock transfers*, Londres, ODPM, 47 p.

ODPM (2003), *Sustainable communities building for the future (The Communities* plan), Londres, ODPM.

ODPM (2002a), *Code of guidance on the allocation of accommodation*, Londres, ODPM; 48 p.

ODPM (2002b), *'How to choose choice'. Lessons from the first year of the ODPM's CBLs Pilot schemes. A guide for social landlords*, Londres, ODPM, 40 p.

ORLOFF, A. S. (1993), « Gender and the social rights of citizenship : the comparative analysis of gender relations and welfare states », *American sociological review*, Vol. 58, juin, pp. 303-328.

OST, F., KERCHOVE (van de), M. (dir.) (1992), *Le Jeu : un paradigme pour le droit*, Paris, LGDJ, 300 p.

OWEN, D. (1993), *Ethnic minorities in Britain : Housing and family characteristics*, University of Warwick, CRER, Census statistical Paper n°4, National Ethnic Minority Data Archive.

PAHL, R. (1975), *Whose city ?*, Londres, Penguin.

PALMER, F. (dir.), 1986, *Anti-racism, an assault on education and value*, Londres, The Sherwood Press.

PAREKH, B. (dir.) (2000), *The Future of multi-ethnic Britain* (Parekh Report), Runnymede Trust, Londres, Profile books.

PATEMAN, C. (1988), *The sexual contract*, Cambridge, Polity.

PAUGAM, S. (1998), « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique », *Genèses*, n° 31, juin, pp.138-159.

PAUGAM, S. (dir.) (1996), *L'Exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

PAWSON, H. (2004), « Perpetuating polarized neighbourhoods? Analysing rehousing outcomes in the English housing association sector », *European Journal of housing policy*, Vol. 4, n° 1, avril, pp. 77-106.

PAWSON, H., MULLINS, D., MCGRATH, S. (2000), *Allocating social housing. Law and practice in the management of social housing*, Londres, Lemos and Crane, 139 p.

PAYET, J.-P. (1999), « L'école et la question de la discrimination », *Mouvements*, n° 4, pp. 9-13.

PAYET, J.-P. (1997), *Collèges de banlieue. Ethnographie d'un monde scolaire*, Paris, Armand Colin, 208 p.

PEACH, C. (1996), « Does Britain have ghettos ? », *Transactions of the Institue of British Geographers*, Vol. 21, n° 1, pp. 216-235.

PEACH, C., BYRON, M. (1994), « Council house sales, residualisation and Afro-Carribeans », *Journal of social policy*, Vol. 23, n° 3, pp. 363-383.

PEACH, C., BYRON, M. (1993), « Carribean tenants in council housing : 'Race', class and gender », *New Community*, Vol. 19, n° 3, pp. 407-423.

PEACH, C., ROBINSON, V., SMITH, S., (dir.) (1981), *Ethnic segregation in cities*, Londres et Camberra, Croom Helm.

PHILLIPS, D. (1987), « The institutionalization of racism in housing : towards an explanation », *in* Smith, S., Mercer, J. (dir.), *New Perspectives on race and housing in Britain*, Studies in housing 2, Glasgow, Centre for housing research, pp. 159-181.

PHILLIPS, D. (1986), *What price equality ? Report on the allocation of GLC housing in Tower Hamlets*, Londres, GLC.

PICKVANCE, C., PRÉTECEILLE, E. (1991), *State restructuring and local power*, Londres, Pinter, 229 p.

PIERSON, P. (1994*), Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

PILE, S., KEITH, M. (dir.) (1997), *Geographies of resistance*, Londres, Routledge.

PINSON, D. (1995), « Générations immigrées et modes d'habiter, entre repli communautaire et fusion transethnique » », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, pp. 189-198.

POINSOT, M. (1993), « Competition for political legitimacy at local and national levels among young North Africans in France », *New Community*, Vol 20, n° 1, octobre, pp. 79-92.

POIRET, C. (1996), *Familles africaines en France : ethnicisation, ségrégation, communalisation*, Paris, CIEMI-L'Harmattan.

*Politix* (1996), « L'exclusion. Constructions, usages, épreuves », n° 34, 2nd trimestre.

*Politix* (1991 et 1992), « Les constructions du mécontentement », n° 16 et 17.

POUTIGNAT, P., STREIFF-FÉNART, J. (1995), *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 270 p.

*Pouvoirs* (2004), « Discrimination positive », n° 111, novembre, 224 p.

*Pouvoirs locaux* (2000), Dossier « Logement : la ville solidaire », n° 45, II, pp. 40-108.

POWER, A. (1999), « High-rise estates in Europe : is rescue possible ? », *Journal of European social policy*, Vol. 9, n° 2, mai, pp. 139-163.

POWER, A. (1993), *Hovels to high rise. State housing in Europe since 1850*, Londres et New York, Routledge, 434 p.

PRÉTECEILLE, E. (1998), « Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? », *in* Balme, R., Faure, A., Mabileau, A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT/AFSP.

PUTNAM, R. (2000) *Bowling alone : the collapse and revival of American community*, New York, Simon and Schuster.

Race relations board (1973), *Race relations legislation in Britain*, Londres, Race relations board.

RANDALL, G., BROWN, S. (1997), *Meeting the need: Irish housing associations in action*, Londres, Innisfree HA.

RATCLIFFE, P. (1999), « Housing inequality and 'race' : some critical reflections on the concept of 'social exclusion' », *Ethnic and racial studies*, Vol. 22, n° 1, janvier, pp. 1-22.

RATCLIFFE, P. (1998), « 'Race', housing and social exclusion », *Housing Studies*, Vol. 13, n° 6, pp. 807-818.

RATCLIFFE, P. (1997), « 'Race', housing and the city », *in* Jewson N., McGregor, S. (dir.), *Transforming cities. Contested governance and new spatial divisions*, Londres, Routledge, pp. 87-99.

RATH, J. (1999), « The Netherlands. A Dutch treat for anti-social families and immigrant ethnic minorities », *in* Cole, M., Dale, G. (dir.), *The European Union and migrant labour*, Oxford, Berg Publishers, pp. 147-170.

RATH, J. (1993), « The ideological representation of migrant workers in Europe: A matter of racialisation only? », pp. 215-232 *in* Wrench, J., Solomos, J. (dir.), *Racism and migration in Western Europe*, Oxford, Providence.

REA, A. (dir.) (1998), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe.

REA, A.,TRIPIER, M. (2003), *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte.

REEVES, F. (1983), *British racial discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.

*Regards sur l'actualité* (2004), Dossier « Immigration, intégration », n° 299, mars.

*Revue européenne des migrations internationales* (1994), « Mobilisation des migrants : du national au transnational » (coord. Kastoryano, R., Leveau, R., de Tapia, S.), Vol. 10, n° 1.

RENAUDIN, G., TOUBON, J.-C. (1988), « De l'attribution 'administrée' à la mise en œuvre de principes nouveaux », *in Transformation de la famille et habitat*, Paris, INED, ORCIF, IDEF.

REVOL, J. (1972), « Le FAS et le logement des travailleurs migrants isolés », *Revue française des affaires sanitaires et sociales*, n° 2, avril-juin, p. 55-70.

*Revue française de science politique* (1995), « La ville, objet politique, objet de politiques », Vol. 45, n° 1, février.

*Revue française de science politique* (1992), « Politiques publiques en France : l'Europe, le marché, l'Etat », Vol. 42, n° 2, avril.

REX, J. (1993), « Stratégies antiracistes en Europe », *in* Wieviorka, M. (dir.), *Racisme et modernité*, Paris, La Découverte, pp. 327-344.

REX, J. (1988), *The Ghetto and the underclass : essays on race and social policy*, Aldershot, Avebury.

REX, J. (1981), « Urban segregation and inner city policy in Great Britain », *in* Peach, C., Robinson, V., Smith, S. (dir.), *Ethnic segregation in cities*, Londres, Croom Helm, pp. 25-42.

REX, J. (1973), *Race, colonialism and the city*, Londres, Routledge et Kegan Paul.

REX, J., DRURY, B. (dir.) (1994), *Ethnic mobilisation in a multicultural Europe*, Aldershot, Avebury.

REX, J., MOORE, D. (1967), *Race, community and conflict : a study of Sparkbrook*, Londres, Oxford University Press.

REX, J., TOMLINSON, S. (avec l'assistance de HEARNDEN D., RATCLIFFE, P.) (1979), *Colonial immigrants in a British city. A class analysis*, Londres, Routledge et Kegan Paul.

RICHARD, J.-L. (2000), « Une approche de la discrimination sur le marché du travail. Les jeunes adultes issus de l'immigration étrangère en France », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 16, n° 3, pp. 53-83.

RINAUDO, C. (1999), *L'Ethnicité dans la cité. Jeux et enjeux de la catégorisation ethnique*, Paris, L'Harmattan, 206 p.

RINAUDO, C. (1998), *La Construction sociale de l'ethnicité en milieu urbain. Production et usages des catégories ethniques dans le cadre d'un quartier « sensible »*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Nice-Sophia Antipolis.

ROBINSON, D. (2002), « Missing the target ? Discrimination and exclusion in the allocation of social housing », *in* Somerville, P., Steele, A. (dir.), *Race', housing and social exclusion*, Londres, Jessica Kingsley, pp. 94-113.

ROBINSON, V. (1979), « Contrasts between asian and white housing choice », *New Community*, Vol. VII, n° 2, pp. 195-203.

RONCAYOLO, M., PAQUOT, T. (dir.) (1992), *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Larousse, Textes essentiels, 687 p.

ROSE, E. J. B. *et al.* (1969), *Colour and citizenship: a report on British race relations*, Londres, Oxford University Press.

ROY, O. (1993), « Les immigrés dans la ville: peut-on parler de tensions ethniques? », *Esprit*, n° 191.

RUDDER (de), V. (1998), « Jalons pour une histoire socio-politique de la recherche sur les relations inter-ethniques en France », *in* Actes du colloque de Rennes 18-20 septembre 1997, *Migrations internationales et relations interethniques. Recherche, politique et société*, Paris, L'Harmattan.

RUDDER (de), V. (1992), « Immigration, housing and integration in French cities », *in* Noiriel, G. Horowitz (dir.), *in* Horowitz, D. L., Noiriel, G. (dir.) (1992), *Immigrants in two democraties : French and American experiences*, New York, New York University Press, pp. 247-267.

RUDDER (de), V. (1991), « 'Seuil de tolérance' et cohabitation pluriethnique », *in* Taguieff, P.-A., dir., *Face au racisme*, Paris, La Découverte, pp. 154-166.

RUDDER (de), V. (1990), « Notes à propos des recherches françaises », *in* Simon-Barouh, I., Simon, P.-J. (dir.), *Les Etrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 60-80.

RUDDER (de), V., POIRET, C. (1999), « Affirmative action et 'discrimination justifiée' : vers un universalisme en acte », *in* Dewitte, P. (dir.), *Immigration et intégration. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 397-406.

RUDDER (de), V., POIRET, C., VOURC'H, F. (2001), « Les enjeux de la lutte contre le racisme : discrimination justifiée, *affirmative action*, discrimination positive, parle-t-on de la même chose ? », *Cahiers du CERIEM*, n° 7, juin, pp. 5-18.

RUDDER (de), V., POIRET, C., VOURC'H, F. (2000), *L'Inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF, 210 p.

RUDDER (de), V., SIMON-BAROUH, I. (1999), *Migrations internationales et relations interethniques. Recherche, politique et société*, Paris, L'Harmattan.

RUFIN, J.-C. (2004), *Chantier sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme*, Paris, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 51 p.

SAADA, E. (2003), « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, n° 53, décembre, pp. 4-24.

SABBAGH, D. (2003), *L'Egalité par le droit : les paradoxes de la discrimination positive aux Etats-Unis*, Paris, Economica.

SABBAGH, D. (2002a), « Universités américaines : la fin des préférences raciales ? », *Critique internationale*, n° 17, octobre, pp. 159-171.

SABBAGH, D. (2002b), « Affirmative action at Sciences Po », *French politics, culture and society*, Vol. 20, n° 3, pp. 52-64.

SAINSBURY, D. (dir.) (1994), *Gendering welfare states*, Londres, Sage.

SALA PALA, V. (à paraître en 2005), « The French republican integration model from theory to practice. The case of housing policy », *in* Honohan, I., Jennings, J. (dir.), *Republican theory, republican practice*, Londres, Routledge.

SALA PALA, V. (2005), « Le racisme dans la politique du logement social », *Sciences de la société*, n° 65, mai, pp. 87-102.

SALA PALA, V. (2004), « Comparer l'ethnicisation de la politique du logement en France et au Royaume-Uni : portée heuristique et implications méthodologiques », *in* Thiriot, C., Marty, M., Nadal, E. (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, pp. 181-196.

SALA PALA, V. (2002a), « Quoi de neuf dans les 'nouvelles' politiques sociales ? L'exemple de la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest », *in* Fontaine, J. Hassenteufel, P. (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, pp. 115-141.

SALA PALA, V. (2002b), « L'européanisation d'un enjeu de politique sociale : le cas du logement des 'minorités ethniques' », *in* Arnaud, L. (dir.), *Les « minorités ethniques » et l'Union européenne. Politiques publiques et identités*, Rapport CNRS, Rennes, CRAPE.

SALA PALA, V. (2000), « Europe : le logement social saisi par le marché », *Pouvoirs locaux*, Vol. II, n° 45, juin, pp. 48-53.

SALA PALA, V. (1999), *La politique du logement social à l'épreuve de l'exclusion : la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest*, Mémoire de DEA, Rennes, IEP de Rennes, 180 p. + annexes.

SALA PALA, V. (en coll. avec ARNAUD, L.) (2005), « Introduction : A la recherche de l'européanisation des politiques d'intégration », *in* Arnaud, L. (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, pp. 15-24.

SALA PALA, V. (en coll. avec KULLBERG, J., TOMLINS, R., HENRY, G.) (2005), « Politiques du logement et minorités ethniques dans l'Union européenne : une comparaison entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas », *in* Arnaud, L. (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, pp. 87-111.

SAMSON, C., SOUTH, N., dir. (1996), *The social construction of social policy. Methodologies, racism, citizenship, and the environment*, Londres, Macmillan.

SARRE, P. (1986), « Choice and constraint in ethnic minority housing – a structurationist view », *Housing studies*, Vol 1, n° 2, pp. 71-86.

SARRE, P., PHILLIPS, D., SKELLINGTON, R. (1989), *Ethnic minority housing : explanations and policies*, Aldershot, Avebury.

SARTORI, G. (1991), « Comparing and miscomparing », *Journal of theoretical Politics*, Vol. 3, n° 3, pp. 243-257.

SASSEN, S. (1991), *The global City*, Princeton, Princeton University Press.

SAUNDERS, P. (1990), *A Nation of home-owners*, Londres, Unwin Hyman, 418 p.

SAYAD, A. (1999), *La Double Absence : des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 437 p.

SAYAD, A. (1991a), *L'Immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck – Wesmael, 331 p.

SAYAD, A. (1991b), « Le foyer des sans-famille », *in* Sayad, A., *L'Immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck – Wesmael, pp. 79-108 (texte d'abord paru dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 32-33, juin 1980, pp. 89-104).

SAYAD, A. (avec DUPUY, E.) (1995), *Un Nanterre algérien, terre de bidonvilles*, Paris, Autrement, 124 p.

SCHAIN, M. A. (1993), « Policy-making and defining ethnic minorities : the case of immigration in France », *New Community*, Vol. 20, n° 1, octobre, pp. 59-77.

SCHAIN, M. (1990), « Immigrants in the town : communism and urban politics in France. How does party matter ? », *in* Simon-Barouh, I., Simon, P.-J. (dir.), *Les Etrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 211-221.

SASSEN, S. (1991), *The global City*, Princeton, Princeton University Press.

SCHNAPPER, D. (1998), *La Relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 562 p.

SCHNAPPER, D. (1992), *L'Europe des immigrés*, Paris, F. Bourin.

SCHNAPPER, D. (1991), *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard.

*Sciences de la société* (2002), « Les figures sociales du client », n° 56, mai.

SCOTT, J. W. (1996), *Only paradoxes to offer*, Cambridge, Londres, Harvard University Press (trad. fr. *La citoyenneté paradoxale. Les féministes françaises et les droits de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1998).

SÉGAUD, M., BRUN, J., DRIANT, J.-C. (dir.) (2002), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Colin, 451 p.

SÉGAUD, M., BONVALET, C., BRUN, J. (dir) (1998), *Logement et habitat. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 411 p.

SFEZ, L. (1992), *Critique de la décision*, Paris, PFNSP.

SHILS, E. (1957), « Primordial, personal, sacred and civil ties », *British Journal of Sociology*, n° 8, pp. 130-147.

SILVER, H. (1993), « National conceptions of the new urban poverty : social structural change in Britain, France, and the United States », *International journal of urban and regional research*, Vol. 17, n° 3, pp. 336-354.

SILVERMAN, M. (1992), *Deconstructing the nation. Immigration, racism and citizenship in modern France*, Londres, Routledge.

SILVERMAN, M., dir. (1991), *Race, discourse and power in France*, Aldershot, Gower, 129 p.

SIMÉANT, J. (1998), *La Cause des sans papiers*, Paris, PFNSP, 504 p.

SIMON, P. (2003a), « Le logement social en France et la gestion des 'populations à risques' », *Hommes et migrations*, n° 1246, novembre-décembre, pp. 76-91.

SIMON, P. (2003b), « L'impasse de l'analyse statistique dans une France sans 'races' », *Hommes et migrations*, n° 1245, septembre-octobre, pp. 42-53.

SIMON, P. (2003c), « Les sciences sociales françaises face aux catégories ethniques et raciales », *Annales de démographie historique*, n° 1, pp. 111-130.

SIMON, P. (2000a), « Les jeunes issus de l'immigration se cachent pour vieillir. Représentations sociales et catégories de l'action publique », communication au séminaire IRESCO 2000-2001, Paris, 10 p.

SIMON, P. (2000b), *Les Discriminations ethniques dans la société française*, Paris, Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

SIMON, P. (2000c), « Le logement et les immigrés », *in* Bonvalet, C., Brun, J., Ségaud, M. (dir.), *Logement et habitat : bibliographie commentée*, Paris, La Documentation française, pp. 241-246.

SIMON, P. (1999a), « La gestion politique des immigrés : la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, pp. 5-13.

SIMON, P. (1999b), « L'immigration et l'intégration dans les sciences sociales en France depuis 1945 », *in* Dewitte, P. (dir.), *Immigration et intégration : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 82-95.

SIMON, P. (1999c), « Les politiques de l'habitat et les immigrés », *Cahiers de l'URMIS*, n° 5, pp. 59-68.

SIMON, P. (1998a), « La discrimination : contexte institutionnel et perception par les immigrés », *Hommes et migrations*, n° 1211, janvier, pp. 49-67.

SIMON, P. (1998b), « Le logement et l'intégration des immigrés », *in* Ségaud, M., Bonvalet, C., Brun, J. (dir), *Logement et habitat. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 327-335.

SIMON, P. (1996), *Les immigrés et le logement : une singularité qui s'atténue*, Paris, Ed. La Société française, Données sociales, INSEE.

SIMON, P. (1995), « La politique de la ville contre la ségrégation, ou l'idéal d'une ville sans divisions », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69.

SIMON, P. (1993), « Nommer pour agir », *Le Monde*, 28 avril.

SIMON, P.-J. (2003), « Qu'est-ce que le racisme ? », *Cahiers du CERIEM*, n° 12, décembre, pp. 7-51.

SIMON-BAROUH, I., SIMON, P.-J. (dir.) (1990), *Les Etrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.

SIMPSON, A. (1981), *Stacking the decks : a study of race, inequality and council housing in Nottingham*, Nottingham, Nottingham Community Relations Council.

SIVANANDAN, A. (1985), « RAT and the degradation of black struggle », *Race and class*, Vol.XXVI, n° 4, pp. 1-33.

SIVANANDAN, A. (1982), *A Different Hunger*, Londres, Pluto Press.

SKELLINGTON, R. (1996), *'Race' in Britain today*, Londres, Sage, 271 p.

SMITH, S. J. (1993), « Residential segregation and the politics of racialisation », *in* Cross, M., Keith, M. (dir.), *Racism, the city and the state*, Londres, Routledge, pp. 128-143.

SMITH, S. J. (1989), *The Politics of 'race' and residence. Citizenship, segregation and white supremacy in Britain*, Cambridge, Polity Press, 219 p.

SMITH, S. J. (dir.) (1992), *Race and housing in Britain*, Edinburgh, University of Edinburgh.

*Sociétés contemporaines* (2004), « La construction des discriminations », n° 53, juin.

*Sociétés contemporaines* (1999), « Immigration et politiques de l'habitat », n° 33/34, janvier-avril.

*Sociétés contemporaines* (1995), « Ségrégations urbaines », n° 22/23, juin-septembre.

SOLOMOS, J. (1993a), *Race and racism in Britain*, Basingstoke, Macmillan, 279 p.

SOLOMOS, J. (1993b), « The local politics of racial equality : policy innovation and the limits of reform », *in* Cross, M. , Keith, M. (dir.), *Racism, the city and the state*, Londres, Routledge, pp. 144-156.

SOLOMOS, J. (1991a), « The politics of race and housing », *Policy and politics*, Vol. 19, n° 3, pp. 147-157.

SOLOMOS, J. (1991b), « Les formes contemporaines de l'idéologie raciale dans la société britannique », *Les Temps modernes*, Vol. 46, n° 540-541, juillet-août, pp. 65-82.

SOMERVILLE, P. (1998), « Empowerment through residence », *Housing studies*, Vol. 13, n° 2, pp. 233-257.

SOMERVILLE, P., STEELE, A. (dir.) (2002), *'Race', housing and social exclusion*, Londres, Jessica Kingsley, 333 p.

SOS Racisme (2003), *Bilan d'activité de SOS Racisme contre les discriminations dans l'accès au logement privé*, Paris, SOS Racisme, 22 p.

SOS Racisme (2002), *Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques à l'accès au logement* (dir. Thomas, S.), Paris, SOS racisme, 107 p.

SPIERS, F. E. (dir.) (1999), *Housing and social exclusion*, Londres, Jessica Kingsley, 200 p.

SPIRE, A. (2005a), *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 402 p.

SPIRE, A. (2005b), « D'une colonie à l'autre. La continuation des structures coloniales dans le traitement de la migration algérienne en France après 1945 », *in* Weil, P., Dufoix, S. (dir.), *L'Esclavage, la colonisation, et après…*, Paris, PUF, pp. 387-409.

SPIRE, A. (2003a), *Sociologie historique des pratiques administratives à l'égard des étrangers en France (1945-1975)*, Thèse de doctorat en sociologie, dir. Suaud, C., codir. Weil, P., Université de Nantes.

SPIRE, A. (2003b), « Semblables et pourtant différents. La citoyenneté paradoxale des 'Français musulmans d'Algérie' en métropole », *Genèses*, n° 53, décembre, pp. 48-68.

SPIRE, A. (1999), « De l'étranger à l'immigré. La magie sociale d'une catégorie statistique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 129, septembre, pp. 51-56.

STASI, B. (2004), *Vers la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

STASZAK, J.-F., COLLIGNON, B., CHIVALLON, C. (dir) (2001), *Géographies anglosaxonnes. Tendances contemporaines*, Paris, Belin, 307 p.

Stephen Lawrence Inquiry (1999), *Report of an inquiry by sir William MacPherson of Cluny*, Londres, Stationery Office.

STEWART, J., STOKER, G. (1995), *Local government in the 1990's*, Londres, MacMillan, 276 p.

STOKER, G. (dir.) (2000), *The New politics of British local government*, Londres, Macmillan.

STREIFF-FÉNART, J. (1997), « Les recherches interethniques en France : le renouveau ? », *Migrants-Formation*, n° 109, juin, pp. 48-65.

SUREL, Y. (1998), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, pp. 161-178.

TAGUIEFF, P.-A. (1997), *Le Racisme*, Paris, Flammarion.

TAGUIEFF, P.-A. (1993), « L'antiracisme en crise. Eléments d'une critique réformiste », *in* Wieviorka, M. (dir.), *Racisme et modernité*, Paris, La Découverte, pp. 357-392.

TAGUIEFF, P.-A. (1988), *La Force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, Paris, La Découverte.

TAGUIEFF, P.-A. (dir.) (1991), *Face au racisme*, Paris, La Découverte (2 tomes).

TANTER, A., TOUBON, J.-C. (1999), « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, janvier-avril, pp. 59-86.

TAYLOR, R. (1996), « Political science encounters 'race' and 'ethnicity' », *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 19, n° 4, octobre, pp. 884-895.

TEMIME, E. (1999), *France, terre d'immigration*, Paris, Gallimard (coll. Découvertes), 160 p.

TÉVANIAN, P. (2002), *Le Racisme républicain. Réflexions sur le modèle français de discrimination*, Paris, L'Esprit frappeur.

TÉVANIAN, P., TISSOT, S. (1998), *Mots à maux. Dictionnaire de la lepénisation des esprits*, Paris, Dagorno, L'Esprit frappeur.

THIRIOT, C., MARTY, M., NADAL, E. (dir.) (2004), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Actes du colloque « Faire de la politique comparée au XXIe siècle », Bordeaux, 21-23 février 2002, Paris, Karthala.

THOENIG, J.-C. (1985), « L'analyse des politiques publiques », *in* Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 4, Paris, PUF.

THOMAS, H. (1999), « Urban renewal, social exclusion and ethnic minorities in Britain », *in* Khakee, A., Somma, P., Thomas, H. (dir.), *Urban renewal, ethnicity and social exclusion in Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 148-174.

TILLY, C. (1986), *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

TISSOT, S. (2001), « La mixité sociale est-elle une idée de gauche ? », *Débattre*, n° 12, printemps.

TODD, E. (1994), *Le Destin des immigrés*, Paris, Le Seuil.

TOMLINS, R. (1999), *Housing experiences of minority ethnic communities in Britain : an academic literature review and annotated bibliography*, CRER, Bibliographies in ethnic relations, Warwick, University of Warwick.

TOMLINS, R., BROWN, T., DUNCAN, J., HARRISON, M. L., JOHNSON, M. R. D., LINE, B., OWEN, D., PHILLIPS, D., RATCLIFFE, P. (2001), A *question of delivery : an evaluation of how RSLs meet the needs of BME communities*, Source research 50, Londres, Housing Corporation.

TOPALOV, C. (1987), *Le Logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, PFNSP, 437 p.

TORGERSEN, U. (1987), « Housing : the wobbly pillar under the welfare state », *in* Turner, B., Kemeny, J., Lundqvist, L. (dir.), *Between state and market : housing in the post-industrial era*, Stockholm, Almqvist et Wikell.

TOUBON, J.-C. (2003), « Habitat et discrimination : la nouvelle question du logement des 'immigrés' », *in* Boumaza, N. (dir.), *Relations interethniques dans l'habitat et la ville*, Paris, L'Harmattan, pp. 275-287.

TOUBON, J.-C. (1998), « L'attribution des logements sociaux », *Migration-Société*, Vol. 10, n° 60, pp. 65-82.

TOUBON, J.-C. (1997), « Le logement des minorités : accès au logement social et recherche de la diversité », *in* Old and new minorities / anciennes et nouvelles minorités, *Congrès et colloques* 17, pp. 269-284.

TRIBALAT, M. (1995), *Faire France : une grande enquête sur les immigrés et leurs enfants*, Paris, La Découverte, 232 p.

TRIBALAT, M. (en coll. avec SIMON, P., RIANDEY, B.) (1996), *De l'immigration à l'assimilation : enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, Paris, La Découverte.

UNFOHLM (1999), « Recommandations sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, concernant le refus d'attribution », *Actualités HLM*, n° 59.

UNFOHLM (1996), « Définir des orientations d'attribution : outils et méthodes », *Actualités HLM*, n° 41.

UNFOHLM (1995), « Politiques d'attribution », *Actualités HLM*, n° 29.

UNIOPSS (1997), *Racisme et pauvreté dans l'habitat*, Rapport de la commission habitat logement, UNIOPSS, multig.

*Urban Studies* (1994), Special issue « European housing in a wider context », Vol. 31, n° 7.

VANONI, D., MORAIN, M. (1995), « Comment réparer l'oubli des communes ? », *in* Ballain, R., Benguigui, F. (dir.), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La Documentation française, pp. 191-200.

VEDEL, G. (1991), « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars.

VEDEL, G. (1990), « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 7, décembre.

VIEILLARD-BARON, H. (1998), « Les attributions de logements sociaux », *in* Haumont N., Lévy J.-P. (dir.), *La Ville éclatée, quartiers et peuplement*, Paris, L'Harmattan, pp. 175-190.

VIET, V. (1998), *La France immigrée. Construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard, 550 p.

VILLANOVA (de), R. (avec la coll. de BEKKAR, R.) (1994), *Immigration et espaces habités. Bilan bibliographique de travaux en France, 1970-1992*, Paris, CIEMI, 212 p.

VOLOVITCH-TAVARES, M.-C. (1995), *Portugais à Champigny, le temps des baraques*, Paris, Autrement.

VOUTAT, B., KNUESEL, R. (1997), « La question des minorités. Une perspective de sociologie politique », *Politix*, n° 38, pp. 136-149.

WACQUANT, L. (2002), *Corps et âme. Carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur*, Marseille, Agone.

WACQUANT, L. (2001), « Elias dans le ghetto noir », *Politix*, Vol. 14, n° 56, pp. 209-217.

WACQUANT, L. (1997), « For an analytic of racial domination », *Political power and social theory*, Vol. 11, pp. 221-234.

WACQUANT, L. (1996), « Red Belt, Black Belt : Racial division, class inequality and the State in the French urban periphery and the American ghetto », *in* Mingione, E. (dir.), *Urban poverty and the underclass. A reader*, Oxford, Blackwell, pp. 234-274.

WACQUANT, L. (1993), « Urban outcasts : Stigma and division in the black American ghetto and the French urban periphery », *International journal of urban and regional research*, Vol. 17, n° 3, pp. 366-383.

WALKER, R. M. (1998), « New public management and housing associations : from comfort to competition », *Policy and politics*, Vol. 26, n° 1, pp. 71-87.

WARD, R. (1984), *Race and residence in Britain : approaches to differential treatment in housing*, Monographs on Ethnic Relations, CRER.

WARIN, P. (1993), *Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 317 p.

WEBER, M. (1995), *Economie et société*, Paris, Plon (2 vol.).

WEIL, P. (2004), *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Gallimard, 651 p.

WEIL, P. (1991a), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique d'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy (nouvelle éd. Gallimard, 2004).

WEIL, P. (1991b) « Le logement des travailleurs immigrés : détournements et impasses d'une politique », *in* Taguieff, P.-A. (dir.), *Face au racisme*, Paris, La Découverte, pp. 178-188.

WEIL, P., CROWLEY, J. (1994), « Integration in theory and practice. A comparison of France and Britain », *West European Politics*, Vol. 17, n° 2, avril, pp. 110-126.

WEIL, P., DUFOIX, S. (dir.) (2005), *L'Esclavage, la colonisation, et après…*, Paris, PUF, 628 p.

WEIL, P., HANSEN, R. (dir.) (1999), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Découverte.

WELLMAN, D. (1977), *Portraits of white racism*, Cambridge, Cambridge University Press.

WIEVIORKA, M. (1998a), *Le Racisme, une introduction*, Paris, La Découverte, 165 p.

WIEVIORKA, M. (1998b), « La production institutionnelle du racisme », *Hommes et migrations*, n° 1211, janvier-février, pp. 5-15.

WIEVIORKA, M. (1996), « Racisme, racialisation et ethnicisation en France », *Hommes et migrations*, n° 1195, février, pp. 27-33.

WIEVIORKA, M. (dir.) (1996), *Une Société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte.

WIEVIORKA, M. (dir.) (1993), *Racisme et modernité*, Paris, La Découverte.

WIEVIORKA, M. (dir., avec BATAILLE, P., COUPER, K., MARTUCCELLI, D., PERALVA, A.) (1994), *Racisme et xénophobie en Europe. Une comparaison internationale*, Paris, La Découverte, 305 p.

WIEVIORKA, M. (dir., avec BATAILLE, P., JACQUIN, D., MARTUCCELLI, D., PERALVA, A., ZAWADZKI, P.) (1992), *La France raciste*, Paris, Seuil, 389 p.

WIEVIORKA, M., OHANA, J. (dir.) (2001), *La Différence culturelle. Une reformulation des débats*, Actes du colloque de Cerisy, Paris, Balland, 473 p.

WILLIAMS, F. (1989), *Social policy : a critical introduction*, Londres, Polity.

WILLMOTT, P., MURIE, A. (1990), *La paupérisation du logement social. Le cas de la Grande-Bretagne et de la France*, Paris, L'Harmattan.

WILLMOTT, P., MURIE, A. (1988), *Polarisation and social housing*, Londres, Policy Studies Institute, 101 p.

WILSON, W. J. (1987), *The Truly disadvantaged, the inner city, the underclass and public policy*, Chicago, University of Chicago Press, 254 p.

WILSON, W. J. (1978), *The Declining significance of race*, Chicago, University of Chicago Press.

WIRTH, L. (1980), *Le Ghetto*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

WORMS, J.-P. (1966), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, pp. 249-275.

WRENCH, J. (1996), *Preventing racism at the workplace : a report on 16 European countries*, Dublin, European Foundation for the improvement of living and working conditions.

WRENCH, J., SOLOMOS, J. (dir.) (1993), *Racism and migration in Western Europe*, Oxford et Providence (USA), Berg.

WRIGHT, V., CASSESE, S. (dir.) (1996), *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte.

ZANTEN (van), A. (2001), *L'Ecole de la périphérie : scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF.

ZITTOUN, P. (2001), *La Politique du logement, 1981-1995*, Paris, L'Harmattan.

ZITTOUN, P. (2000), « Les politiques du logement comme enjeu partisan ? », communication à la journée du groupe politiques publiques de l'AFSP « Partis politiques et politiques publiques », IEP de Paris, 28 janvier, 14 p.

ZITTOUN, P. (2000), « Quand la permanence fait le changement, coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public*, Vol. 18, n° 2, juin, pp. 123-147.

## II. BIRMINGHAM

### 1) Sources académiques

BACK, L., SOLOMOS, J. (1995), *Race, politics and social change*, Londres, Routledge.

BACK, L., SOLOMOS, J. (1992), « Black politics and social change in Birmingham, UK : an analysis of recent trends », *Ethnic and racial studies*, Vol. 15, n° 3, pp. 327-351.

CHERRY, G. E. (1994), *Birmingham : a study in geography, history & planning*, Chichester, New York, Wiley.

DALY, G., MOONEY, G., DAVIS, H., POOLE, L. (2004), « Whatever happened to stock transfer ? A comparative study of Birmingham and Glasgow councils' attempts to privatise their council housing stock », communication, conférence de la Housing Studies Association, Sheffield, 15-16 avril, 23 p.

FLETT, H. (1984), « Dimensions of inequality : Birmingham council housing allocations », *in* Ward, R. (dir.), *Race and residence in Britain : approaches to differential treatment in housing*, Birmingham, RUER, University of Aston, pp. 20-36.

FLETT, H. (1981), *« The Politics of dispersal in Birmingham », Working Papers on Ethnic Relations*, n° 14, Birmingham, SSRC Research Unit on Ethnic Relations.

FLETT, H. (1979), « The practice of racial dispersal in Birmingham, 1969-1975 », *Journal of social policy*, Vol. VIII, n° 3, pp. 289-309.

GARBAYE, R. (2001), *A comparison of the strategies of management of ethnic conflict of British and French cities : the cases of Birmingham, Lille, and Roubaix, 1980-2000*, PhD. Thesis, Oxford, Oxford University.

GARBAYE, R. (2000), « Ethnic minorities, cities, and institutions : a comparison of the models of management of ethnic diversity of a French and a Brtish city », *EU Working Paper* RSC n° 2000/13, EUI, Florence, 33 p.

HENDERSON, J., KARN, V. (1987), *Race, class and state housing : inequality and the allocation of public housing in Britain*, Aldershot, Gower.

NEWTON, K. (1976), *Second city politics*, Oxford, Clarendon Press.

JOLY, D. (1988), « Immigration, citoyenneté et pouvoir local. Les musulmans à Birmingham », *in* Leveau, R., Kepel, G. (dir.), *Les Musulmans dans la société française*, Paris, FNSDP.

REX, J. (1982), « Three stages of immigrants housing and community in Birmingham, England », *in* Solomos, J. (dir.), *Migrant workers in metropolitan cities*, Strasbourg, European Science Foundation, pp. 101-116.

REX, J. (1976), « Racial conflict in the city : the experience of Birmingham, England from 1962 to 1975 », *in* Clarke, S.E., Obler, J. L. (dir.), *Urban ethnic conflict : a comparative perspective*, Chapel Hill, Institute for research in social science, University of North Carolina, pp. 132-163.

REX, J., MOORE, D. (1967), *Race, community and conflict : a study of Sparkbrook*, Londres, Oxford University Press.

REX, J., SAMAD, Y. (1996), « Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford », *Innovation*, Vol. 9, n° 1, pp. 11-31.

REX, J., TOMLINSON, S. (avec l'assistance de HEARNDEN, D., RATCLIFFE, P.) (1979), *Colonial immigrants in a British city. A class analysis*, Londres, Routledge et Kegan Paul.

SUTCLIFFE, A., SMITH, R. (1974), *History of Birmingham*, Vol. 3, 1939-1970, Londres, Oxford University Press.

WINTER (de), M., MUSTERD, S. (1998), *Towards undivided cities in Western Europe : new challenges for urban policy*, part 3, Birmingham, Delft, Delft University Press.

WOODS, R. I. (1979), « Ethnic segregation in Birmingham in the 1960s and 1970s », *Ethnic and racial studies*, Vol. 2, n° 4, pp. 455-476.

### 2) Documents locaux (sources principales)

#### *Général*

BCC[425] (2005), *2001 Population census in Birmingham, White groups*.

BCC (2005), *2001 Population census in Birmingham, Asian groups.*

[425] De nombreux documents (dont certains de ceux mentionnés ici) sont accessibles sur le site internet de la municipalité de Birmingham (www.birmingham.gov.uk).

BCC (2005), *2001 Population census in Birmingham, Black groups.*

BCC (2005), *2001 Population census in Birmingham, Mixed groups*.

BCC (2005), *2001 Population census in Birmingham, Chinese or 'other' group.*

BCC (2005), *2001 Population census in Birmingham, Cultural background : ethnic and religious groups, country of birth*.

BCC (2005), *2001 Population census in Birmingham, Households and housing.*

***Logement et « race »***

BCC Housing department, Housing strategy unit (mai 2002), *BME housing strategy*, 2002-2005, 42 p.

BCC Housing Department, Housing strategy unit (2002), *Housing Department Stephen Lawrence inquiry action plan. Moving race equality forward*, 34 p.

BCC Housing Department (1999), *Housing Department Equality Action Plan 1999/2000.*

BCC Housing Department (*ca*. 1998), *Equality performance indicators*.

BCC Housing Department (avril 1998), *BME communities' access to outer city housing*, 41p.

BCC Housing Department (1995), *Race equality strategy*, 23 p.

BCC Housing Department (1995), *An analysis of housing allocations by ethnic group*, Report to housing management sub-committee.

Black and Asian Customers' Group, 2002, *Réponse à la consultation du BCC sur la proposition de transfert de stock*, 4 p.

***Harcèlement racial :***

BCC Housing Department (10 janvier 2001), *Racial harassment monitoring report*.

BCC Housing Department (*ca*. 1998-2000), *Tackling harassment across the city*.

BCC Housing Department (*ca*. 2000), *Harassment policy and procedure. Service provider's guide*, 12 p.

BCC Housing Department, *Racial harassment cases* (rapport annuel).

BCC Housing Department (février 1997), *Racial harassment on council housing estates.*

BCC Housing Department (1993), *The support needs of tenants suffering racial harassment. Findings and recommendations of a research survey*, 27 p.

***Logement : général***

BCC Housing Department, *Housing strategy* (rapport annuel).

BCC Housing Department (2002), *RSLs working in Birmingham – a directory*,17 p.

BCC Housing Department (2001), *Birmingham's housing : current and future*, 28 p.

BCC Housing Department, *Housing strategy statement 2000 : « Working together so that people in Birmingham can live in comfortable and affordable homes in successful neighbourhoods »*, 31 p.

CURS (2001), *Birmingham housing study : housing strategy report*, Rapport commandité par le partenariat SRB6, Université de Birmingham, 21 p.

CURS (en coll. avec Bob Blackaby associates, CRESR Sheffield Hallam University, FDP Savills) (2001), *Birmingham housing study : city wide report*, 166 p.

CURS (juillet 2001), *Housing market change and urban regeneration : achieving sustainable neighbourhoods in North West Birmingham*, Université de Birmingham, 81 p.

### *Logement : attributions*

BCC department (janvier 2005), *Allocations policy*.

BCC Housing Department (*ca.* 1996), *Allocation policy manual*, 101 p.

BCC Housing Department (décembre 2001), *A guide for people who wish to live in council housing and council tenants wishing to move*, 20 p.

*Open House*, bulletin mensuel du Housing Department.

### *Egalité raciale*

BCC (2002), *Community cohesion*, Report of the acting head of equalities, chief education officer and the assistant chief executive policy.

BCC Equalities (2002), *Step by step guide to ten minimum standards of equality for RSLs and housing providers*.

BCC Equalities division (2002), *BCC Race equality scheme*.

BCC (mars 2001), *Challenges for the future. Race equality in Birmingham. Report of the Birmingham Stephen Lawrence Inquiry Commission*, 88 p.

BCC (2000), *Beyond the Macpherson report. Race equality in Birmingham. New situations, old questions, the report of the Birmingham Stephen Lawrence inquiry commission*, 139 p.

BCC et BPARH, non daté (*ca.* 1998-2000), *Tackling racial harassment. A guide to multi-agency working in Birmingham*, 71 p.

BCC Equalities Division (*ca.* 1998-2000), *Social exclusion in Birmingham*, 55 p.

BCC Race Relations Unit (1997), *Community profiles : Vietnamese*, 62 p.

BCC Race Relations Unit (1996), *Community profiles : Irish*, 69 p.

BCC Race Relations Unit (1996), *Community profiles : Sikh*, 77 p.

BCC Race Relations Unit (1996), *Community profiles : Hindu*, 74 p.

BCC Environmental services (non daté), *Cultural profile : communities of Asian origin in Birmingham*, 55 p.

*EQ Bulletin*, bulletin de l'*Equalities division*, trimestriel.

***Autres***

*Ashram (1997),* A Culture of care. A guide to culturally sensitive design and care in sheltered housing for frail Asian elders, *Birmingham, Ashram Agency*.

BCC (2002), *Towards a community strategy for Birmingham, 2002-2003*, 18 p.

BCC (2002), *Birmingham neighbourhood renewal strategy 2002/3*.

Birmingham City Pride (2001), *Highbury 3. Dynamic, diverse, different. Report of proceedings*, 66 p.

CURS (juillet 2001), *Housing market change and urban regeneration : achieving sustainable neighbourhoods in North West Birmingham*, Université de Birmingham, 81 p.

***Presse locale***

*Birmingham Evening Mail*

*Birmingham Post*

## III. MARSEILLE

### 1) Sources académiques

ANSELME, M. (2000), *Du Bruit à la parole : la scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

ANSELME, M. (1989), « La formation des nouveaux territoires urbains et leur crise : les quartiers Nord de Marseille », *in* CERFISE, *Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la Méditerranée occidentale*, Actes du colloque des 21-23 octobre 1987, Marseille, CERFISE, pp. 121-134.

ANSELME, M., PÉRALDI, M. (1985), « Le Petit séminaire à Marseille », *Annales de la recherche urbaine*, n° 4, pp. 49-64.

ASCARIDE, G., CONDRO, S. (2001), *La Ville précaire. Les « isolés » du centre-ville de Marseille*, Paris, L'Harmattan, 287 p.

ASCARIDE, G., CONDRO, S. (1998), « Traitement public d'une population particularisée. Les isolés dans l'enjeu du centre-ville de Marseille », *Espaces et sociétés*, n° 92-93, pp. 217-241.

ATTARD-MARANINCHI, M.-F. (1997), *Le Panier, village corse à Marseille*, Paris, Autrement, 157 p.

ATTARD-MARANINCHI, M.-F., TEMIME, E. (1990), « Le cosmopolitisme de l'entre-deux-guerres (1919-1945) », *in* Temime, E. (dir.), *Migrance. Histoire des migrations à Marseille*, Aix-en-Provence, Edisud, tome 3.

BAILLON, J.-C. (dir.) (2000, 1e éd. 1989), *Marseille, histoires de famille*, Paris, Autrement, 204 p.

BECQUART, D. (dir.) (1994), *Marseille, 25 ans de planification urbaine*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

BERTRAND, C. (1998), *Illusions et réalités de la vie politique à Marseille*, Paris, Payot, 235 p.

BLEITRACH, D., LOJKINE, J., OARY, E., DELACROIX, R., MAHIEU, C. (1981), *Classe ouvrière et social-démocratie, Lille et Marseille*, Paris, Ed. sociales.

BOURA, O. (2001), *Marseille ou la mauvaise réputation*, Paris, Arléa, 141 p.

BROMBERGER, C. (2000), « Les dieux et l'Ohême », *in* Baillon, J. (dir.), *Marseille. Une histoire de famille*, Paris, Autrement, pp.160-171.

BROMBERGER, C., HAYOT, A., MARIOTTINI, J.M. (1995), *Le match de football : ethnologie d'une passion partisane à Marseille, Naples et Turin*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme.

CERFISE (1989), *Entre logeurs et logés*, Marseille, CERFISE (Tome I, « Les figures de la dégradation », 1988, Péraldi, M. ; Tome II, « L'épreuve territoriale », 1989, Péraldi, M. ; Tome III, « Le Lien sécuritaire », 1989, Anselme, M.).

CERFISE (1989), *Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la Méditerranée occidentale*, Actes du colloque des 21-22-23 octobre 1987, Marseille, CERFISE.

CESARI, J. (1994), « Marseille face à ses communautés », *Esprit*, n° 202, juin, pp. 66-77.

CESARI, J. (1993), « Les quartiers nord de Marseille: ni banlieues, ni ghettos mais... », *Panoramix*, Vol. 2, n° 12, pp. 29-34.

CESARI, J. (1990), « Le comportement politique des immigrés maghrébins », *Les Cahiers d'Orient*, 1° trim., pp.45-62.

CESARI, J. (1988), « Les musulmans à Marseille: enjeux d'une reconnaissance politique », *Pouvoirs*, n° 47, pp.123-132.

CHAUDOIR, P., POGGI, M.-H. (1987), « Belsunce, quartier ou centre ? », *Politiques urbaines ou politiques sociales*, Aix-en-Provence, CERPE.

DIEUDONNÉ, P. (1989), « Politique institutionnelle des centres anciens : aperçus à propos du centre ancien de Marseille », *in* CERFISE, *Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la*

*Méditerranée occidentale*, Actes du colloque des 21-22-23 octobre 1987, Marseille, CERFISE, pp. 40-55.

DONZEL, A. (1998), *Marseille, l'expérience de la cité*, Paris, Anthropos, 196 p.

DONZEL, A. (dir.) (2001), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, 495 p.

DONZEL, A., GARNIER, J.-C. (1988), *Des lieux à histoire : Marseille quartiers nord*, Marseille, CNRS/CRES.

DOURLENS, C., VIDAL-NAQUET, P. (1986), *L'Attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, Rapport pour le CGP et le Ministère de l'urbanisme et du logement/Plan Construction, Aix-en-Provence, CERPE, 222 p.

DOURLENS, C., VIDAL-NAQUET, P., HENCK-PIERROT, L., CHAUDOIR, P., POGGI, M.-H. (1987), *Gestion et sujétion : à propos des stratégies de requalification sociale des quartiers de Marseille*, Marseille, CERPE.

DUPORT, C., PÉRALDI, M. (1998), *Action culturelle, politiques de la ville et mobilité sociale, la longue marche des classes moyennes*, Rapport final au Ministère de la culture, Mission de la recherche et de la technologie, Aix-en-Povence, LAMES, Université de Provence-CNRS, 131 p.

ECHINARD, P. (1989), « La mauvaise réputation », *in* Baillon, J.-C. (dir.), *Marseille. Histoire de famille*, Paris, Autrement, pp.142-155.

FIORE, A. (1996), « Marseille, première ville comorienne », *Jeune Afrique économie*, n° 214, pp.78-84.

FOUREST, A. (1989), « Gérer Marseille aujourd'hui : mission impossible ? », *in* CERFISE, *Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la Méditerranée occidentale*, Actes du colloque des 21-22-23 octobre 1987, Marseille, CERFISE, pp. 319-332.

FOURNIER, P., MAZZELLA, S. (dir.) (2004), *Marseille entre ville et ports. Les destins de la rue de la République*, Paris, La Découverte, 314 p.

GEISSER, V., KELFAOUI, S. (1996), « Existe-t-il un 'vote maghrébin' à Marseille ? », *Revue méditerranéenne d'études politiques*, n° 2, printemps, pp. 149-170.

GULIAN, T. (2004), « Les logiques sociales des territoires de l'action publique : les associations de quartier animées par de jeunes Comoriens issus de l'immigration à Marseille »», *Lien social et politiques – RIAC*, n° 52, automne, pp. 119-128.

*Hommes et migrations* (2000), « Marseille, carrefour d'Afrique », n° 1224, mars-avril.

JORDI, J.-J., SAYAD, A., TEMIME, E. (1991), « Le choc de la décolonisation (1945-1990) », *in* Temime, E. (dir.), *Migrance. Histoire des migrations à Marseille*, Aix-en-Provence, Edisud, tome 4, 224 p.

JORDI, J.-J., TEMIME, E. (dir.) (1996), *Marseille et le choc des décolonisations : les rapatriements, 1954-1964*, Aix-en-Provence, Edisud, Actes du colloque de Marseille, 11-13 mai 1995.

LANGEVIN, P. (2001), « L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise : vers des communautés éclatées ? », *in* Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 189-208.

LANGEVIN, P. (1989), « Entre Gyptis et Protis », *in* Baillon, J.-C. (dir.), *Marseille. Histoire de famille*, Paris, Autrement, pp.15-24.

LANGEVIN, P., CHOURAQUI, E. (2000), *Aire métropolitaine marseillaise, encore un effort…*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

MANSUY, M., MARPSAT, M. (1991), « La division sociale de l'espace dans les grandes villes françaises, hors Ile-de-France », *in* Brun, J., Rhein, C. (dir.), *La Ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan, pp. 195-227.

MATTINA, C. (2003), *La Régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse de doctorat en science politique, dir. Bréchon, P., IEP de Grenoble.

MATTINA, C. (2001), « Pratiques clientélaires et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970 », *Méditerranée*, n° 1-2, pp. 29-36.

MAZZELLA, S. (1996a), « Le quartier Belsunce à Marseille. Les immigrés dans les traces de la ville bourgeoise », *Annales de la recherche urbaine*, n° 72, pp. 119-125.

MAZZELLA, S. (1996b), *L'Enracinement urbain : intégration sociale et dynamiques urbaines*, Thèse de doctorat, dir. Chamboredon, J.-C., EHESS.

MAZZELLA, S., MOREL, B., ZALIO, P.-P. (1995), *Cinquante ans de recherche urbaine à Marseille, bilan bibliographique (1945-1995)*, Paris, Plan urbain.

MOREL, B. (2001), « Marseille, pouvoirs politiques et mutations économiques depuis 1945 », *Méditerranée*, n° 1-2, pp. 17-27.

MOREL, B. (1991), « La recomposition marseillaise », *Vingtième siècle*, n° 32, octobre-décembre, pp. 53-64.

MOREL, B. (1987), « Marseille: centralités et immigration méditerranéenne », *Hérodote*, n° 45, 2nd trimestre, pp. 17-30.

MOREL, B., SANMARCO, P. (1988), *Marseille, l'état du futur*, Aix-en-Provence, Edisud.

MOREL, B., SANMARCO, P. (1985), *Marseille, l'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud.

MOREL, B., VAUZELLE, M. (1999), *Marseille, naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan.

PARISIS, J.-L. (2001), « Logement et exclusion. Quelques remarques à propos d'un procès exemplaire », *in* Abécassis, F., Roche, P. (dir.), *Précarisation du travail et lien social. Des hommes en trop ?*, pp. 215-224.

PÉRALDI, M. (1989), « Les noms du social dans l'urbain en crise », *in* CERFISE, *Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la Méditerranée occidentale*, Actes du colloque des 21-22-23 octobre 1987, Marseille, CERFISE, pp. 189-218.

PINSON, D., BEKKAR, R. (1999), « Urban renewal, ethnicity and social exclusion in France », *in* Khakee, A., Somma, P., Thomas, H. (dir.) (1999), *Urban renewal, ethnicity and social exclusion in Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 103-125.

PINSON, G. (2002), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat en science politique, dir. Le Galès, P., Fontaine, J., Université de Rennes I, 728 p.

*Revue européenne des migrations internationales* (1995), « Marseille et ses étrangers » (coord. par Tarrius, A., Péraldi, M.), Vol. 11, n° 1, pp. 5-132.

ROMANO, G. (1989), « Centre et centres de Marseille : le tâtonnement de politiques diverses pour des populations différentes », *in* CERFISE (1989), *Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la Méditerranée occidentale*, Actes du colloque des 21-22-23 octobre 1987, Marseille, CERFISE, pp. 85-95.

RONCAYOLO, M. (1996), *Les Grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, EHESS.

RONCAYOLO, M. (1990), *L'Imaginaire de Marseille, port, ville, pôle*, Marseille, Ed. CCI Marseille.

RONCAYOLO, M. (1981), *Croissance et division sociale de l'espace. Essai sur la genèse des structures urbaines de Marseille*, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris I.

RUDDER (de), POIRET, VOURC'H (1998), « A Marseille, la 'préférence locale' contre les discriminations à l'embauche », *Hommes et migrations*, n° 1211, janvier-février, pp. 28-48.

SANMARCO, P. (avec la coll. de PONS, D.) (2000), *Marseille capitale ?*, Aix-en-Provence, Edisud.

SAYAD, A., JORDI, J.-J., TEMIME, E. (1991), *Le Choc de la décolonisation (1945-1990), in* Temime E. (dir), *Migrance, histoire des migrations à Marseille*, Aix-en-Provence, Edisud, Tome 4.

SCHNAPPER, D. (2001) (dir.), *Exclusions au cœur de la cité*, Paris, Anthropos.

TARRIUS, A. (avec la coll. de MAROTEL, G.) (1991), *Les Fourmis de l'Europe : migrants riches, migrants pauvres et nouvelle ville internationale*, rapport INRETS n° 140, Arcueil, 210 p.

TARRIUS, A., MAROTEL, G., PÉRALDI, M. (1988), *L'Aménagement à contre-temps, nouveaux territoires immigrés à Marseille et Tunis*, Paris, L'Harmattan, 151 p.

TEMIME, E. (1999), *Histoire de Marseille de la Révolution à nos jours*, Paris, Perrin.

TEMIME, E. (1995), *Marseille transit : les passagers de Belsunce*, Paris, Autrement, 139 p.

TEMIME, E. (dir.) (1989-1991), *Migrance : histoire des migrations à Marseille*, Aix-en-Provence, Edisud, 4 tomes.

VIARD, J. (1995), *Marseille : une ville impossible*, Paris, Payot, 307 p.

ZALIO, P.-P. (1996), « Urbanités marseillaises. Marseille, terrain des sciences sociales », *Enquête*, n° 4, pp. 191-210.

### 2) Documents locaux (sources principales)

ADEUS (1996), *Etude-action sur le logement-relogement des isolés habitant le centre-ville de Marseille*, rapport final, 257 p.

AGAM (1998), *Atlas du parc locatif social de Marseille*, Marseille, AGAM, 80 p.

ARHLM (février 2000), numéro spécial de la lettre de l'ARHLM Provence-Alpes-Côtes d'Azur et Corse, « l'Association régionale : 25 ans au service de l'habitat social ».

ARHLM Provence-Alpes-Côtes d'Azur et Corse (1998), *HLM… ainsi sont-ils ! 1998 : le mouvement HLM en Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse*, Marseille, ARHLM, 59 p.

ARHLM Provence-Alpes-Côtes d'Azur et Corse (juin 1997), *Vade mecum du logement HLM locatif*, Ph. Oliviero, 8 p.

Association « Un centre ville pour tous ! », site internet (www.centrevillepourtous.asso.fr).

CARRIÈRE, D. (2000), *Memorandum sur quelques dysfonctionnements de l'opération de restauration immobilière du Panier-Vieille Charité et les questions qu'ils posent sur l'ensemble de la restauration immobilière du centre-ville de Marseille*, multig., 40 p.

CESSA (Centre d'études en sciences sociales appliquées) (2001), *Le Logement social en Provence-Alpes-Côtes d'Azur, principaux enseignements de l'étude « Image et acceptabilité du logement social auprès du grand public »*, enquête réalisée par CESSA pour le compte de la DRE Provence-Alpes-Côtes d'Azur, 27 p.

*Contrat de ville* de Marseille 2000-2006.

DRE Provence-Alpes-Côtes d'Azur, DR CDC, AR HLM Provence-Alpes-Côtes d'Azur-Corse, URCIL (avril 2001), *Analyse prospective des besoins en logements locatifs en région Provence-Alpes-Côtes d'Azur à l'horizon 2006. Actualisation des travaux prospectifs de 1996*, 29 p.

DRE Provence-Alpes-Côtes d'Azur (1992), *Etude d'évaluation du logiciel de gestion du patrimoine immobilier 'Logimage'*, 32 p + annexes.

FASILD, Délégation régionale Provence-Alpes-Côtes d'Azur, Rapports d'activité.

FLAMENT, C., AUGER, C., CLARY, N., GENET, S. (avril 1992), *Air Bel de Marseille*, étude réalisée à l'initiative de la délégation municipale aux femmes de la ville de Marseille, 35 p.

I.C.I. (*ca*. 2000), *Obstacles liés à l'insertion par le logement des personnes originaires des Comores*, Mémo, 8 p.

I.C.I. (*ca.* 2000), *Mémorandum sur les marchands de sommeil et l'insalubrité : le cas du triangle Sanchez au Panier*, 7 p. + annexes.

LEGÉ, B. (1990), *Le Logement, un droit non assuré pour tous. Etude-évaluation de la politique d'accueil dans le parc social des populations défavorisées*, étude réalisée pour la DIV, 186 p.

PARISIS, J.-L. (avec la coll. de DUPORT, C.) (2000), *Logirem, 40 ans*, Marseille, Logirem, 84 p.

PARISIS, J.-L. (1989), *Paroles de locataires, 1919-1989*, Avignon, Ed. Jeannne Laffitte et OPHLM, 141 p.

Préfecture des Bouches-du-Rhône (2000), *Les cités les plus sollicitées sur Marseille*.

Préfecture des Bouches-du-Rhône, Conseil général des Bouches-du-Rhône, *Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, 1998-2002.*

Préfecture des Bouches-du-Rhône, Conseil général des Bouches-du-Rhône, *Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, 2003-2007.*

RASTOUIN, P. (1997), *Le Logement social à Marseille. Au cœur d'une politique sociale du logement*, Mémo, 15 p.

RASTOUIN, P. (1995a), *Maire dans les quartiers Nord, 1990-1995. Bilans et perspectives*, Mémo, 28 p.

RASTOUIN, P. (1995b), *Marseille, une ville à deux vitesses ? Le triangle de pauvreté du Nord*, Mémo, 21 p.

RASTOUIN, P. (1993), *13e et 14e arrondissements. Quartiers Nord de Marseille : constats et propositions*, Mémo, 25 p.

Ville de Marseille, Direction générale de l'urbanisme et de l'habitat (2000), *Programme local de l'habitat, bilan 1998/1999*.

Ville de Marseille, Direction générale de l'urbanisme et de l'habitat (1999), *Programme local de l'habitat* (livre blanc, programme d'action), avril 1999 (adopté par le conseil municipal du 26 avril 1999).

Ville de Marseille (mai 1999), *Le projet centre-ville 1995-2001, « Faire revenir la population au cœur de la cité »*, dossier de presse, document diffusé par l'association « Un centre-ville pour tous », 19 p.

***Presse locale***

La Provence

La Marseillaise

Le Pavé de Marseille

Marseille L'Hebdo

# ANNEXES

## ANNEXE 1 - MÉTHODOLOGIE

L'appareil de preuves est principalement constitué d'une enquête par entretiens semi-directifs menée auprès des acteurs locaux de Marseille et Birmingham[426]. Les entretiens ont été réalisés durant plusieurs séjours sur les terrains, en alternance à Marseille et Birmingham, afin de croiser les regards au maximum et de mieux nourrir chaque étape d'enquête sur l'un des terrains des avancées obtenues sur l'autre terrain (Birmingham en décembre 2000, Marseille entre mars et décembre 2001, Birmingham en mai-juin 2002 puis février 2005, et des entretiens téléphoniques à Marseille durant le premier semestre 2005). Au total, nous avons réalisé une centaine d'entretiens (6 à Londres, 1 à Paris, 44 à Birmingham et 45 à Marseille) d'une durée moyenne d'une heure à une heure trente.

L'entretien étant devenu une sorte d'« impensé méthodologique » (Bongrand, Laborier, 2005)[427], il est nécessaire d'expliciter ce choix de méthode et de préciser la façon dont nous l'avons mobilisé. La méthode de l'entretien semi-directif est apparue la plus appropriée à la production du matériau empirique. Alors que l'entretien non directif permet de mettre à jour des systèmes de représentations, et que l'entretien directif est plus approprié à une démarche déductive de vérification d'hypothèses préconstruites, l'entretien semi-directif, formule intermédiaire et souple, se prête particulièrement bien à l'approche inductive. Il permet le repérage des représentations des acteurs et la mise à jour de leurs catégories « indigènes » (Kaufmann, 1996), mais aussi la déconstruction de configurations d'action publique et de systèmes de pratiques. Une grille d'entretien était préparée à l'avance et réorientée de façon souple en fonction des conditions de l'entretien, ma démarche consistant à intervenir, dans la mesure du possible, par des relances fondées sur les propos tenus précédemment par l'interlocuteur (relance écho), ou du moins en faisant le lien entre ses propos et les questions suivantes, afin d'atténuer le caractère artificiel de la situation d'entretien.

Du fait des différences de contexte entre la France et la Grande-Bretagne, les difficultés de l'enquête n'ont pas été les mêmes à Marseille et à Birmingham et j'ai dû tenir compte de ces

---

[426] Cf. la liste des entretiens (ANNEXE 2). Quelques entretiens à visée exploratoire ont été réalisés en tout début d'enquête avec des acteurs de la politique nationale, principalement à Londres.

[427] Précisons que le constat formulé par ces deux auteurs est limité à l'usage de l'entretien en sociologie de l'action publique. Ce constat rejoint celui de P. Hassenteufel et A. Smith, qui évoquent, au sujet de la sociologie de l'action publique, « une démarche qui s'interroge peu sur ses méthodes » (Hassenteufel, Smith, 2002, pp. 58-62). B. Lacroix (1991) a quant à lui parlé du « fétichisme de l'entretien » en sociologie politique.

différences, que ce soit dans la présentation de l'enquête, la gestion de la grille d'entretien ou celle de la situation d'entretien. A Birmingham, le caractère officiel de la problématique du « logement des minorités ethniques » a d'une certaine façon simplifié les choses, que ce soit pour le repérage des interlocuteurs dans le premier temps de l'enquête (puisque certains acteurs sont labellisés *« race and housing »*), pour la présentation de l'enquête et la formulation des questions (le « logement des minorités ethniques » paraissait un sujet naturel et légitime à l'ensemble des personnes contactées) et la gestion de la situation d'enquête (le sujet de ma recherche ne créait pas de tension ou de crispation).

Sur le terrain marseillais, la gestion de l'enquête a été plus délicate. La présentation de l'enquête aux acteurs locaux devait prendre en compte l'absence de légitimité officielle de cette problématique du « logement des minorités ethniques », encore plus des « discriminations ethniques dans l'accès au logement », et la non reconnaissance de la dimension institutionnelle ou systémique du racisme. Ce contexte a pour effet de conduire les acteurs (ou plutôt certains d'entre eux) à se méfier des questions sur ce thème et à percevoir l'entretien comme une situation d'enquête policière dans laquelle l'enquêteur chercherait subrepticement à leur faire « avouer » qu'ils sont « racistes ». En outre, la plupart de nos entretiens ont été réalisés peu de temps après la publication de la note du GELD relative aux discriminations ethniques et raciales dans l'accès au logement social, qui avait suscité l'agacement et les dénégations du milieu HLM (GELD, 2001). Pour cette raison, j'ai en général volontairement maintenu un certain flou sur mon objet de recherche, afin d'éviter de provoquer des refus d'entretien ou des propos trop policés d'interlocuteurs sur leurs gardes, désireux d'effacer de leur discours tout ce qui aurait pu être source de « soupçon »[428]. J'ai donc présenté mon objet de recherche dans les catégories légitimes de « la politique du logement social en France et en Grande-Bretagne » ou de « la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité sociale à Marseille ». Lors des entretiens, j'ai évité d'introduire moi-même la question des « immigrés », des « discriminations », et j'ai écarté, bien sûr, le terme de « minorités ethniques ». Des premières questions générales sur le rôle de l'interlocuteur ou de son institution dans la mise en œuvre du « droit au logement » et de la « mixité sociale » faisaient en général rapidement émerger ce thème, me permettant ensuite de relancer et de réorienter les échanges vers les points que ma problématique impliquait de creuser.

Je me suis heurtée à peu de refus (ou évitements) d'entretiens, sauf à Marseille au niveau des services d'attributions de certains organismes HLM. Aucun interlocuteur ne s'est opposé à l'enregistrement des échanges (l'anonymat étant garanti) mais plusieurs ont tenu des propos en *off* durant l'entretien. Globalement, si je craignais au début de l'enquête une très forte censure des acteurs

[428] Ce principe général a bien sûr été adapté en fonction du contexte propre à chaque entretien et du déroulement spécifique de chaque interaction. La stratégie du flou nous a semblé particulièrement nécessaire lors des entretiens avec les acteurs investis dans le processus d'attribution au sein des organismes HLM.

français sur toute question liée à la problématique des « immigrés », cette crainte a rapidement été démentie. Au contraire, j'ai été étonnée de la relative facilité avec laquelle les acteurs, même se sachant enregistrés, produisent et explicitent des raisonnements articulés à des catégories ethniques lorsqu'on les interroge sur leurs pratiques professionnelles. Cette facilité peut être interprétée comme un signe de la « sincérité » des acteurs, qui ont tellement intériorisé la définition du racisme et des discriminations comme actes illégaux, intentionnels et malveillants qu'ils sont aveugles à la dimension discriminatoire (au sens où nous avons défini ce terme) de leurs pratiques. Elle manifeste aussi sans doute le fait que, pour les interviewés, le travail d'explicitation exigé par l'entretien est douloureux mais aussi gratifiant et qu'il y a pour eux un « bonheur d'expression » (Bourdieu, 1993), dans le sens où l'entretien peut être une situation vécue de façon positive, comme une occasion de parler de leurs pratiques quotidiennes, de ce qui leur tient à cœur dans un travail dans lequel ils se sentent souvent fortement engagés, et des contradictions du système dans lequel ils sont pris.

La quasi-totalité des entretiens ont été entièrement retranscrits. L'enquête par induction, dans laquelle les hypothèses et la théorisation sont enracinées dans le matériau empirique, suppose une imprégnation du terrain que favorise la retranscription intégrale (Kaufmann, 1996). Parce que l'entretien est une « cuisine » (Legrave, 1996, p. 211), une interaction entre l'enquêté et l'enquêteur où la présence de ce dernier n'est jamais complètement neutre, je n'ai pas supprimé mes propres interventions des citations d'entretien que je restitue. Les propos qu'« enregistre » l'entretien ne sont pas des propos préexistants que l'entretien « recueille », mais le produit contextué d'une interaction sociale particulière ; ils sont moins donnés, transparents, que construits par l'enquête. Il m'a semblé nécessaire de ne pas gommer cette dimension. J'ai opté pour des citations nombreuses et longues, car dans ma démarche inductive, les entretiens ont joué un rôle essentiel dans la production des hypothèses. En ce sens, les citations d'entretien dans le corps des développements n'ont pas une fonction simplement « illustrative » mais bien davantage une fonction d'administration de la preuve.

Le recours à l'entretien dans cette enquête a posé deux problèmes de fond. Le premier est d'ordre déontologique. Notre thème d'enquête était propice à la production de situations d'entretien dans lesquelles mes interlocuteurs pouvaient tenir des propos dérangeants, à la limite du légitime et de l'illégitime (cette limite étant elle-même socialement construite), voire explicitement racistes. Quelle attitude adopter dans ce type de situation ? L'enquêteur doit-il s'en tenir à une position de neutralité, ou s'engager dans la relation d'enquête ? S'il s'engage, alors dans quel sens doit-il le faire ? Pour ma part, tout en évitant d'acquiescer à des propos de ce type (« c'est dans leurs gènes », « mais tout le monde discrimine », etc.), j'ai adopté une attitude ouverte d'écoute et d'attention constante aux propos de l'interlocuteur, quel que fût le contenu de ceux-ci, sachant que je n'ai jamais été confrontée à la situation extrême dans laquelle un interlocuteur aurait tenu un discours tenant de l'incitation à la haine raciale et/où m'aurait demandé d'acquiescer à de telles idées.

Le second problème renvoie à la question de la possibilité même de mettre à jour, par entretien, des représentations et des pratiques. Tout d'abord, concernant les représentations, dans quelle mesure les représentations décelables dans les entretiens sont-elles « vraies » ? L'interlocuteur n'est-il pas tenté en entretien de donner une certaine image de lui, de répondre aux attentes qu'il imagine être celles de l'enquêté, produisant ainsi un discours *sui generis* ? Pour limiter ce problème, j'ai systématiquement privilégié en première partie d'entretien des questions factuelles, sur la pratique de l'interlocuteur, son activité et celle de son institution, plutôt que des questions sur ses représentations ou ses opinions (« pensez-vous que… »). J'ai cherché à saisir les représentations des acteurs en les faisant parler de politiques ou de pratiques concrètes, et non pas en leur demandant leur « avis ». En fin d'entretien, et selon le déroulement particulier de chaque situation d'entretien, j'ai posé davantage de questions qui étaient directement de l'ordre des représentations.

Ensuite, concernant les pratiques, les acteurs disent-ils en entretien la « vérité » sur celles-ci ? Ne sont-ils pas tentés de reconstruire celles-ci, d'en éliminer des aspects qu'ils considèrent comme renvoyant d'eux ou de leur institution une image négative ? Plus encore, même avec la meilleure volonté du monde, les acteurs sont-ils vraiment capables d'expliciter leurs pratiques ? Le concept de « conscience pratique » d'A. Giddens (1987) met ainsi l'accent sur la connaissance que les acteurs mobilisent de façon routinière dans leurs pratiques sans être forcément capables de la verbaliser. Sur ce plan, ma posture a consisté à tenter de recouper au maximum les informations afin de reconstruire de la façon la plus précise et la plus juste les dispositifs d'action publique et les pratiques, notamment d'attribution. En outre, l'entrée par le factuel et la formulation de questions très précises ont été privilégiées comme moyens d'atténuer cette difficulté que peuvent avoir les acteurs à verbaliser les pratiques. Il faut toutefois souligner que j'ai effectué des entretiens avec des *street level bureaucrats* mais aussi avec des personnes situées à des postes de direction de service (notamment concernant les attributions) ayant un certain recul sur l'ensemble du processus d'attribution. Je les ai interrogées non seulement sur leurs propres pratiques mais sur l'ensemble de ce processus.

Le matériau empirique produit en entretien a été complété par de l'analyse documentaire[429] ainsi que par quelques séances d'observation. Les sources documentaires obtenues sur le terrain ont été très déséquilibrées et ce déséquilibre en lui-même est une information importante à analyser. A Birmingham, j'ai pu avoir accès à de très nombreux documents d'action publique (diagnostics, stratégies, rapports d'évaluation) relatifs au logement des minorités ethniques et aux politiques d'égalité raciale[430]. Ces documents m'ont été très utiles pour contextualiser et objectiver les

[429] Les principales sources locales sont précisées en bibliographie.
[430] De nombreux documents sont disponibles sur le site internet extrêmement complet de la municipalité de Birmingham (www.birmingham.gov.uk).

configurations d'action publique et les acteurs en présence, préparer les entretiens ou recouper les sources écrites et les propos tenus par mes interlocuteurs. A Marseille, la quantité d'informations utiles auxquelles j'ai pu avoir accès par ce type de source documentaire est nettement plus réduite. Il y a plusieurs raisons à cela : l'absence de politique d'égalité raciale et d'outil pour « mesurer » la discrimination bien sûr, mais aussi un suivi lointain des dispositifs (par exemple, la municipalité et la préfecture produisent peu de données sur leurs contingents), une culture (ou des moyens) de communication et de transparence de l'action municipale à l'égard des citoyens nettement moins développée qu'à Birmingham, et enfin une moindre formalisation de certaines politiques (en particulier les politiques d'attribution dans les organismes HLM), et/ou une plus grande réticence à fournir ce type de documents.

Quant à l'observation, elle n'a pas été utilisée de façon systématique. Je n'ai pas construit de dispositif d'observation mais j'ai en revanche été attentive aux occasions que je pouvais saisir d'observer les acteurs et leurs interactions dans diverses arènes d'action publique[431]. Ces séances d'observation étaient aussi un moyen de nouer des contacts pour des entretiens.

[431] Les principales situations d'observation « formelle » ont été : à Birmingham, une réunion du RBMEHN, le 21/5/2002 ; une réunion entre le service municipal du logement et le b:RAP, le 23/5/2002 ; l'assemblée générale annuelle du Birmingham social housing partnership (BSHP), le 29/5/2002 ; à Marseille : une réunion sur le droit au logement animée par l'association Un centre ville pour tous, Maison des associations, le 9/6/2001 ; une réunion sur la mise en place du numéro unique d'attribution, préfecture des Bouches-du-Rhône, 19/11/2001 ; une observation du guichet du service municipal du logement, le 27/11/2001.

## ANNEXE 2 - LISTE DES ENTRETIENS

### Birmingham

**(Londres – politique nationale)**

-Deux chercheurs de la *Research and evaluation unit*, DETR, le 12/12/2000.
-Le vice-directeur de la *Social exclusion unit*, le 12/12/2000.
-Un agent de la CRE, le 13/12/2000.
-Le directeur et un agent de la *Race equality unit*, Home Office, le 14/12/2000.
-Le directeur du service *Housing management*, DETR, le 15/12/2000.
-Le directeur de la FBHO, le 15/12/2000.

**(Birmingham)**

**Municipalité de Birmingham**

*Service municipal du logement – général
-Le vice-directeur et le *race equality manager*, le 18/12/2000.
-Le vice-directeur, le 19/12/2000.
-Le directeur, le 27/5/2002.

*Service municipal du logement – *race and housing team*
-Le *race equality manager*, le 19/12/2000.
-Le *race equality manager*, le 10/5/2002.
-Une agent de l'équipe de recherche, le 10/5/2002.
-*L'equality officer* chargée des relations avec les locataires "noirs", le 22/5/2002.
-Deux membres du *Black and asian customers group*, le 29/5/2002.

*Service municipal du logement – service central des besoins en logement (attributions)
-La directrice du service, le 22/5/2002.
-Un *policy manager* et un *allocations manager*, le 18/2/2005.

*Service municipal du logement – bureaux locaux
-La directrice du bureau local de Kingstanding, le 28/5/2002.
-La directrice du bureau local de Soho, le 6/6/2002.
-Un agent chargé des attributions, bureau local de Soho, le 12/6/2002.
-Le directeur de la *Handsworth regeneration team*, le 12/6/2002.
-Un *manager* de l'équipe de Wyrley Birch, BCC, le 13/6/2002.

*Autres services municipaux
-Le *policy development officer, equalities unit*, le 18/12/2000.
-Le *policy development officer, equalities unit*, le 29/5/2002.
-Un agent chargé des financements européens, équipe européenne et internationale, le 29/5/2002.
-Le directeur du *development department*, le 11/6/2002.
-Le responsable du projet *Urban choice*, le 18/2/2005.

*Elus ou ex-élus municipaux
-Theresa Stewart, ex-leader du BCC (1993-1999), *Labour*, le 15/5/2002.
-Daid Roy, conseiller municipal, leader du groupe conservateur, le 6/6/2002.
-Muhammad Afzal, conseiller municipal « noir » (« pakistanais »), *Labour*, membre de l'*equalities committee*, le 11/6/2002.

**Associations de logement**

*Associations de logement "noires"

-Le directeur d'United Churches HA (UCHA), le 19/12/2000.
-Le vice-directeur de Black Star, le 20/12/2000.
-Le directeur d'ASHRAM, coordinateur du RBMEHN, le 10/5/2002.
-Le directeur de Nehemiah, le 22/5/2002.
-La directrice régionale de Cara, le 28/5/2002.
-Le responsable des opérations de HAMAC, le 17/2/2005.
-Un *housing manager* de HAMAC, le 17/2/2005.
-Une agent chargée des attributions, HAMAC, le 17/2/2005.
-Le directeur d'ASHRAM, le 18/2/2005.

*Associations de logement *mainstream*
-Le directeur du service de régénération urbaine, Prime Focus Group, le 10/6/2002.
-L'agent chargé de la participation des usagers, Castle Vale Community HA (CVCHA), le 15/2/2005.
-La directrice du service des attributions et comportements antisociaux, CVCHA, le 15/2/2005.
-Le directeur et une *housing needs assistant*, service logements vacants et attributions, Focus HA, le 16/2/2005.

*Autres
-Un agent de la *National housing federation*, bureau des West Midlands, le 5/6/2002.
-Le consultant du *Birmingham social housing partnership* (BSHP), le 10/6/2002.

**Etat et quangos**

*Etat
-Une agent du *government office* des West Midlands (GO-WM), le 5/6/2002.

*Quangos
-Le vice-directeur de l'investissement, bureau régional de la Corporation du logement, West Midlands, le 24/5/2002.
-L'equalities and diversity manager, *Regional development agency* Advantage West Midlands (AWM), le 16/5/2002.

**Autres**

-La directrice du *Birmingham race action partnership* (b:RAP), le 23/5/2002.
-Le directeur de l'*Ethnic minority and black regional action for community empowerment* (EMBRACE) des West Midlands, le 28/5/2002.
-La responsable du *Regional voluntary sector housing network* des West Midlands, directrice de Saint Basil's HA, le 11/6/2002.

## Marseille

**(Paris)**

-Le directeur de la direction du logement, FAS, le 25/1/2001.

**(Marseille)**

**Municipalité**

*Direction de l'habitat et du logement
-Une chargée d'études (PLH), le 28/3/2001 (non enregistré).
-Une chargée d'études (PLH), le 6/6/2001.
-Le directeur de l'habitat et du logement, le 13/12/2001.

*Service du logement
-Le directeur, le 20/11/2001.
-Un agent chargé de la gestion du contingent municipal, le 27/11/2001.
-Le directeur, le 13/12/2001.

*Elus ou ex-élus
-Pierre Rastouin, ancien élu municipal et président de l'OPHLM, ancien maire des 13-14e arrondissements, le 20/11/2001.
-Samia Ghali, élue socialiste à la mairie de Marseille, mairie des 15-16e arrondissements, le 14/12/2001.

*Autres
-Le chef de projet contrat de ville, 3e secteur, le 5/6/2001.
-Une agent du pôle « Population et habitat », AGAM, le 15/11/2001.

**Etat et conseil général**

*Préfecture des BDR
-Le directeur du service logement, le 16/11/2001.
-Une agent du service habitat en charge du PDALPD, le 21/11/2001.
-Un agent en charge de la gestion du contingent préfectoral, le 21/11/2001.
-Le chargé de la mission CODAC, le 26/11/2001.

*DDE des BDR
-Le responsable de l'observatoire du logement social, le 3/12/2001.
-La chargée de mission logement des personnes défavorisées, le 7/12/2001.
-Un agent chargé de la programmation du logement social, le 12/12/2001.

*Conseil général des BDR
-Une agent chargée du dispositif BAIL, le 11/12/2001.

**FASILD et SONACOTRA**

*Délégation régionale du FASILD
-Une chargée de mission logement Marseille, le 28/3/2001 (non enregistré).
-La directrice de la mission logement PACA, le 6/6/2001.
-Une chargée de mission logement Marseille, le 23/11/2001.

*SONACOTRA
-Une responsable du développement social région Sud-Est, le 11/12/2001.

**Organismes HLM**

-Un responsable d'opération, S.A. HLM Logirem, le 6/6/2001.
-La directrice du service gestion locative, SEM Marseille Habitat, le 8/6/2001.
-Le responsable du service développement social/gestion des attributions, S.A. HLM PHCIL, le 26/11/2001.
-La chargée de mission politique de la ville et des quartiers, S.A. HLM PL, le 29/11/2001.
-L'ex-directrice adjointe de la direction action sociale et insertion, OPAC Sud, le 4/12/2001.
-La présidente de la CAL de l'OPAC Sud, représentante des locataires (CSF), le 10/12/2001.
-La représentante des locataires (CNL) en CAL, S.A. HLM PL, le 11/12/2001.
-Un responsable territorial (Marseille) du service commercial (gestion des attributions), S.A. HLM PL, le 12/12/2001.
-Le directeur adjoint, S.A. HLM Logirem, le 13/12/2001.

*Autres
-Le directeur de l'Association régionale des organismes HLM (ARHLM) (ex-vice-directeur de l'office municipal), le 29/11/2001.
-Le directeur de l'URCIL PACA, le 22/11/2001.

**Associations**

-Le directeur de l'association Initiatives citoyennes pour l'insertion (I.C.I.), le 5/6/2001.
-L'animateur de l'association Un centre-ville pour tous (ancien délégué régional du FAS en PACA), le 7/6/2001.
-Le directeur de l'AMPIL, de l'ASLIM et de l'AICS, le 19/11/2001.
-Un membre de la Ligue des droits de l'homme, avocat, le 21/12/2001.

**Autres**

-Un consultant sur la politique de la ville, Marseille, le 14/11/2001.
-Un expert du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE), Marseille, le 14/11/2001.
-Un expert, CREPAH Sud, Marseille, le 15/11/2001.
-Une journaliste du *Pavé de Marseille*, le 6/12/2001.
-Un membre de l'Amicale des locataires du Parc Bellevue, le 10/12/2001 (non enregistré).
-Le directeur du Centre social Bellevue, le 12/12/2001.
-Un journaliste du *Pavé de Marseille*, le 12/12/2001.
-Une agent de la CDC, service des prêts à l'habitat, le 14/12/2001.

Des entretiens téléphoniques complémentaires ont été réalisés durant le premier semestre de l'année 2005.

## ANNEXE 3 – BIRMINGHAM : CARTOGRAPHIE ET DOCUMENTS

### 3.1 Les 39 *wards* de Birmingham

Source : de Winter, Musterd (1998, p. 7).

### 3.2 *L'inner city*

Source : Birmingham City Council (1998), BME access to outer city, p. 38.

### 3.3 Concentration des minorités ethniques selon les *wards*

Source : Birmingham City Council (à partir du recensement de 1991).

### 3.4 Composition ethnique de la population par *ward*

Source : Birmingham City Council, Housing Department (à partir du recensement de 1991).

### 3.5 Proportion de la population « blanche » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, white groups.

### 3.6 Proportion de la population « pakistanaise » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, asian groups.

### 3.7 Proportion de la population « indienne » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, asian groups.

### 3.8 Proportion de la population « bangladeshie » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, asian groups.

### 3.9 Proportion de la population « afro-antillaise » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, black groups.

### 3.10 Proportion de la population « mixed » « blanche et asiatique » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, mixed groups.

### 3.11 Proportion de la population « mixed », « blanche et afro-antillaise » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, mixed groups.

### 3.12 Proportion de la population « irlandaise » par *ward*

Source : Birmingham City Council (2005), 2001 Population Census in Birmingham, white groups.

### 3.13 Les zones les plus défavorisées de Birmingham

Source : de Winter, Musterd (1998, p. 22).

### 3.14 Taux de chômage par *ward*

Source : de Winter, Musterd (1998, p. 10).

**ANNEXE 4 – MARSEILLE : CARTOGRAPHIE ET DOCUMENTS**

## 4.1 Les quartiers de Marseille

Source : Agence d’urbanisme de l’agglomération marseillaise (AGAM)

### 4.2 Les 16 arrondissements et les 8 secteurs de Marseille

Source : Agence d’urbanisme de l’agglomération marseillaise (AGAM)

### 4.3 Les groupements intercommunaux dans l'agglomération marseillaise

Source : Donzel (1998, p. 108)

### 4.4 Proportion d’étrangers par quartier

Source : INSEE (1990)

## 4.5 La composition socio-démographique des quartiers de Marseille en 1990

Source : Donzel (1998, p. 56)

### 4.6 Les populations défavorisées par arrondissement

Source : Programme local de l’habitat (1999, p. 32).

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS ..... **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**SOMMAIRE ..... 2**

**LISTE DES SIGLES ..... 3**

**INTRODUCTION GENERALE ..... 7**

I. LA PROBLEMATIQUE : LA CONSTRUCTION DES FRONTIERES ETHNIQUES PAR L'ACTION PUBLIQUE A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ..... 12

*A. La pensée d'Etat, entre « intégration », « exclusion » et « banlieue » ..... 12*

*B. Rompre avec la pensée d'Etat : la problématique de la construction des frontières ethniques ..... 15*

1. L'apport des théories anglo-saxonnes de l'ethnicité : comprendre la construction sociale des frontières ethniques ..... 15

2. Des « immigrés » aux minorités ethniques ..... 17

3. L'ethnicisation comme processus : une approche dynamique et relationnelle des frontières ethniques ..... 19

4. Les relations interethniques comme forme particulière de la relation établis-marginaux ..... 20

*C. Etat-nation, Etat-Providence, politique du logement social et construction des frontières ethniques ..... 23*

1. Etat, nation et construction des frontières ethniques ..... 23

2. Etat-Providence et construction des frontières ethniques ..... 26

3. Le cas de la politique du logement social ..... 28

II. POUR UNE SOCIOLOGIE DU RACISME ET DES DISCRIMINATIONS : EXPLORER LE RACISME INSTITUTIONNEL ..... 33

*A. Le champ des hypothèses ..... 34*

1. Le déni du racisme ..... 35

2. Un racisme, mais lequel ? ..... 36

*B. Apports et limites du concept de racisme institutionnel ..... 39*

1. Apports ..... 40

2. Limites ..... 42

*C. Propositions pour un usage analytique du concept de racisme institutionnel ..... 45*

1. Les classifications ethniques au sein de l'univers de sens et de pratiques institutionnel ..... 45

2. Repérer empiriquement les représentations racistes : la question du racisme culturel ..... 48

3. La rationalité des discriminations ..... 50

III. PRESENTATION DE LA DEMARCHE DE RECHERCHE ..... 52

*A. Des hypothèses issues d'une démarche inductive ..... 52*

*B. Le détour comparatif par la Grande-Bretagne et ses enjeux ..... 55*

*C. Le choix d'une entrée urbaine et des terrains locaux ..... 65*

1. Le choix de l'entrée urbaine ..... 65

2. Le choix des terrains locaux : Birmingham et Marseille ..... 66

IV. PLAN DE LA THESE ..... 69

**PREMIERE PARTIE. LOGEMENT SOCIAL ET MINORITES ETHNIQUES : LA CONSTRUCTION NATIONALE DES PROBLEMES ET DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE ..... 72**

INTRODUCTION ..... 73

**CHAPITRE 1. LA GENESE DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE (1945-80) : L'INSTITUTIONNALISATION DE CITOYENNETES PARADOXALES ..... 75**

I. EN GRANDE-BRETAGNE ..... 76
*A. 1945-1962 : racialisation des immigrés et contrôle de l'immigration ..... 77*
1. La racialisation de l'immigration ..... 78
2. La racialisation des problèmes sociaux ..... 80
3. Empêcher l'installation des citoyens : la loi sur les immigrés du *Commonwealth* de 1962 ..... 83
*B. 1962-1980 : les hésitations entre une politique de relations raciales et une politique socio-urbaine a-raciale ..... 84*
1. La politique du logement, entre laisser-faire et interventionnisme ..... 85
2. Les politiques socio-urbaines : « désavantage » et « *inner city* » ..... 87
3. Le « *package deal* » : contrôle de l'immigration « noire » et politique des « relations raciales » ..... 88
a) Le consensus sur une stratégie duale ..... 89
b) La racialisation de la politique d'immigration ..... 90
c) La législation sur les relations raciales ..... 93
II. EN FRANCE ..... 97
*A.. 1945-56 : le laisser-faire ..... 98*
*B. 1956-1975 : l'institutionnalisation de solutions spécifiques à l'écart du logement HLM ..... 99*
1. La « citoyenneté paradoxale » des Français musulmans d'Algérie ..... 100
2. Des institutions spécifiques pour un public spécifique : la SONACOTRAL et le FAS ..... 101
3. Des logements spécifiques : foyers, cités de transit et HLM Logi ..... 104
a) Les foyers ..... 105
b) Le logement des familles ..... 109
4. Genèse du « seuil de tolérance » ..... 111
a) L'invention locale du « seuil de tolérance » ..... 111
b) La cristallisation nationale du « seuil de tolérance » ..... 113
*C. 1975-1981 : « crise » du logement des immigrés, « nouvelle politique de l'immigration » et tentatives de retour au droit commun ..... 115*
1. La « crise » du début des années 1970 et l'émergence d'une « nouvelle politique de l'immigration » ..... 115
2. La résorption de l'habitat insalubre ..... 118
3. Le 0,2% et ses limites ..... 118
4. L'APL dans les foyers ..... 120
*Conclusion ..... 120*

**CHAPITRE 2. LES CADRAGES ACTUELS : MULTICULTURALISME BRITANNIQUE ET UNIVERSALISME A LA FRANÇAISE ..... 123**
I. LES POLITIQUES NATIONALES DU LOGEMENT SOCIAL, ENTRE MODELES NATIONAUX ET LIBERALISATION ..... 123
II. LE CADRAGE MULTICULTURALISTE BRITANNIQUE : « EGALITE RACIALE » ET « DIFFERENCE CULTURELLE » ..... 134
*A. Les extensions de la politique d'égalité raciale ..... 135*
1. Le développement et les limites des politiques locales d'égalité raciale ..... 135
2. L'institutionnalisation de la lutte contre le racisme institutionnel ..... 138
*B. « Donner le pouvoir » aux minorités ethniques : la « politique pour le logement des minorités ethniques » de la Corporation du logement ..... 140*
1. La reconnaissance des associations de logement « noires » et la logique de l'*empowerment* ..... 141
2. *Empowerment versus* libéralisme ? Des développements contradictoires ..... 143

*C. La ségrégation ethnique : un non problème public ?* ..... *144*
III. EN FRANCE : ENTRE UNIVERSALISME REPUBLICAIN ET INVENTION FRANÇAISE DES DISCRIMINATIONS ..... 147
*A. Universalisation, territorialisation et euphémisation du logement des immigrés*..... *147*
1. « Banlieue » et « exclusion sociale » : la dissolution du logement des minorités ethniques dans des référents territoriaux et universels ..... 148
2. « Droit au logement » et « mixité sociale » : une politique en creux pour le logement des « immigrés » ..... 150
3. La gestion des héritages institutionnels : le retour dans le droit commun (et dans le paradigme de l'exclusion sociale) des solutions spécifiques ..... 153
*B. L'invention française de la discrimination* ..... *155*
1. L'émergence du référentiel anti-discrimination ..... 155
2. L'émergence de la lutte contre les discriminations dans le champ du logement ..... 160
*Conclusion*..... *162*
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE..... 163

**DEUXIEME PARTIE. LES PARADOXES DES POLITIQUES LOCALES ANTIRACISTES ..... 165**
INTRODUCTION..... 166

**CHAPITRE 3. LES INEGALITES ETHNIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL A BIRMINGHAM ET A MARSEILLE : LE POIDS DES POLITIQUES URBAINES PASSEES..... 169**
I. LES INEGALITES ETHNIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL A BIRMINGHAM ET A MARSEILLE..... 169
*A. Les minorités ethniques à Birmingham et à Marseille*..... *169*
*B. Minorités ethniques, logement social et ségrégation urbaine à Birmingham et à Marseille*..... *175*
II. LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES URBAINES DU LOGEMENT A LA PRODUCTION DES INEGALITES ETHNIQUES : UN APERÇU HISTORIQUE..... 184
*A. A Birmingham*..... *185*
1. Le rôle des politiques urbaines dans la concentration des minorités ethniques dans les *lodging houses* de l'*inner city* ..... 185
2. La politique de dispersion des minorités ethniques et ses non dits ..... 189
3. La diversité des mécanismes d'exclusion produits par la politique du logement social..... 191
*B. A Marseille*..... *192*
1. Le développement des bidonvilles et des meublés..... 193
2. Urbanisme libéral, politique du logement social et construction sociale des « quartiers nord » ..... 195
3. Solutions spécifiques ou mise à l'écart ? Foyers et cités de transit ..... 199
*Conclusion*..... *203*

**CHAPITRE 4. LES PARADOXES DE L'ANTIRACISME LOCAL ..... 205**
I. LA STRUCTURATION DES POLITIQUES LOCALES EN MATIERE DE LOGEMENT DES MINORITES ETHNIQUES ..... 205
*A. L'antiracisme et l'agenda municipal* ..... *206*
*B. L'institutionnalisation et la professionnalisation de l'action municipale*..... *212*
*C. La structuration des relations avec les communautés ethniques*..... *213*
*D. Les minorités ethniques et les politiques du logement des « villes entrepreneuriales »*..... *216*
II. LA CONSTRUCTION LOCALE DES ENJEUX : LE RACISME DE L'ANTIRACISME ..... 220
*A. L'accès au logement des minorités ethniques : l'euphémisation des discriminations*..... *220*
1. Birmingham : entre contrainte et choix, discrimination et culture ..... 221
2. Marseille : universalisme et déni des discriminations..... 225

*B. La ségrégation ethnique* ..... *234*
1. Birmingham : la construction d'un non problème ..... 234
2. Marseille : les mises à distance locales de la mixité sociale ..... 239
III. LES REPERTOIRES DES POLITIQUES LOCALES ANTIRACISTES ..... 246
*A. L'accès au logement* ..... *247*
1. Birmingham : l'antiracisme est-il soluble dans la « différence culturelle » ? ..... 247
a) Supprimer les contraintes : la lutte contre les discriminations ..... 248
i) De l'évaluation à l'interprétation des inégalités dans le logement : le *monitoring* ethnique et ses limites ..... 248
ii) Le primat accordé à la lutte contre les discriminations individuelles ..... 250
iii) L'effacement de la lutte contre le racisme institutionnel ..... 253
b) Renforcer le choix : la promotion ambiguë de la diversité culturelle ..... 255
i) A la recherche des « besoins spécifiques »… ..... 256
ii) Fournir un service « culturellement adapté » ..... 259
c) La reconnaissance du rôle des minorités ethniques comme acteurs clés de l'action publique ..... 259
i) La place des minorités ethniques dans le processus municipal d'action publique ..... 260
ii) Le soutien aux associations de logement « noires » ..... 263
2. Marseille : la lutte contre les discriminations est-elle soluble dans l'« exclusion » ? ..... 265
a) La gestion contradictoire des « héritages », entre banalisation et lectures ethniques ..... 266
i) Les foyers : un retour au droit commun ? ..... 267
ii) Le 0,1% : entre banalisation et quota ..... 269
b) Le plan départemental pour le logement des plus défavorisés : la difficile reconnaissance des discriminations ..... 273
c) L'émergence douloureuse de la lutte contre les discriminations ethniques dans le logement ..... 278
*B. La ségrégation ethnique* ..... *282*
1. Birmingham : la mixité sociale contre le choix ..... 282
a) Le rejet d'une politique coercitive de dispersion : la mixité sociale contre le choix et contre l'égalité raciale ..... 282
b) Favoriser le choix résidentiel : la lutte contre le harcèlement racial ..... 283
c) Le housing market renewal et la ségrégation ethnique ..... 285
2. Marseille : la mise en œuvre locale contrariée de la mixité sociale ..... 287
a) La construction de logements sociaux et la mixité sociale ..... 287
b) Les attributions de logements sociaux et la mixité sociale ..... 289
*Conclusion* ..... *292*

**CHAPITRE 5. LES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » A BIRMINGHAM : MYTHES ET REALITES DE L'*EMPOWERMENT* COMMUNAUTAIRE ..... 293**
I. LES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » A BIRMINGHAM : ORIGINES ET MUTATIONS ..... 296
II. *EMPOWERMENT* OU INCORPORATION ? ..... 303
*A. La légitimation d'un mouvement « noir » autonome* ..... *303*
1. La revendication du séparatisme ..... 304
2. Des argumentations contradictoires ..... 307
a) Les « besoins spécifiques » : les apories d'une évidence ..... 307
b) L'apport spécifique des associations « noires » ..... 309
*B. Du mythe de l'*empowerment *à la réalité de l'incorporation* ..... *310*

1. Un mouvement communautaire ? ... 310
2. Un mouvement indépendant ? ... 315
a) La Corporation du logement ou le formatage des associations de logement « noires » ... 316
b) La fusion dans les groupes « blancs » : choix de survie ou mort annoncée du mouvement « noir » ? ... 322
III. L'ACTION DES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT « NOIRES » AU CONCRET ... 324
*A. La politique de construction : quelle « différence culturelle » ?* ... *324*
1. La conception des logements : des logements différents ? ... 324
2. Des logements concentrés dans l'*inner city* ... 326
*B. La politique d'attribution : l'ambiguïté du critère ethnique* ... *328*
*C. La politique de peuplement : ghetto ou community pride ?* ... *331*
1. La ségrégation, un non problème ... 331
2. Une stratégie de peuplement ? ... 334
IV. RETOUR SUR MARSEILLE : LES CONDITIONS DE LA MOBILISATION ET DE LA REPRESENTATION DES MINORITES ETHNIQUES DANS LE CONTEXTE REPUBLICAIN ... 337
*A. Les associations « professionnelles » : l'invocation de l'intégration et de la loi républicaine* ... *338*
1. L'Association méditerranéenne pour l'insertion dans le logement (AMPIL) ... 339
2. Initiatives citoyennes pour l'insertion (ICI) ... 341
*B. Un militantisme antiraciste à la républicaine* ... *343*
*Conclusion comparative* ... *347*
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE ... 350

**TROISIEME PARTIE. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX ... 355**
INTRODUCTION. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : UN ETAT DES LIEUX COMPARE DES CONNAISSANCES ... 356
I. EN GRANDE-BRETAGNE : FLUX ET REFLUX D'UNE PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE ... 356
*A. Le flux* ... *357*
*B. Le reflux et ses causes* ... *360*
II. EN FRANCE : UNE PROBLEMATIQUE PEU EXPLOREE ... 362
*A. Un point aveugle des recherches sur le logement* ... *362*
*B. Des avancées récentes* ... *363*

**CHAPITRE 6. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LE CAS DE BIRMINGHAM ... 367**
I. LA PERSISTANCE DES INEGALITES ETHNIQUES DANS L'ACCES AU LOGEMENT MUNICIPAL ... 367
II. LA POLITIQUE D'EGALITE RACIALE EN MATIERE D'ATTRIBUTION ET SES LIMITES ... 372
*A. Les politiques formelles : une autonomie de plus en plus encadrée pour les autorités locales* ... *372*
1. De l'autonomie locale à la recentralisation des politiques d'attribution ... 373
2. L'émergence de règles nationales d'accès au logement social : citoyenneté et nationalité ... 376
*B. La lutte contre la dimension discriminatoire des politiques et pratiques informelles* ... *379*
1. L'affichage d'une politique claire et explicite d'égalité raciale ... 382
2. Le *monitoring* ethnique des attributions et ses usages locaux : un instrument limité d'objectivation des problèmes et de rationalisation de l'action publique ... 382

3. La politique de recrutement et de formation ..... 387
III. LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS MUNICIPAUX : PERSISTANCE ET RENOUVELLEMENT DES MECANISMES DE RACISME INSTITUTIONNEL ..... 388
*A. Le déplacement du cadrage national des attributions : libéralisation de la politique du logement social et institutionnalisation des objectifs managériaux des attributions ..... 389*
1. Du « besoin » au « choix » ..... 389
2. Sous le « choix », les « communautés soutenables » ; sous les « communautés soutenables », la réduction de la vacance ..... 392
*B. Les évolutions de la politique locale : l'institutionnalisation des objectifs managériaux ..... 395*
1. La « loi de l'offre et de la demande » : le durcissement des conditions structurelles du « tri » ..... 396
2. L'institutionnalisation de l'objectif de réduction de la vacance ..... 398
a) La formalisation d'une procédure spéciale pour les logements difficiles à louer ..... 399
b) L'introduction partielle d'un système de location fondé sur le choix ..... 400
3. L'ambiguïté de la lutte contre le harcèlement racial ..... 402
*C. La construction sociale du client : la persistance des stéréotypes ethniques ..... 403*
1. Reconnaissance de la différence culturelle et persistance de stéréotypes ethniques ..... 404
2. Une certaine suspicion ..... 407
IV. LE CAS DES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT ..... 409
*A. Le cadre régulateur de la Corporation du logement : diversité et risque ..... 409*
1. Les injonctions à l'égalité raciale ..... 410
2. Gérer le risque : besoin *versus* soutenabilité ? ..... 411
*B. Une étude de cas : l'association Focus ..... 412*
*C. La politique d'égalité et de diversité ..... 414*
*D. Les attributions : l'institutionnalisation des objectifs gestionnaires et ses effets ségrégatifs ..... 416*
*E. Les nominations : une logique sociale ? ..... 421*
*Conclusion ..... 423*

**CHAPITRE 7. LE RACISME INSTITUTIONNEL DANS LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX : LE CAS DE MARSEILLE ..... 426**
I. LES MUTATIONS DU CADRAGE NATIONAL : DE LA CENTRALISATION A LA TERRITORIALISATION, DU BESOIN EN LOGEMENT AU PEUPLEMENT ; OU L'INSTITUTIONNALISATION DES OBJECTIFS DE « PEUPLEMENT » ..... 428
*A. Le cadre des Trente Glorieuses : une politique centralisée organisée autour de la notion de « besoin » ..... 429*
1. Le décret du 27 mars 1954 : le primat du « besoin » ..... 429
2. L'interdiction des discriminations à l'égard des étrangers ..... 432
3. L'écart entre les règles nationales et les pratiques d'attribution ..... 433
*B. Depuis les années 1980 : décentralisation et institutionnalisation de l'objectif de « peuplement » ..... 435*
1. La question des « équilibres » ou l'émergence d'une nouvelle construction du problème des attributions ..... 435
2. L'institutionnalisation progressive de la « mixité sociale » comme principe d'attribution ..... 442
II. LA TERRITORIALISATION DES NORMES D'ATTRIBUTION A MARSEILLE ET DANS LES BOUCHES-DU-RHONE : LA MISE EN ECHEC DU PROJET NATIONAL D'ACTION PUBLIQUE ..... 445
*A. Le RDA : retour ou retrait de l'Etat ? ..... 446*

*B. Les mesures en faveur des personnes défavorisées : un impact marginal sur les attributions de logements sociaux* ..... *449*
III. POLITIQUES ET PRATIQUES D'ATTRIBUTION DES ORGANISMES HLM : LES LOGIQUES DE L'EXCLUSION ..... 452
*A. Un système d'acteurs éclaté favorisant l'autonomie des bailleurs sociaux* ..... *452*
*B. A la recherche des politiques d'attribution : une culture de l'opacité* ..... *455*
1. L'opacité des politiques : les critères introuvables des « attributions fines » ..... 455
2. L'opacité du processus d'attribution : « chaîne des attributions » et pouvoir discrétionnaire ..... 458
a) La CAL, une arène décisionnelle en trompe-l'oeil ..... 459
b) L'absence de contrepoids aux logiques des bailleurs ..... 461
c) La chaîne des attributions ..... 466
*B. Sélection des demandes et catégories ethniques* ..... *467*
1. La construction sociale des « bons » et « mauvais » candidats et le critère ethnique ..... 470
a) L'évaluation de la demande : un « faisceau d'indices » de l'appartenance ethnique ..... 470
b) L'institutionnalisation de classifications ethniques officieuses ..... 472
2. La traduction gestionnaire de la mixité sociale en « équilibres de peuplement » et le critère ethnique ..... 478
*C. Un répertoire de politiques de peuplement ethnicisées : seuils de tolérance, remplissage et gestion communautaire* ..... *482*
1. Protéger le patrimoine attractif : des quotas aux seuils de tolérance ..... 482
2. Remplir le patrimoine disqualifié : stratégies de « remplissage » et gestion communautaire ..... 484
a) Air-Bel : la production de « contre-pouvoirs communautaires » ..... 484
b) La « gestion spécialisée » à HMP : une filière d'exception pour attribuer les logements « les plus abominables » ..... 485
c) La Savine : un programme de « développement communautaire » ..... 487
IV. LA SAILLANCE DES REPRESENTATIONS ETHNIQUES DANS LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION ..... 490
*A. Inadaptation et choc des cultures : un procès en altérité* ..... *490*
1. La légitimation des inégalités d'accès au logement : la thématique de l'« inadaptation culturelle » ..... 490
2. La légitimation des pratiques ségrégatives : la thématique du « choc des cultures » ..... 491
*B. « Comoriens », « Gitans », « Arméniens »… : la prégnance de stéréotypes ethniques* ..... *493*
1. Les « Comoriens » ..... 493
2. Les « Gitans » ..... 496
3. Les « Arméniens » ..... 498
4. « Maghrébins », originaires des DOM TOM : des catégories discrètes ? ..... 499
*C. Un racisme culturel à la républicaine ?* ..... *500*
V. L'INTERVENTION DES RESERVATAIRES PUBLICS : LA REPRODUCTION DES MECANISMES DISCRIMINATOIRES ..... 503
*A. Le contingent préfectoral : la faiblesse de l'Etat* ..... *504*
1. De l'abandon au réinvestissement du contingent préfectoral ..... 506
2. Contingent « prioritaires », « mal logés » ou « social » ? Des représentations contradictoires ..... 508
3. La gestion du contingent préfectoral au concret ..... 512
*B. Le contingent municipal : une gestion clientéliste* ..... *517*
1. Le poids des élus : une gestion clientéliste du contingent ..... 521
2. La prégnance de la logique gestionnaire des bailleurs ..... 523
3. Les « agents du front » face à « la misère du monde » : l'expérience du guichet ..... 525

*Conclusion* ..... *527*
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE : LE RACISME INSTITUTIONNEL, UN REGARD COMPARATIF ..... 529
I. LA RECOMPOSITION DES ETATS-PROVIDENCE ET LA REDEFINITION DES MISSIONS DU LOGEMENT SOCIAL : DE L'EGALITE AU MARCHE ..... 530
II. L'AUTONOMIE DES *GATEKEEPERS* URBAINS ET LE DEPLOIEMENT DES LOGIQUES GESTIONNAIRES ..... 533
III. DES RACISMES CULTURELS ..... 536

**CONCLUSION GENERALE ..... 540**
*Le rôle central de la politique du logement social dans la construction des frontières ethniques* ..... *540*
*Un chantier de recherche pour une sociologie comparative de la construction des frontières ethniques par l'action publique* ..... *543*
Des pistes de recherche à développer ..... 544
Pour un croisement des méthodes d'enquête ..... 545

**BIBLIOGRAPHIE ..... 547**
I. BIBLIOGRAPHIE GENERALE ..... 547
II. BIRMINGHAM ..... 588
III. MARSEILLE ..... 592

**ANNEXES ..... 599**

**TABLE DES MATIERES ..... 629**

**LISTE DES ENCADRÉS, TABLEAUX ET SCHÉMAS ..... 637**

# LISTE DES ENCADRÉS, TABLEAUX ET SCHÉMAS

Tableau 1 : Les catégories ethniques dans les recensements britanniques de 1991 et 2001 ..... 62

Tableau 2 : Les gouvernements britanniques et les politiques de contrôle de l'immigration et de relations raciales depuis 1945..... 90

Tableau 3 : Evolutions principales de la politique britannique des relations raciales depuis 1965..... 97

Tableau 4 : pourcentage des crédits consacrés au logement par rapport au montant global des crédits utilisés par le FAS ..... 104

Tableau 5 : Population résidente de Birmingham par groupe ethnique (pourcentage), 2001 ..... 171

Tableau 6 : Mode d'occupation du logement des ménages par groupe ethnique..... 177

Tableau 7 : Nombre de candidats sur la liste d'attente du service municipal du logement selon le groupe ethnique ..... 177

Tableau 8 : Les 10 wards à plus forte proportion de minorités ethniques de Birmingham (total et pourcentages selon le groupe ethnique) ..... 179

Tableau 9 : Quartiers défavorisés : les groupes ethniques (pourcentage) (1991)..... 179

Tableau 10 : Quartiers défavorisés : mode d'occupation des logements (pourcentage) (1991)..... 180

Tableau 11 : La répartition des étrangers sur la commune de Marseille (%) ..... 181

Tableau 12 : Les associations de logement « noires » à Birmingham : synthèse des caractéristiques principales. ..... 336

Tableau 13 : Résultats du *monitoring* ethnique des attributions de logements municipaux pour 2001 : candidats initiaux..... 369

Tableau 14 : Résultats du *monitoring* ethnique des attributions de logements municipaux pour 2001 : mutations ..... 370

Tableau 15 : Résultats du *monitoring* ethnique des attributions de logements municipaux pour 2001 (candidats initiaux et transferts combinés), après prise en compte des différences en termes de nombre de pièces demandées et de préférences résidentielles) ..... 371

Tableau 16 : Performance en matière d'attributions de logements à des minorités ethniques en 2002-2003 (%) ..... 415

Encadré 1 : Observation de la Réunion du Réseau régional pour le logement des communautés ethniques minoritaires (BMERHN), Birmingham, le 21/5/2002..... 320

Encadré 2: Kalyan Ashram, résidence pour personnes âgées « asiatiques » (association Ashram).... 325

Document 1 : La prise en compte des catégories de « nationalité » dans les attributions de logements sociaux : le logiciel Logimage (extrait d'écran)..... 477