

Mixité sociale et accès au logement : un couple antagonique ?

Jacques Barou

Anthropologue, chargé de recherche CNRS,
laboratoire PACTE.

La notion de « mixité sociale » est régulièrement invoquée comme l'objectif idéal des politiques urbaines et des politiques d'habitat. Afin de parvenir à cet objectif, les pouvoirs publics tentent d'exercer un certain contrôle sur l'accès au logement des catégories susceptibles de porter atteinte à la cohésion sociale qu'ils tentent de promouvoir ou de maintenir dans les espaces urbains. En ce sens, il est permis de se demander s'il n'y a pas un certain antagonisme entre la volonté de promouvoir ou de maintenir la mixité sociale et la liberté, voire la possibilité d'accéder à un logement de son choix. Dans le secteur HLM, l'inquiétude des bailleurs vis-à-vis de catégories jugées potentiellement à risques dans un contexte d'affirmation du droit au logement a entraîné le développement de médiations de la part d'acteurs associatifs. La loi du 31 mai 1990 a fait de ces associations des auxiliaires de l'action publique pour le logement des populations défavorisées. Plutôt que d'appuyer des initiatives communautaires comme leurs homologues britanniques, les associations se sont efforcées de créer des couloirs d'accès au logement social ordinaire, dans une optique de dispersion conforme à l'objectif de maintien de la mixité. Ainsi, certaines catégories difficilement acceptées par les bailleurs, comme les jeunes issus de l'immigration, parviennent à se loger par l'intermédiaire des associations spécialisées. L'inconvénient de cette procédure tient à la mise en concurrence progressive des associations qui, pour développer leur action, ont tendance à appuyer des publics défavorisés mais porteurs d'un capital social potentiel qui rassure les bailleurs. Le succès considérable de l'appui à l'accès au logement de réfugiés statutaires dans le département du Rhône dévoile un certain risque d'inégalité des chances entre catégories défavorisées dans un contexte de rareté de l'offre.

Au niveau des divers représentants de l'État français, on observe une constance historique dans l'affirmation de l'objectif « mixité sociale », comme en témoigne déjà la lettre adressée en 1604 par François Miron, prévôt des marchands de Paris, au

roi Henri IV pour le dissuader de faire construire sur la rive droite de la Seine des immeubles destinés au petit peuple parisien : « ...c'est une malheureuse idée de bâtir des quartiers à l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers. Dans une capitale où se trouve le Souverain, il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros et dodus de l'autre, c'est beaucoup et plus sûrement mélangés ; vos quartiers pauvres deviendraient des citadelles qui bloqueraient vos quartiers riches » (Miron de l'Espinay, 1888:38). Dans le contexte de l'Ancien Régime, la hantise de la séparation spatiale des riches et des pauvres ne procède pas d'un souci d'égalité mais semble plutôt correspondre à une recherche de la paix sociale. Il s'agit d'éviter l'encerclement des quartiers riches par les quartiers pauvres dans des villes où plane toujours le risque des émeutes populaires déclenchées par une vision trop claire de l'injustice.

Dans le contexte moderne, si l'idée de la mixité sociale dans l'espace habité tend à être corrélée, de manière plus ou moins explicite, à la volonté de réaliser l'idéal d'égalité républicaine, on ne peut pas dire que toute préoccupation de paix sociale soit absente du discours de ceux qui l'invoquent. Dans une déclaration faite à l'Assemblée nationale en 1973, Olivier Guichard, alors ministre de l'Équipement, exprime des préoccupations qui ne sont pas très éloignées de celles de François Miron, plus de quatre siècles auparavant : « Mais comment nos villes resteraient-elles éducatrices de la société nationale, si elles devaient devenir des réserves de telle ou telle classe. Il est évident que la cité ouvrière, le quartier HLM ou la banlieue résidentielle sont à cet égard des structures déformantes, à la limite des lieux d'apprentissage de la sécession sociale » (Barou, 2002:17). La mixité sociale devient ainsi une métaphore de la société harmonieuse, susceptible de faire vivre ensemble ses différentes composantes. Il revient à l'État de la construire ou de la maintenir en évitant les ségrégations qui seraient susceptibles de porter atteinte à la cohésion sociale que la mixité est censée exprimer. On peut retrouver ces préoccupations jusque dans l'esprit des lois votées

au cours des dernières décennies telles la loi d'orientation de la ville et la loi de solidarité urbaine ou la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui visent à promouvoir la dispersion des catégories sociales les plus modestes par l'obligation faite à toutes les communes de réaliser un pourcentage minimum de logements sociaux sur leur territoire.

Par le contrôle relatif dont ils disposent sur l'habitat social et par les possibilités d'intervention qu'ils détiennent sur le tissu urbain, les pouvoirs publics possèdent divers moyens de favoriser l'accès au logement des catégories à faible autonomie tout en assortissant cette possibilité de conditions visant à éviter les concentrations tant redoutées. Les décideurs politiques et les acteurs professionnels ou associatifs impliqués ne sont évidemment pas les mêmes au niveau de l'agglomération, de la ville, des quartiers et des sous-quartiers et leur marge d'influence varie en fonction de l'état du marché immobilier, de l'importance de l'offre en logements sociaux et en logements privés, ainsi que d'une multitude de critères susceptibles de varier selon le lieu et le moment. Il existe tout de même une constante : celle d'exercer un certain contrôle sur l'accès au logement des catégories qui apparaissent comme les plus susceptibles de porter atteinte à la cohésion sociale censée exister dans les espaces concernés. Elles sont identifiées par leur niveau de ressources, leurs comportements, leur mode d'habiter, ces critères étant eux-mêmes corrélés à la perception d'un risque pour la cohésion de la collectivité. Afin d'éviter ce risque, il est nécessaire d'orienter les trajectoires résidentielles des ménages de façon à empêcher la formation de concentrations homogènes menaçant la mixité. En ce sens, il est permis de se demander s'il n'y a pas un certain antagonisme entre la volonté de promouvoir ou de maintenir la mixité sociale et la liberté, voire la possibilité d'accéder à un logement de son choix.

Même si la mixité sociale en elle-même se réduit souvent à une proximité spatiale de catégories différentes qui n'ont que peu d'échanges entre elles, comme l'avaient montré il y a plus de trente ans Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire (1970), la récurrence de son usage sur le mode incantatoire pose question. On peut mieux comprendre son contenu implicite quand elle est invoquée pour mieux stigmatiser et refuser ce qui s'apparente à son contraire absolu, c'est-à-dire le ghetto. Hervé Vieillard-Baron a bien montré comment l'usage du mot « ghetto », avec toute la dimension affective qu'il comporte, pouvait mobiliser l'opinion contre des risques de concentration dans les mêmes lieux de populations du même type (Vieillard-Baron,

1990). On peut bien sûr discuter de l'existence de véritables ghettos ethniques dans le cas français. Sans nier les tendances lourdes à l'augmentation de la présence des ménages immigrés dans certains centres-ville anciens ou dans certains quartiers périphériques composés de logements sociaux, il semble que ces concentrations ethniques aient moins d'homogénéité sociale et culturelle et de chances de se pérenniser que les concentrations urbaines de ménages riches, comme le Neuilly-sur-Seine étudié par Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot (2007).

L'objet de cet article est moins de définir ce que sont les espaces de mixité sociale et les espaces ghettoïsés que d'explorer le lien complexe qui existe entre la recherche de l'équilibre social d'occupation de l'espace urbain et les divers processus d'accès au logement des catégories défavorisées, en particulier les ménages appartenant à certaines « minorités visibles ». Dans un premier temps, on s'intéressera à l'évolution de l'accès des ménages immigrés au parc HLM qui a contribué à transformer la notion de mixité sociale en y introduisant une dimension ethnique implicite. Puis, dans un deuxième temps, seront présentés plus précisément les modes d'accès à ce parc pour les jeunes issus de l'immigration.

Une évolution problématique de l'accès des ménages immigrés au parc HLM

Selon certains auteurs, la volonté de préserver la mixité sociale aurait souvent servi à légitimer le refus d'accepter certaines catégories de population (Kriszbaum, 1999 ; GELD, 2001). Les bailleurs autant que les édiles locaux seraient responsables de cet usage de la mixité sociale ou de la peur du ghetto à des fins de discrimination ethnique. Les analyses qui concluent à cet antagonisme entre maintien de la mixité sociale censée exister et accession au logement de catégories défavorisées ont surtout pris le logement locatif social comme terrain de recherche. Le paradoxe est que ce type de parc accueille, selon les statistiques disponibles, des pourcentages de ménages immigrés supérieurs à la moyenne : 32 % des ménages dont la personne de référence est un immigré sont locataires de HLM contre 17 % de l'ensemble des ménages. Certaines catégories d'immigrés, considérées comme plus particulièrement exposées à la discrimination raciale, se révèlent particulièrement bien représentées en HLM : 51,54 % des ménages originaires des trois pays du Maghreb, 44,62 % des ménages originaires des pays d'Afrique subsaharienne (1).

(1) Selon les données de l'enquête Logement de l'INSEE, 2002.

Une entrée tardive dans le parc HLM

Les raisons de l'entrée tardive des ménages immigrés dans le parc HLM sont liées à un ensemble de facteurs qui tiennent à la fois aux enjeux en termes d'image, aux stratégies politiques locales et aux conséquences des transformations urbaines et des effets du marché immobilier. Le contexte économique, social et politique dans lequel s'est effectuée cette entrée tardive a provoqué diverses réactions des décideurs en vue de limiter les risques de ségrégation, ce qui renchérit sur la complexité des circuits d'accès au logement social. La réticence à l'acceptation des ménages immigrés dans le parc public peut se situer dans la continuité d'une réticence plus globale touchant les catégories sociales modestes. Dès les années 1950, le parc HLM se voyait accusé de ne pas jouer le rôle qui était attendu de lui. L'enquête Logement réalisée par l'INSEE en 1955 (INSEE, 1957) fait ressortir que les ménages de cadres supérieurs et professions libérales sont légèrement surreprésentés dans les HLM comparativement à ce qu'ils sont dans l'ensemble de la population (7 % contre 6 %), de même que les ménages de cadres moyens (16 % contre 10 %). En revanche, les ménages ouvriers y étaient sous-représentés (37 % contre 41 %). À l'issue de l'analyse de plusieurs enquêtes menées au sujet de l'occupation sociale du parc HLM, Alfred Sauvy et Georges Malignac concluaient sur le constat de pratiques d'attributions totalement déconnectées des objectifs sociaux assignés au logement public : « avec le temps et la pénurie générale de logements, les offices HLM se sont ainsi progressivement éloignés de leur vocation initiale. D'organismes sociaux, ils sont devenus de simples groupements d'intérêt général, logeant de préférence les titulaires de revenus moyens et stables, ou bénéficiant d'une recommandation administrative, politique ou privée » (Sauvy et Malignac, 1957:257).

L'explication de l'entrée tardive des immigrés dans le parc HLM tient sans doute pour l'essentiel à cette particularité d'occupation initiale reflétant une mixité sociale, sensiblement déséquilibrée vers le haut. Ainsi se construit une image des HLM qui est celle d'un type de logement « de qualité », qui ne peut pas être accessible à tout le monde. Au fur et à mesure que la vocation sociale de ce parc s'affirme et qu'il reçoit de plus en plus de ménages ouvriers, on observe cependant un maintien à distance de certaines catégories d'immigrés, en particulier, dans les années 1960, les ménages algériens qui se trouvent pourtant dans les situations les plus critiques sous l'angle du logement, vivant souvent dans l'habitat insalubre (2). En théorie,

pourtant, aucune catégorie d'étrangers n'est exclue des possibilités d'accès au logement social, comme le rappelle la circulaire du ministère de la Construction du 28 mai 1963. Les résorptions de bidonvilles et d'autres catégories d'habitat insalubre occupés essentiellement par des immigrés vivant seuls ou en familles vont se faire à partir de formules spécifiques, foyers ou cités de transit, qui retarderont l'accès des immigrés aux HLM ordinaires.

Des pratiques sélectives aux processus de concentration dans certains quartiers

Cet accès fit l'objet de pratiques sélectives dont l'origine demeure obscure, en particulier en ce qui concerne les quotas de 15 % d'immigrés à ne pas dépasser dans un ensemble HLM sous peine de provoquer le départ des autres locataires et d'empêcher ainsi l'intégration de ces populations (Blanc-Chaléard, 2006). Plusieurs hypothèses ont été avancées par divers chercheurs pour expliquer l'existence de ce « seuil de tolérance » – qui ne repose sur aucune base scientifique – destiné, en théorie, à préserver la mixité existante. Pour certains, cette idée résulterait de la transposition inappropriée en France de notions apparues aux États-Unis dans le contexte de la lutte contre la ségrégation raciale dans l'habitat à la fin des années 1960 (de Rudder, 1991). D'autres ont mis en cause l'influence des pratiques coloniales importées par les fonctionnaires rapatriés après les indépendances (Lyons, 2006 ; de Barros, 2005). Quoiqu'il en soit, l'usage de ce quota a été très ambigu, personne ne précisant jamais à quelle échelle il devait s'appliquer : cage d'escaliers, immeuble, cité, ensemble du patrimoine HLM, etc. Il a servi à légitimer des refus d'accueillir des ménages immigrés dans un contexte où la demande était encore importante et où les élus locaux exerçaient une forte pression sur les bailleurs pour qu'ils donnent la préférence aux demandeurs résidant déjà sur la commune (Masclat, 2003). Si au niveau national, cette règle des 15 % a contribué à différer l'entrée des ménages immigrés maghrébins dans le patrimoine des HLM ordinaires, elle n'a en rien évité les concentrations quand le contexte local s'y prêtait. Dans les régions telles que l'Île-de-France, qui connaissaient de grandes opérations de résorption d'habitat insalubre, le financement de programmes sociaux de relogement (PSR) invitait les bailleurs à regrouper dans ces immeubles les nombreuses familles immigrées provenant des bidonvilles. En 1972, une enquête réalisée dans l'agglomération parisienne et concernant cinquante-quatre programmes HLM montrait que, dans plus de la moitié d'entre eux, on dépassait les 15 % de familles immigrées et que, dans plusieurs, on était

(2) Les immigrés européens entrent en nombre significatif dans l'habitat HLM dès les années 1960. En 1968, Italiens et Espagnols représentent 42,9 % des étrangers logés en HLM dans l'agglomération parisienne (Pinçon, 1981).

au-delà de 50 % (Roberrini, 1972). Dans un contexte de relogement d'urgence, la dispersion se révélait difficile à réaliser et les concentrations de populations immigrées se transféraient des zones insalubres vers les HLM. Même en dehors de contextes aussi tendus, on a pu observer que certains bailleurs publics regroupaient les ménages immigrés dans les mêmes immeubles ou parfois les mêmes cités simplement pour limiter les contacts, présumés conflictuels, avec les autres locataires. Ainsi, alors que, dans ces années-là, les candidats immigrés à l'entrée en HLM avaient tendance à vouloir vivre au milieu des Français (Bégag, 1990), certains bailleurs leur attribuaient systématiquement des appartements dans les mêmes secteurs, souvent déjà peu attractifs en raison de la vétusté des constructions ou de l'insuffisance de desserte (Barou, 1980).

Ces processus de concentration de familles immigrées dans le logement social engagé au cours des années 1970 ne pourront que se renforcer pendant la décennie suivante, lorsque se conjugueront la plupart des conditions requises pour faire du parc HLM la principale issue pour loger les familles immigrées : augmentation des regroupements familiaux à partir de 1974, disparition du logement social « de fait » à la suite des opérations d'urbanisme qui avaient détruit le parc locatif ancien de faible standing et départ d'un nombre important de locataires aux revenus stables incités à se lancer dans l'acquisition pavillonnaire par les politiques d'accession sociale développées sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Le tout se déroule sur un fond de crise économique qui appauvrit Français et immigrés et contribue encore à augmenter les tensions. L'essentiel des entrées d'immigrés dans le parc HLM locatif se fait au cours de cette période marquée par le début et l'aggravation de la crise de l'emploi. En 1979, l'enquête Logement de l'INSEE indique que 25 % des ménages immigrés non originaires de l'Union européenne habitent en HLM. Dix ans plus tard, la même enquête évalue leur proportion à 48 %. Une analyse plus fine montre qu'ils ne sont pas répartis de manière harmonieuse dans ce parc. Au niveau global, on constate que les trois quarts d'entre eux sont logés dans des immeubles construits avant 1975 et très majoritairement dans les zones périphériques, et ce quelle que soit la taille de l'unité urbaine considérée (Barou, 2002). C'est là aussi que l'on trouve les plus fortes représentations de ménages monoparentaux et de ménages pauvres, ayant des ressources inférieures à la moyenne des habitants des HLM. Les cinq cents « quartiers sensibles » étudiés par l'INSEE à partir du Recensement de la Population de 1990 comptaient 55,3 % de ménages logés en HLM. La moitié des 2 927 000 personnes qu'ils rassemblaient

étaient logées dans des tours et des barres construites entre 1949 et 1975. Ils comptaient un pourcentage de 18,3 % d'étrangers dont 80,8 % non originaires d'un pays de l'Union européenne. On y trouvait aussi 19,7 % de chômeurs (France entière 10,8 % à l'époque) et 15 % de ménages monoparentaux (France entière 4,6 %), ainsi que 30 % de chômeurs âgés de moins de 25 ans et 55 % d'élèves en retard d'un an à l'entrée en sixième (France entière 27 % à l'époque). 55,5 % des habitants de ces quartiers étaient locataires de HLM (Champion et Marpsat, 1996). Même si l'analyse en détail de ces données révèle un tableau plus nuancé, on trouve, dans un environnement architectural et urbain devenu symbole du mal-vivre, une concentration de populations socialement défavorisées dont les immigrés, populations rencontrant divers problèmes sociaux. Les émeutes urbaines qui s'échelonnent tout au long des années 1980 et 1990 contribueront à médiatiser cette triple association, appelant la mise en place d'une politique nationale de grande envergure qui n'a cessé depuis de poursuivre le même objectif de restauration de la mixité sociale en utilisant divers dispositifs visant à contrôler l'accès au logement des candidats locataires dans une perspective de maintien d'un équilibre sociologique. Cela induit inévitablement une anticipation quant aux conséquences de l'attribution de logements à des ménages qui présentent des profils considérés à tort ou à raison comme « à risques » : familles nombreuses, jeunes aux revenus instables, ménages monoparentaux. Si la dimension ethnique est rarement évoquée dans les discours (Tanter et Toubon, 1999), la plupart des bailleurs affirmant s'efforcer de traiter équitablement toutes les demandes sans s'interroger sur l'origine des demandeurs, elle n'est pas absente pour autant des pratiques d'attribution. Inévitablement, certains critères définissant les bons et les mauvais locataires sont associés à certaines catégories ethniques. La propension à faire du bruit, à héberger de la famille en surnombre, à gérer son budget de façon anarchique et à se retrouver ensuite en situation d'impayé de loyer est souvent associée, dans l'image des bailleurs, aujourd'hui, aux familles africaines (3), comme elle a pu l'être auparavant aux familles maghrébines.

Le contexte global de rareté de l'offre rend encore plus problématique l'accès au logement social de ménages perçus comme susceptibles de créer du désordre et de porter ainsi atteinte aux objectifs de mixité sociale. Cela explique la longueur des délais d'attente que connaissent certains. Néanmoins, les voies d'accès ne sont pas totalement fermées y compris pour ceux qui présentent pourtant le profil le plus inquiétant du point de vue des bailleurs. À origine commune et à situation personnelle équiva-

(3) C'est ce qu'indique Valérie Sala-Pala à propos des familles comoriennes de Marseille (Sala-Pala, 2006).

lente, certains parviennent à obtenir un logement, même dans un contexte local de marché très tendu. Cela dépend des ressources individuelles ou collectives qu'ils peuvent mobiliser ou des appuis dont ils peuvent bénéficier de la part d'intermédiaires. Les appuis extérieurs ont toujours plus ou moins joué dans l'accès au logement social, que ce soit de la part de l'administration dans des contextes d'urgence ou de la part d'élus dans le cadre de relations clientélistes. Mais, depuis quelques années, la prudence des bailleurs par rapport à l'acceptation de certaines populations a encouragé la constitution d'organismes qui, non seulement appuient les demandes de certains candidats peu favorisés, mais assument aussi une action de gestion au quotidien de la relation entre locataires et propriétaires. Les données tirées de l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 permettent de mesurer l'ampleur de l'action associative dans le domaine de la promotion du droit au logement et de l'insertion par le logement. En 1996, sept cent soixante-dix-huit associations présentes dans quatre-vingt-onze départements agissaient au niveau de l'accompagnement social, ce qui recouvre le domaine de la médiation entre candidats locataires et propriétaires potentiels (Ballain, 1998). La Fédération des associations de promotion et d'insertion par le logement (FAPIL, fondée en 1988), qui regroupe quatre-vingt-treize associations en 2008, fournit de nombreuses informations sur les expériences menées dans le domaine de l'appui à l'accès au logement.

Les couloirs d'accès spécifiques pour les jeunes issus de l'immigration

Le rôle du secteur associatif agissant en France au niveau du logement s'est considérablement modifié depuis le début des années 1980 et cela n'est pas sans lien avec les difficultés d'accès au logement de certaines catégories au nom de la préservation de la mixité sociale.

Le rôle joué par les associations intermédiaires

La loi Quillot du 22 juin 1982 sur les rapports entre locataires et propriétaires accorde aux associations de locataires une reconnaissance officielle d'interlocuteurs des bailleurs, et la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement sollicite le secteur associatif pour agir au niveau du logement des personnes défavorisées, en accordant au préfet la possibilité d'agréer des associations spécialisées comme partie prenante de la politique en faveur des catégories en difficultés. Comme l'écrit René Ballain : « *Tout se passe comme si, en quelques*

années, les associations partie prenante du mouvement locatif s'étaient effacées au profit de celles qui apparaissent aujourd'hui comme des auxiliaires de l'action publique. L'action associative a ainsi abandonné une position qui la situait au cœur du rapport propriétaires et locataires pour devenir médiatrice entre les pouvoirs publics et les populations défavorisées » (Ballain, 1999:127). De ce point de vue, la France semble suivre une voie empruntée de plus longue date par la politique britannique du logement où le secteur associatif est directement impliqué comme acteur, gérant même un pourcentage important du parc social (36 % en 2003, soit 7,6 % du parc immobilier de la seule Angleterre (4)).

Dans un contexte comme celui de la Grande-Bretagne où la question de la concentration résidentielle de populations de même origine n'est pas apparue jusqu'à ces toutes dernières années comme un risque pour la cohésion globale de la société, le secteur associatif a davantage pris un rôle de logeur communautaire. Cela ne signifie pas pour autant que l'accès au logement soit plus facile pour les catégories les plus discriminées et les plus défavorisées. En raison de la politique de vente aux occupants des logements sociaux inaugurée par le gouvernement Thatcher dans les années 1980, le logement public municipal qui a représenté pendant longtemps un habitat de qualité accueillant des ménages ouvriers et un certain nombre de ménages des couches moyennes est en passe de devenir un lieu de paupérisation (*residualisation*). Son rôle se limite à celui d'un « filet de sécurité » pour ceux qui sont trop pauvres pour se loger dans le privé (Forrest, Murie, 1991). Parallèlement, les *Housing associations* rebaptisées depuis 1996, *Registered Social Landlords*, ont été amenées à développer une offre de plus en plus large à partir de financements publics. Certaines d'entre elles, dénommées *Black Housing Associations*, se sont spécialisées dans le logement des minorités ethniques, bénéficiant d'une aide à la pierre destinée à une population précise. Leur action a fait l'objet de diverses critiques. Il leur est reproché d'accentuer la ségrégation spatiale et de viser un public qui ne correspond plus aux catégories les plus discriminées (ODPM, 2004). Les jeunes désireux de décohabiter sont rarement pris en compte ou sont logés dans des quartiers déjà très stigmatisés de l'*Inner City*, du fait que les associations anticipent sur les risques de harcèlement qu'ils pourraient subir en allant dans des zones périphériques occupées majoritairement par une population blanche présumée raciste (Sala-Pala, 2006). L'avenir de ces associations apparaît aussi compromis dans la mesure où pour survivre elles sont amenées à se regrouper ou à fusionner avec une

(4) Source : O.D.P.M. (Office Deputy Prime Minister, Housing statistics), 2004.

association plus importante, ce qui leur fait perdre leur spécificité. Au sein de structures plus vastes, leur rôle risque de se réduire à celui d'intermédiaires spécialisés sur le modèle de ce que l'on observe en France. Toutefois, en France, le secteur associatif est loin d'avoir une telle importance en tant que propriétaire ou gestionnaire, étant surtout cantonné au logement spécifique. Il est, par ailleurs, fortement sollicité comme intermédiaire, favorisant l'accès de certaines catégories au logement ordinaire. Partageant lui aussi les objectifs de mixité sociale, il s'est efforcé depuis une quinzaine d'années d'accompagner vers le logement ordinaire des populations mal logées ou vouées au logement spécifique. Les associations d'insertion par le logement ont développé une activité de gestion locative adaptée pour sécuriser les propriétaires en leur apportant des services spécifiques. Cela concerne le secteur privé tout autant que le secteur public. À titre d'exemple, les associations gèrent en région Rhône-Alpes près de cinq mille logements HLM par délégation des propriétaires ce qui, sur un patrimoine de quatre cent six mille logements, représente un pourcentage d'un peu plus de 1,2 % (ORHL, 2004). Cela fait du mouvement associatif un fournisseur significatif d'accès au logement pour des catégories qui ont du mal à y arriver de façon autonome. Parmi ces catégories, celle des jeunes, vivant seuls ou en ménages, semble particulièrement victime de la méfiance des bailleurs. Le cas des associations intermédiaires agissant en particulier au niveau du logement des jeunes constitue une illustration intéressante de la politique qui vise à conjuguer tout à la fois l'accès au logement, la lutte contre les discriminations et les inégalités, et le maintien de la mixité sociale. Bien que les premiers dispositifs facilitant la médiation associative entre propriétaires et locataires aient été mis en place à partir de la loi du 6 juillet 1989 avec la création du Fonds de solidarité logement permettant de financer de telles initiatives, il n'existe pas une abondante littérature sur la question. Une recherche menée en 2002 s'est focalisée en particulier sur une catégorie souvent exposée aux difficultés d'accès à un logement autonome : les jeunes immigrés et les jeunes Français issus de l'immigration, âgés de 18 à 30 ans (Maguer, 2002). Malgré son approche qualitative et en conséquence la taille limitée de l'échantillon pris pour objet, cette recherche apporte des éléments significatifs sur les processus qui permettent à des jeunes faisant souvent l'objet d'*a priori* négatifs de la part des bailleurs d'accéder tout de même au logement social et aussi au logement privé. Un de ses premiers enseignements tient au poids important des jeunes issus de l'immigration qui recourent aux associations intermédiaires pour accéder à un logement autonome. Les associations étudiées dans ce travail, agissant aussi bien dans des villes moyennes que dans de grandes agglomérations, ne s'adressent pas spécifi-

quement à des jeunes étrangers ou à des jeunes d'origine étrangère mais, dans la réalité, près des trois quarts de leurs usagers appartiennent à ces catégories. Le paradoxe tient au fait que l'instabilité et la fragilité sociale de certains jeunes leur garantissent un suivi dont ils peuvent se prévaloir pour accéder plus facilement que d'autres à un logement. Les associations auxquelles ils sont amenés à recourir de manière quasi impérative jouent pour eux le rôle de garants sociaux et financiers qui se substituent à leurs parents, apparaissant en général aux yeux des bailleurs comme beaucoup plus rassurants que ces derniers.

Si le passage par les associations assure une garantie d'accès à un logement autonome, la marge de choix des candidats n'en reste pas moins réduite. Pour la définir, il convient de se demander comment sont sélectionnés les candidats et comment se négocient les attributions entre bailleurs et intermédiaires. Les jeunes qui vont s'adresser aux associations intermédiaires sont dans des situations qui les amènent à court terme vers une nécessité de mobilité résidentielle en raison d'une fin prochaine de droit d'hébergement par un organisme spécialisé ou en raison de problèmes familiaux. En effet, certains sont encore logés chez leurs parents et aspirent à décohabiter pour des raisons diverses : mise en ménage, changement de quartier ou ville de résidence pour des raisons d'emploi ou d'études, mésentente familiale, etc. D'autres habitent dans des établissements qui ne leur offrent qu'un hébergement temporaire prenant fin quand ils ont atteint un âge limite ou quand leur situation personnelle a changé. C'est souvent en raison des difficultés des établissements spécialisés à assurer le départ de ceux de leurs résidents qui ne sont plus en situation légale de prolonger leur séjour que se constituent les associations intermédiaires. Les foyers de jeunes, les centres provisoires d'hébergement ou les autres catégories de logements temporaires, pour pouvoir accueillir de nouveaux publics, doivent s'assurer du départ de ceux qui sont déjà dans les lieux. Ceux-ci sont en général âgés de moins de 25 ans, sont rarement titulaires d'un emploi stable et ne disposent pas toujours dans leur entourage familial de personnes susceptibles de leur servir de garants, les jeunes étrangers étant souvent éloignés de leur famille, les jeunes Français issus de l'immigration ayant souvent des parents faiblement solvables.

Vers une mise sous tutelle de catégories spécifiques de la population ?

Cette situation explique que des dispositifs coordonnés par les pouvoirs publics se mettent en place, mobilisant un certain nombre de partenaires au niveau local : responsables des établissements d'hébergement, représentants des bailleurs, publics et privés et associations intermédiaires. C'est en particulier le cas

dans une ville moyenne étudiée dans la recherche citée en référence où le dispositif mis en place correspondait à une certaine volonté politique de réguler les inégalités sociales et implicitement les discriminations ethniques. L'inconvénient est que ce circuit devenait pratiquement incontournable pour les jeunes censés présenter des risques aux yeux des bailleurs. Des accords existaient entre les foyers de jeunes travailleurs, l'association locale d'insertion par le logement, les organismes HLM présents dans la ville et un certain nombre d'agences immobilières privées, le tout étant coordonné par les services sociaux municipaux. L'enquête citée a révélé que certains jeunes préféreraient renoncer au bénéfice de la prise en charge de leur dossier par l'association intermédiaire et tenter leurs chances tout seuls plutôt que de s'inscrire dans une demande d'appui qui, de leur point de vue, s'apparentait à une mise sous tutelle (Maguer, 2002). Dans un contexte de grande agglomération, les dispositifs existants sont plus lâches et les possibilités d'initiative et de négociation apparaissent plus fortes pour les candidats. Mais les associations intermédiaires ont tendance à anticiper de façon systématique les refus potentiels des logeurs, réduisant encore ainsi la marge de choix des candidats. Leur survie est aussi conditionnée par leur capacité à faire accepter leurs candidats par les logeurs qui veulent bien être leurs partenaires. Ceux-ci exigent de leur part tout un travail visant à aider le locataire à s'adapter à son environnement, avec parfois, dans le cas des organismes HLM, une contribution financière à l'association intermédiaire. Certaines associations dont les financements sont peu diversifiés deviennent ainsi des prestataires de services pour les logeurs auxquels ils proposent des candidats locataires, assurant ainsi un travail socio-éducatif auprès des jeunes et un travail de médiation entre eux et leur logeur. Lorsque les associations disposent d'une plus grande marge d'autonomie financière vis-à-vis des bailleurs, il est rare qu'elles remettent en cause leurs politiques d'attribution. Partageant sur le principe les objectifs de mixité sociale des bailleurs, mais n'ayant pas les moyens d'intervenir au niveau de leur mise en place concrète, les associations ne veulent (ni d'ailleurs ne peuvent) remettre en cause les politiques d'attribution qui varient souvent en fonction de la conception qu'ont les bailleurs des équilibres à préserver dans leur parc.

Le système permet tout de même de faire accéder à un logement autonome des catégories de jeunes trop défavorisées pour mener par elles-mêmes une telle démarche. La majorité des jeunes rencontrés dans le cadre de la recherche précitée ont des ressources incertaines et sont issus de familles très

modestes, d'origine maghrébine, africaine ou antillaise (5). Sans passer par des intermédiaires, ils ne seraient pas parvenus à obtenir un logement autonome. Ceux-ci arrivent parfois à faire coïncider les aspirations des candidats locataires avec les exigences des propriétaires. Cela se fait cependant à travers l'effacement des caractéristiques propres des candidats. En principe les associations intermédiaires devraient assurer un suivi éducatif des jeunes candidats locataires pour leur apprendre à gérer un budget et les inciter à adopter un comportement ne causant pas de problèmes de voisinage. Elles effectuent ainsi un travail qui n'est pas de la compétence des bailleurs et qui contribue à une bonne acceptation du nouveau locataire par son environnement, ce qui lui offre des garanties de maintien dans les lieux. Mais les bailleurs ne se contentent pas toujours de cet apport associatif. Beaucoup sont hostiles au système du bail glissant, par lequel l'association transfère le bail au nom de son sous-locataire après avoir effectué auprès de lui le travail pédagogique nécessaire. Ils préfèrent avoir pour locataire permanent une association intermédiaire vers laquelle ils peuvent se tourner en cas de difficulté. Cela contribue à perpétuer un mode d'acceptation uniquement sous tutelle de certaines catégories perçues comme potentiellement dangereuses pour l'équilibre sociologique que les bailleurs essaient de maintenir dans leur parc. Quelquefois, essentiellement dans le cas des bailleurs privés, il est vrai, il est exigé que seul le nom de l'association figure sur la boîte aux lettres, le patronyme du sous-locataire étant perçu comme un motif possible de réticence à entrer dans les lieux pour d'autres catégories de candidats (Barou *et al.*, 2003).



Renforcement et concurrence des voies d'accès spécifiques

La volonté de préserver la mixité sociale dans l'habitat se traduit en France par un investissement du secteur associatif dans un rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics et de prestataire de services auprès des bailleurs. On constate, tout comme en Grande-Bretagne, une concurrence accrue entre les associations d'aide au logement. Dans un contexte où l'offre demeure rare, le choix des candidats les plus acceptables par les bailleurs et les plus aisément adaptables par les associations apparaît comme un moyen de légitimer et de renforcer le rôle de certains intermédiaires au détriment d'autres qui apparaissent moins performants. Ce ne sont pas uniquement les populations fragiles et encore peu

(5) Les jeunes originaires de Turquie et d'Asie sont très peu représentés parmi les usagers des associations intermédiaires, signe, sans doute, que les communautés auxquelles ils appartiennent peuvent leur fournir par elles-mêmes des possibilités d'accès à un logement autonome du fait des réseaux qu'elles ont constitués dans le parc privé.

en capacité d'autonomie comme les jeunes qui bénéficient de l'encadrement d'associations spécialisées pour l'obtention d'un logement. D'autres catégories ayant du mal à accéder à un logement auquel leur situation économique les rend éligibles bénéficient du même type d'intervention. Ainsi, en 2004, dans le département du Rhône, de nombreux réfugiés statutaires qui perdaient le bénéfice de la prise en charge liée à leur ancienne condition de demandeurs d'asile ne pouvaient pas trouver de logements et restaient occupants de logements qui ne leur étaient plus destinés, empêchant l'accès aux demandeurs d'asile d'arrivée récente. Ils n'étaient manifestement pas à même de bénéficier concrètement des droits que leur ouvrait leur nouveau statut. Devant ce constat, quelques acteurs du milieu associatif rhodanien, engagés autour de la question de l'asile politique, ont conçu un dispositif pour permettre à cette catégorie de population d'obtenir rapidement la pleine jouissance de leurs droits et, entre autres, d'accéder à l'emploi et au logement autonome. Sous l'angle de l'accès au logement, les résultats sont éloquentes : deux cent cinquante-trois ménages logés en 2005 et deux cent quarante en 2006, soit près de deux mille deux cents personnes. Les promoteurs de ce dispositif reconnaissent qu'il y a un contrecoup à sa réussite. Au niveau de la région Rhône-Alpes, quarante mille demandes de logements sont en attente. Les candidats proposés dans le cadre de ce dispositif devancent souvent des candidats qui

attendaient depuis plus longtemps mais qui sont moins rassurants pour les bailleurs. On accuse le dispositif de récupérer les rares logements disponibles en présentant aux bailleurs des candidats qui ont un emploi stable, un niveau d'instruction élevé et qui, de surcroît, vont bénéficier d'un accompagnement de la part de l'association. Cette initiative revient finalement à créer un couloir d'accès privilégié au logement social pour une catégorie particulière qui, tout en étant initialement dans une situation défavorable, possède tout de même nombre d'atouts, en particulier au niveau du capital culturel (Barou, 2008).

Qu'il y ait, comme en France, une invocation de la mixité sociale susceptible de réduire les possibilités d'accès au logement de catégories défavorisées ou discriminées, ou qu'il y ait, comme en Grande-Bretagne, une acceptation relative des concentrations ethniques et une délégation aux communautés pour répondre aux besoins de leurs membres, il n'en reste pas moins que les handicaps ou les ressources associées à certaines catégories d'individus créent des opportunités inégales d'accès au logement de leur choix. Les tendances au désengagement de l'État et la mise en concurrence des associations qui s'observent à des degrés divers dans plusieurs pays européens risquent de laisser s'accroître un processus inégalitaire que les politiques de lutte contre les discriminations ne suffiront sans doute pas à combler.

Références bibliographiques

- Ballain R., 1999, *Les associations agissantes*, *Informations sociales*, n° 77:126-133.
- Ballain R., 1998, *Promouvoir le droit au logement : contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, Paris, La Documentation française.
- Bégag A., 1990, *La ville des autres*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- Barou J., 1980, *Immigration familiale et division de l'espace urbain. Le cas des communautés turques et maghrébines dans une petite ville industrielle du Sud-Est de la France*, *Civilisations Bruxelles*, vol. XXX, n° 1/2:83-95.
- Barou J. 2002, *L'habitat des immigrés et de leurs familles*, Paris, La Documentation française.
- Barou J., Deroche L., Maguer A. et Viprey M., 2003, *Les discriminations des jeunes d'origine étrangère dans l'accès à l'emploi et l'accès au logement*, Paris, La Documentation française, collection Études et recherches.
- Barou J., 2008, « Entre ciblage spécifique et aide à l'accès aux droit commun : les initiatives en direction des publics immigrés et réfugiés », communication au colloque du RT6, La légitimité des politiques locales en question, Grenoble, 17 et 18 janvier.

- Barros F. (de), 2005, Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés ». *L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970)*, **Actes de la recherche en sciences sociales**, n° 159:26-45.
- Blanc-Chaléard M.-C., 2006, *Les immigrés et le logement en France depuis le XIX^e siècle, une histoire paradoxale*, **Hommes et Migrations**, n° 1264:20-34.
- Chamboredon J.-C. et Lemaire M., 1970, *Proximité spatiale et distance sociale*, **Revue française de sociologie**, vol. XI, n° 1:3-33.
- Champion J.-B. et Marpsat M., 1996, *La diversité des quartiers prioritaires, un défi pour la politique de la ville*, **Économie et Statistique**, n° 294-295:47-65.
- Forrest R. et Murie A., 1991, *Selling the Welfare State, the Privatisation of Public Housing*, Londres, Routledge.
- Groupe d'études et de lutte contre les discriminations, 2001, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Paris, GELD.
- INSEE, 1957, *Une enquête par sondage sur le logement, octobre 1955*, **Études statistiques**:35-48.
- Kirszbaum T., 1999, *Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité*, **Sociétés contemporaines**, n° 33-34:87-110.
- Lyons A.-H., 2006, *Des bidonvilles aux HLM, le logement des familles algériennes en France avant l'indépendance de l'Algérie*, **Hommes et migrations**, n° 1264:35-49.
- Maguer A., 2002, *Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes immigrés ou issus de l'immigration*, **Migrations Études**, n° 105.
- Masclet, O., 2003, *La gauche et les cités, histoire d'un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute.
- Miron de l'Espinay A., 1888, *François Miron et l'administration municipale de Paris sous Henri IV, de 1604 à 1606*, Paris, Plon.
- Observatoire régional de l'habitat et du logement (ORHL) en Rhône-Alpes, 2004, *Les cahiers de l'habitat et du logement*, publication semestrielle de l'ORHL, n° 8.
- O.D.P.M (Office of Deputy Prime Minister), 2004, *Black and ethnic Housing Associations and their involvement in Local Authority Stock Transfer*, Community Housing Taskforce, Londres.
- Pinçon M., 1981, « Les immigrés et les HLM. Le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en Île-de-France », rapport pour le Centre de sociologie urbaine.
- Pinçon M. et Pinçon-Charlot M., 2007, *Les ghettos du gotha*, Paris, Le Seuil.
- Rudder V. (de), 1991, *Seuil de tolérance et cohabitation pluri-ethnique*, in **Face au racisme** (sous la dir. de Taguieff P.-A.), Paris, La Découverte:109-127.
- Roberrini M., 1972, Rapport à Monsieur le Préfet de la région parisienne sur la résorption des bidonvilles et le problème des migrants, dactylographié, 15 février.
- Sala-Pala V., 2006, *Le racisme institutionnel dans les attributions de logement social*, **Hommes et migrations**, n° 1264:103-112.
- Sauvy A. et Malignac G., 1957, *Le logement des faibles. Evincement progressif et formation d'un sous-prolétariat*, **Population**, n° 4:237-260.
- Tanter A et Toubon J.-C., 1999, *Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation*, **Sociétés contemporaines**, n° 33-34:64-83.
- Vieillard-Baron H., 1990, *Le ghetto, un lieu commun impropre et banal*, **Les Annales de la recherche urbaine**, n° 49:16-22.

