



La politique du logement social est-elle raciste ? Le cas marseillais

Valérie Sala Pala

► **To cite this version:**

Valérie Sala Pala. La politique du logement social est-elle raciste ? Le cas marseillais. Faire-Savoirs: Sciences de l'Homme et de la Société en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Association A.M.A.R.E.S éditions, 2007, pp.25-36. <halshs-00476657>

HAL Id: halshs-00476657

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00476657>

Submitted on 26 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.

La politique du logement social est-elle raciste ? L'exemple marseillais

Article paru dans *Faire savoirs*, dossier « L'ethnicisation et la racisation des rapports sociaux en question », mai 2006, n° 6, p. 25-36

Valérie SALA PALA

Docteure en science politique
Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE)
(CNRS / Institut d'études politiques de Rennes - Université de Rennes I)

CRAPE
Institut d'études politiques de Rennes
104, Bd de la Duchesse Anne
35 700 Rennes cedex
Tel. 00 33 (0)2 99 84 39 04 / 00 33 (0)2 23 23 76 88
Fax. 00 33 (0)2 23 23 76 90

Email : vsalapala@aol.com

Résumé :

Cet article vise à s'interroger sur le racisme dans la politique du logement social à partir de l'exemple marseillais. Dans la première partie, consacrée aux enjeux théoriques du concept de racisme institutionnel, nous montrons comment ce concept permet de dépasser les insuffisances des approches individualistes ou structuralistes du racisme en s'intéressant à la façon dont les acteurs au sein des institutions construisent et mobilisent de façon routinière des principes de classification ethniques et développent des pratiques dont l'effet (et non l'intention) est d'exclure ou d'inférioriser certains groupes ethniques (en particulier, en ce qui concerne la politique du logement social, des pratiques discriminatoires et ségrégatives). Dans la seconde partie, relative à la mise en évidence du racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux à Marseille, nous montrons comment les acteurs des attributions sont soumis à des contraintes et contradictions qui les conduisent à construire des définitions ethnicisées des « clients » et des « équilibres territoriaux ». Ces catégorisations sauvages aboutissent à la production de routines entretenant la discrimination et la ségrégation ethniques.

Mots-clés :

Racisme institutionnel, discrimination, ségrégation, politique du logement social, attributions, Marseille.

La politique du logement social est-elle raciste ? L'exemple marseillais

La politique du logement social est-elle raciste ? A première vue, cette question peut paraître à la fois provocatrice et non pertinente. Provocatrice tout d'abord : peut-on concevoir qu'une politique soit raciste dans le contexte d'une société française démocratique et égalitaire ? La politique du logement social est encadrée par un ensemble de règles et de normes juridiques, à commencer par celle de l'égalité d'accès au service public et de non discrimination. La prise en compte de l'« origine » ethnique des candidats au logement social est proscrite. Au sein des démocraties égalitaires, le contexte français semble même apporter un surcroît de garantie contre les discriminations ethniques : le modèle républicain universaliste, fondé sur le mythe révolutionnaire de l'égalité des citoyens et de l'effacement de leurs origines à travers la « signature » du contrat social, est souvent vu comme un modèle au sein duquel les institutions seraient au-dessus des différenciations ethniques. Ainsi, E. Todd soutient que « 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 » (Todd, 1994, p. 386). La question peut sembler dénuée de pertinence ensuite, car selon le sens commun, seuls des acteurs individuels semblent pouvoir être qualifiés de racistes. Evoquer le racisme d'une politique peut alors sembler constituer une métaphore malheureuse risquant de brouiller la compréhension sociologique des phénomènes étudiés.

L'hypothèse d'un racisme de la politique du logement social est pourtant celle que nous souhaitons étudier et défendre dans l'espace de ce texte. Deux principaux éléments se combinent en faveur de la formulation d'une telle hypothèse. Premièrement, le discours des acteurs locaux du logement social paraît pour le moins paradoxal : tout en se défendant énergiquement de tout racisme, de toute intention discriminatoire, ils mobilisent constamment des catégorisations ethniques dans leurs discours et pratiques. Ensuite, le modèle républicain apparaît aujourd'hui moins sûr de lui et l'existence de discriminations ethniques dans de nombreux pans de la vie sociale est de plus en plus avérée (*Mouvements*, 1999). Comment comprendre ces paradoxes ? Nous soutenons ici qu'ils s'ancrent dans un malentendu sur la nature même du racisme et des discriminations. Résoudre ces paradoxes suppose de lutter contre le sens commun qui conduit à définir le racisme comme un phénomène individuel, sens commun que le mythe de la force intégratrice des institutions républicaines contribue à alimenter. De ce point de vue, le concept de racisme institutionnel, né aux Etats-Unis dans les années 1960, paraît particulièrement fécond. Il ouvre des pistes pour comprendre que le racisme n'est pas seulement un fait individuel, mais qu'il s'ancre dans les logiques, contraintes, objectifs et routines des institutions. Le racisme est ici défini moins par une idéologie ou une intention de nuire que par des conséquences sociales en termes de (re-)production des inégalités ethniques : sont ainsi définis comme racistes les politiques, pratiques et processus ayant pour conséquence la (re-)production d'inégalités ethniques. Nous mènerons ici une réflexion en deux temps : après avoir montré l'intérêt d'une théorisation du racisme comme phénomène institutionnel, nous explorerons les mécanismes de racisme institutionnel repérables dans les attributions de logements sociaux à partir d'une étude de cas réalisée à Marseille.

I. Pour une sociologie du racisme : les enjeux du concept de racisme institutionnel

Trois principales hypothèses principales ont été élaborées par les chercheurs en sciences sociales pour expliquer la reproduction des inégalités ethniques : celles du racisme individuel, de l'idéologie raciste et enfin du racisme institutionnel. Nous allons voir que, face aux limites des approches du racisme centrées sur l'individu ou sur la structure sociale, cette dernière hypothèse permet de repenser le racisme comme phénomène institutionnel.

1. Les limites des approches individualistes et structuralistes du racisme

L'hypothèse du racisme individuel renvoie en quelque sorte à la théorie de la « brebis galeuse » ou de la « pomme pourrie » : la production d'inégalités ethniques est ici attribuée 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. Or, comme l'ont souligné notamment V. de Rudder, C. Poiret et F. Vourc'h (2000), ce parti pris individualiste et psychologisant fait obstacle à la prise en compte des conditions sociales de production des représentations et actions racistes. Le racisme doit être considéré comme un fait social, ayant des origines sociales. Dans une analyse très connue, Max Weber a ainsi constaté que les *poor white trash*, les « petits Blancs » du sud des Etats-Unis, étaient à l'époque de l'esclavage les véritables porteurs de l'antipathie raciale, parce que leur honneur social dépendait directement du déclassement des « Noirs » : l'horreur des « Noirs », loin d'être naturelle, était « conditionnée socialement par des tendances à monopoliser la puissance et l'honneur sociaux » (Weber, 1995, vol. 2, p. 125).

La deuxième hypothèse est celle de l'« idéologie raciste », que l'on trouve notamment en France chez C. Guillaumin. De ses travaux, situés dans une perspective marxiste qui met l'accent, non plus sur l'individu mais sur la structure sociale (capitaliste), se dégagent 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 » (Guillaumin, 2002, p. 1), un « mode d'appréhension immédiat et non réflexif » (Guillaumin, 1991, p. 13). Le deuxième élément est la dimension structurelle de cette idéologie raciste, qui « est partagée par tous les membres d'une culture donnée » (Guillaumin, 1995, p. 37) : l'idéologie raciste n'existe pas indépendamment des rapports structurels de domination noués dans une société donnée à un moment donné. Enfin, C. Guillaumin insiste, dans la tradition marxiste, sur la dimension fonctionnelle de l'idéologie raciste, 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 nous semble problématique par son option structuraliste et déterministe. Ainsi, permet-elle d'expliquer les différences d'une institution à l'autre, de contextualiser le racisme autant que nécessaire ? Par ailleurs, autorise-t-elle à penser les transformations du racisme autrement qu'à travers l'alternative capitalisme-racisme/suppression du capitalisme-disparition du racisme, autrement dit à étudier finement l'impact des configurations nationales, locales et institutionnelles particulières et de leurs transformations sur la production du racisme et des discriminations ? Les développements sociologiques contemporains ont souligné la nécessité d'articuler finement les niveaux micro et macro d'analyse (Corcuff, 1995 ; Giddens, 1987 ; Berger, Luckmann, 1989), or les analyses les plus structuralistes ne semblent pas les plus pertinentes pour y parvenir. L'approche par

l'institution que sous-tend le concept de racisme institutionnel nous paraît plus féconde dans cette perspective.

2. Le racisme institutionnel ou l'hypothèse d'une production institutionnelle de la discrimination et de la ségrégation ethniques

L'émergence de nouvelles conceptualisations sociologiques est toujours intimement liée à des contextes socio-historiques particuliers dans lesquelles elles prennent sens. Le concept de racisme institutionnel a ainsi été proposé aux Etats-Unis dans les années 1960 par les militants du *Black Power* (Carmichael, Hamilton, 1967), qui ont affirmé la nécessité de reconnaître et d'analyser, à côté du racisme individuel, manifeste (*overt*), reconnu comme un fait avéré, un racisme institutionnel, caché (*covert*), « moins manifeste, beaucoup plus subtil, moins identifiable en termes d'individus spécifiques commettant des actes. Il trouve sa source dans le fonctionnement des forces établies et respectées dans la société » (Carmichael, Hamilton, 1967, p. 4). Ces auteurs voulaient ainsi souligner que l'effacement relatif des formes les plus manifestes de racisme ne signifiait pas nécessairement celui des inégalités et du racisme subi par certains groupes ethno-raciaux dans la société américaine.

Aujourd'hui discuté en France (Wieviorka, 1998a ; de Rudder *et al.*, 2000), ce concept ouvre des pistes fécondes pour la sociologie française du racisme et des discriminations, longtemps restée étouffée dans un contexte national marqué par la force d'une idéologie républicaine hostile à la reconnaissance de ces phénomènes (Lorcerie, 1994 ; de Rudder, 1998). Soulignons-en quatre apports fondamentaux. Tout d'abord, dans cette approche, le racisme ne renvoie plus seulement à une idéologie ou à des représentations, mais inclut aussi des pratiques. Cette conceptualisation s'éloigne par là de nombreuses analyses courantes du racisme qui s'intéressent avant tout à des doctrines et des idéologies, pour insister sur les pratiques qui assurent la reproduction de la domination. Ensuite, 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, 1998b, p. 28). Par exemple, lorsqu'un acteur chargé des attributions au sein d'un organisme HLM écarte le dossier d'un ménage immigré ou perçu comme tel, ce n'est pas forcément parce qu'il est lui-même porteur d'opinions ou de préjugés racistes : cela peut être parce qu'il anticipe davantage de problèmes et de contraintes pour son institution et/ou pour lui-même (par exemple, des réactions négatives des locataires en place, voire une fuite des locataires, générant de la vacance) s'il attribue un logement à ce ménage. Troisièmement, et en conséquence, une telle conceptualisation met en lumière le rôle des institutions dans la production du racisme : celui-ci peut être le fruit du fonctionnement routinier des institutions. 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. Le racisme est en partie le produit de rationalités institutionnelles, comme le montre l'exemple ci-dessus dans lequel l'intention n'est pas d'abord d'exclure certains groupes ethniques, mais de veiller à la bonne gestion et à l'intérêt de l'institution. Enfin, quatrièmement, sur un terrain politique et non plus sociologique, le 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 suppose une remise en cause radicale du fonctionnement des institutions.

Nous parlons donc de racisme institutionnel lorsque, en-dehors de toute intention manifeste et directe de nuire à certains groupes ethniques, les institutions ou les acteurs au sein de celles-ci développent des pratiques dont l'effet est d'exclure ou d'inférioriser de tels groupes (en particulier, en ce qui concerne la politique du logement social, des pratiques discriminatoires et ségrégatives). Dans cette perspective, l'ethnicisation de la mise en forme du réel et la production de logiques d'exclusion relèvent du fonctionnement banal, normal, routinier, des institutions. Il importe de souligner que le concept de racisme institutionnel ne consiste pas à nier toute dimension individuelle ou structurelle du racisme. Ainsi, d'une part les attitudes et croyances individuelles des acteurs au sein de l'institution, d'autre part la force de l'idéologie raciste à l'œuvre dans une société globale travaillée par des rapports sociaux inégalitaires, peuvent amplifier ou atténuer la production du racisme ; mais il n'en reste pas moins que celui-ci obéit aussi à des logiques et des rationalités institutionnelles, et c'est sur ce point que nous souhaitons insister dans le présent texte. Cette posture, qui nous semble proche de celle proposée par V. de Rudder *et al.* (2000), nous éloigne d'auteurs tels que M. Wieviorka (1998a, 1998b), qui, dans une approche plus individualiste, reproche au racisme institutionnel de construire un « racisme sans acteur », ce qui nous semble excessif.

|

II. Le racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux : l'exemple de Marseille

Nous tenterons de montrer la fécondité d'une telle approche du racisme à travers l'étude du processus d'attribution des logements sociaux à Marseilleⁱ, grande métropole à population ethniquement diversifiée. Notre enquêteⁱⁱ nous a permis de mettre en évidence les rationalités institutionnelles qui conduisent à l'écart entre le modèle idéal-typique weberien d'administration, supposé garantir l'égalité d'accès au service public, et la réalité du processus d'attribution sur le terrain. De cet écart naissent deux sources d'inégalités ethniques : la production de discriminations ethniques dans l'accès au logement social et de ségrégation ethnique au sein des quartiers d'habitat social.

1. Du modèle rationnel-légal d'administration aux « attributions fines »

Selon le modèle idéal-typique de l'administration, la construction sociale de la clientèle d'une politique sociale est la résultante de deux processus simples : tout d'abord, la définition juridique par les instances compétentes de catégories d'ayants droit et/ou de personnes prioritaires ; ensuite, la catégorisation des candidats comme ayants droit ou non, comme prioritaires ou non, par les « agents d'exécution » sur le terrain. Ce modèle doit permettre le respect du principe d'égalité entre les candidats. Dans les faits, le processus de distribution des biens sociaux et de construction des « clients » des politiques sociales est souvent très différent de ce schéma (Lipsky, 1981 ; Hall, dir., 2003).

Certes, il existe bien des règles légales visant à encadrer les attributions de logements sociaux, lesquelles relèvent, dit la loi, de la seule compétence des organismes HLM. Ces règles sont très complexes et font intervenir un grand nombre d'acteurs et d'échelles administratives (Brouant, Jégouzo, 1998). Depuis les années 1970-80, le système d'attribution bâti dans les années 1950, fortement centralisé, organisé autour de la notion de besoins défini par l'Etat, a cédé la place 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 (central mais aussi local). Cette évolution s'inscrit dans un mouvement plus général de décentralisation et en lien avec une transformation radicale de la définition nationale du problème des attributions. 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 par l'expression de « mixité sociale »). Cette transformation décisive du cadrage national des attributions de logements sociaux est liée à la transformation radicale du contexte de la politique du logement social dans les années 1970 : baisse de la construction neuve, transformation de la composition du parc social avec l'accession à la propriété des classes moyennes et des franges les plus aisées de la classe ouvrière, et l'entrée massive des catégories défavorisées, dont nombre de ménages d'origine étrangère. On passe alors d'une problématique de « gestion des flux » à une problématique de « gestion des stocks » (Dourlens, Vidal-Naquet, 1986).

Omniprésente désormais dans les textes aux côtés de celle de « droit au logement »ⁱⁱⁱ, la notion de « mixité sociale » n'y est jamais explicitée. Souvent présentée comme une expression du refus républicain de la ghettoïsation, son institutionnalisation traduit dans les faits davantage la reconnaissance par le législateur de la légitimité des bailleurs sociaux à faire entrer des considérations de peuplement, de répartition spatiale des ménages dans leurs politiques et pratiques d'attribution. Or ces politiques de peuplement peuvent être,

paradoxalement, ségrégatives. Au total, le cadre général imposé aux organismes HLM lorsqu'ils attribuent leurs logements -à savoir mettre en œuvre le « droit au logement » dans le respect de la « mixité sociale »- apparaît donc, d'une part flou (ces principes restant indéfinis dans les textes), d'autre part contradictoire (la mise en œuvre d'une mixité sociale au sein d'un parc de logements sociaux globalement marqué par une surreprésentation des groupes défavorisés risquant de se faire au détriment du droit au logement des personnes appartenant à ces groupes).

En ce qui concerne les critères d'attribution des logements sociaux, le Code de la construction et de l'habitat (CCH) se contente de produire des règles nationales très générales^{iv} et d'organiser un certain nombre de dispositifs locaux au sein desquels les acteurs locaux sont invités à définir eux-mêmes le contenu de cette énigmatique « mixité sociale » et les conditions de sa conciliation avec le « droit au logement ». Ainsi la politique d'attribution des logements sociaux « se réclame désormais d'une gestion territoriale et partenariale » (Bourgeois, 2002, p. 34). De nombreux dispositifs locaux ont été créés dans cette perspective : chaque préfecture est tenue d'adopter un règlement départemental d'attribution (RDA) en vue de préciser les critères de priorité ; par ailleurs, différents contrats locaux (programme local de l'habitat, PLH ; chartes intercommunales d'attribution ; plan départemental pour le logement des personnes défavorisées, PDALPD, accords collectifs départementaux, ACD) doivent permettre d'organiser une gestion partenariale des attributions à l'échelle des agglomérations ou des départements. Or à Marseille et dans les Bouches-du-Rhône, la territorialisation des normes d'attribution est aujourd'hui un échec patent, comme dans nombre d'autres territoires locaux. Les acteurs locaux (municipalités, structure intercommunale, département, préfecture) n'ont pas été capables de coproduire des normes d'attribution effectives^v. Cette incapacité peut s'expliquer par plusieurs facteurs locaux défavorables : désintérêt des élus locaux pour le logement social, absence de tradition politique d'interventionnisme local sur le logement social (sauf à gérer celui-ci comme une ressource clientéliste), déficit d'intercommunalité, émiettement du secteur HLM (une vingtaine d'organismes HLM pour 64 000 logements sociaux). Le flou du cadrage national et l'échec de la territorialisation des normes d'attribution laissent au final une très forte latitude aux organismes HLM pour déployer leurs propres politiques d'attribution^{vi}.

2. De la définition ethnicisée des « bons » et « mauvais » clients à la production de discriminations ethniques dans l'accès au logement social

Des travaux ont noté la très forte opacité qui entoure les stratégies d'attribution des organismes HLM (Bourgeois, 1996). Pour ces derniers, et quel que soit leur statut (société anonyme, SA, société d'économie mixte, SEM, office public, OP, ou office public d'aménagement et de construction, OPAC), et malgré certaines différences d'une institution à l'autre, l'opacité est une véritable stratégie, qui permet de maintenir le flou entre le formel et l'informel, les stratégies officielles et les pratiques officieuses, afin de pouvoir recourir à des critères contestables sur le plan légal, notamment au regard du principe d'égalité et de non discrimination ethnique. La prédominance des processus informels caractérise les attributions. L'étude des processus et pratiques d'attribution montre que ceux-ci n'ont rien d'une simple application automatique de critères formalisés et publicisés, mais tiennent beaucoup plus d'une appréciation minutieuse de chaque demande et de chaque situation d'attribution. Si la décision d'attribution est formellement prise par une instance collégiale « souveraine », la commission d'attribution des logements (CAL), constituée dans chaque organisme HLM^{vii}, le processus décisionnel est dans les faits le plus souvent verrouillé avant la réunion de cette CAL. Les *street-level bureaucrats* qui travaillent en amont de la décision (les agents de

guichet, ceux chargés de gérer les candidatures et les libérations de logements au sein des services d'attribution, les gardiens de cité, les conseillers sociaux qui connaissent les familles et rendent visite aux candidats), et dans certains cas les élus (dans les offices publics), pèsent énormément sur celle-ci, à tel point que la CAL est dans certains organismes réduite à la fonction de « chambre d'enregistrement ».

Les acteurs locaux font ainsi constamment référence à la gestion « fine », « au cas par cas », des attributions : il s'agit d'« aller sur les groupes, prendre la température, voir les problèmes, les cages d'escalier pour essayer d'affiner l'attribution » (responsable d'un service d'attribution d'une SA HLM). Les entretiens effectués montrent que faire une attribution « fine », c'est d'abord savoir faire la différence entre un « bon » et un « mauvais » candidat ; c'est ensuite savoir mettre le « bon » candidat au « bon » endroit, c'est-à-dire « gérer les équilibres territoriaux ». Parmi les raccourcis cognitifs qui permettent aux acteurs locaux de définir les frontières entre « bons » et « mauvais » clients, entre « équilibre » et « déséquilibre », entre « risque » et « non risque » (Simon, 2003), les stéréotypes ethniques jouent un rôle central, quand bien même d'autres modes de catégorisation, socio-économique en particulier (« RMISTe », « chômeur », « famille monoparentale », « famille difficile » etc.) entrent en jeu et se combinent à eux. Passée au prisme des organismes HLM et de leurs intérêts spécifiques, l'attribution n'est plus seulement une question de droit au logement et de mixité sociale, mais aussi une question de bonne gestion du risque (qu'il soit politique ou financier), de bonne performance, de maintien de la sacro-sainte attractivité du patrimoine et de son image.

Le « bon client » est alors le candidat « standard », conforme à la norme sociale, capable d'habiter et de voisiner « en bon père de famille ». Il est désigné par différentes expressions qui révèlent la dimension fortement ethnicisée de sa construction : « Français de souche » (ex-vice directeur de l'office municipal HLM), « parfait français » (directeur de l'Union régionale des comités interprofessionnels du logement, URCIL) ou encore « salarié lambda, très européenisé » (responsable du service d'attribution d'une SA HLM). Certains groupes immigrés ou perçus comme tels sont ainsi considérés comme de « mauvais clients ». Bien que l'enregistrement de données ethniques soit interdite, l'appartenance ethnique des candidats est évaluée par les *street-level bureaucrats*, soit au faciès ou d'après l'accent, soit à partir d'un faisceau d'indices présents dans le dossier de candidature (patronyme, nationalité et lieu de naissance, numéro de sécurité sociale, adresse). Sur la base de cette présomption d'origine, sont mises en oeuvre des pratiques ayant pour effet l'évitement ou la ségrégation de certains candidats. Les affaires récurrentes de fichage ethnique par les organismes HLM dans l'actualité montrent que, passant outre leur illégalité, certains organismes utilisent officieusement de tels fichiers (GELD, 2001 ; SOS Racisme, 2002). Nous avons ainsi eu connaissance, à Marseille, de l'usage par une SA HLM d'un logiciel d'aide à l'attribution enregistrant l'appartenance des candidats et locataires à l'une des huit catégories ethniques suivantes : « France », « Europe », « Maghreb », « intermédiaire », « DOM TOM », « Afrique », « Asie », « Divers ».

Dans les discours des acteurs locaux, la discrimination de certains groupes « immigrés » est justifiée par leur supposée « inadaptation culturelle » : « Il y a des populations qui sont plus ou moins... on peut en accueillir plus que d'autres » (directeur de l'URCIL) ; « On assimile peut-être moins des populations qui ont d'autres références que celles qui dominent en Europe » (ex-vice-directeur de l'office municipal HLM). De ce point de vue, le groupe le plus stigmatisé aujourd'hui à Marseille est sûrement celui des « Comoriens » (cf. encadré 1), qui constituent la dernière grande « vague » d'immigration,

présupposés incapables d'habiter le logement sans le dégrader car non habitués à un mode de vie « moderne » : « Aujourd'hui, le problème numéro 1, ce sont toutes ces populations comoriennes. Elles n'ont pas les mêmes habitudes, ce sont des gens qui culturellement n'ont pas du tout la même façon d'occuper un logement » (responsable du service de gestion locative d'une SEM HLM). D'autres groupes font l'objet de stéréotypes ethniques très marqués : les « Gitans », par exemple, sont réputés sales, bruyants, incapable de cohabiter paisiblement avec le voisinage, « plus personne n'en veut d'autres » (représentante des locataires en CAL d'une SA HLM). Les stéréotypes ethniques mobilisés par les acteurs marseillais du logement social se déroulent non pas autour de l'idée d'une infériorité biologique mais autour du registre, propre au « néo-racisme » ou « racisme culturel » (Barker, 1981 ; Taguieff, 1988), d'une différence culturelle indépassable. A. Sayad a bien montré comment le mythe républicain universaliste, en présumant la force intégratrice des institutions, pouvait favoriser ce regard suspicieux sur la culture de l'« immigré », considérée comme responsable des « problèmes d'intégration » (Sayad, 1999).

Encadré 1. La prégnance des stéréotypes ethniques : l'exemple des 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 » (responsable du service des attributions d'une SA HLM.)

3. De la définition ethnicisée des « équilibres » à la construction de la ségrégation ethnique dans les quartiers de logement social

Si certains groupes sont discriminés (écartés du logement social), ils sont également ségrégués dans l'espace urbain, relégués dans les « mauvais » quartiers de logements sociaux. Ici, des représentations liées à l'idée d'une « incompatibilité des cultures » viennent légitimer des pratiques liées à la gestion des « équilibres » (eux-mêmes étant définis en des termes en partie ethniques). Elles justifient en particulier deux types de « politiques de peuplement » ethnicisées (cf. encadré 2). D'une part, des limites sont fixées à l'accueil de certains groupes ethniques sur des ensembles ou cages d'escalier, au nom du respect d'un supposé « seuil de tolérance ». C'est à travers cette notion éminemment problématique, qui fait de l'intolérance et du racisme des phénomènes naturels et déresponsabilisent ainsi ceux qui l'entretiennent (de Rudder, 1991), que les acteurs des attributions se réapproprient la catégorie juridique indéfinie de « mixité sociale ». D'autre part, est organisée la concentration des groupes ethniques considérés comme « groupes à risques » sur certains territoires, afin d'éviter de les disséminer dans l'ensemble du parc et de préserver ainsi l'attractivité de celui-ci. Les fameuses « stratégies de remplissage » permettent ainsi de faire d'une pierre deux coups : remplir ses obligations légales en logeant des ménages en difficultés sociale ou financière, mais aussi -voire surtout- remplir les logements vacants des « cités difficiles », fuies par les classes moyennes, avec les clients les plus captifs, tout en protégeant l'image des segments les plus valorisés du parc.

Encadré 2. La légitimation des pratiques ségréguatives : « seuil de tolérance » et « choc des cultures »

« Il faut qu'on prenne, en tant que gestionnaires, du recul par rapport à la réalité de terrain et qu'on puisse contrôler les équilibres sociaux. Alors ce n'est pas des questions de quotas, c'est vraiment essayer de travailler dans la proximité, par exemple dans chaque cage d'escalier il y a un taux de... un seuil de tolérance. Et parfois on se rend compte que quand on va mettre une famille dans une cage d'escalier qui n'est peut-être pas adaptée au reste des locataires, eh bien ça va poser un problème. [...] **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** » (responsable du service d'attribution d'une SEM HLM).

« 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** » (vice-directeur d'une SA HLM).

« Alors après, parler de mixité sociale... c'est vrai que, par exemple à la R. [une cité de Marseille], il y avait côte à côte, un ensemble HLM PSR [programme social de relogement] 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** » (ex vice-directeur de l'office municipal HLM).

Conclusion

L'étude des attributions de logements sociaux à Marseille conduit donc à mettre en évidence les mécanismes institutionnels qui, à rebours du mythe républicain de l'indifférenciation ethnique, reproduisent la discrimination et la ségrégation de certains groupes en raison de leur origine ethnique réelle ou supposée : l'indétermination du cadrage national entre « droit au logement » et « mixité sociale », le flou des critères d'attribution définis aux plans national et local, l'opacité des processus d'attribution à défaut de contrôle public effectif, le conflit entre objectifs sociaux et intérêts institutionnels (politiques ou managériaux) au sein des organismes HLM et *in fine* la suprématie des objectifs de bonne gestion (politique ou financière), dans un contexte de forte pression sur le marché du logement, sont autant de mécanismes institutionnels qui favorisent la discrimination et la ségrégation de groupes ethniques minoritaires perçus comme des candidats « risqués » pour l'institution (que ce soit sur le plan politique ou sur celui de la bonne performance). Sans qu'il y ait intention raciste au sens étroit (c'est-à-dire intention de nuire et d'inférioriser certains groupes au nom de croyances racistes), les processus d'attribution fonctionnent à la discrimination et à la ségrégation ethniques.

Ces résultats ont des implications théoriques fortes. Ils confirment la pertinence d'une conceptualisation en termes de racisme institutionnel. La discrimination et la ségrégation ethniques dans le logement social ne sont pas simplement l'effet de l'action d'individus racistes au sein des organismes HLM : c'est bien l'ensemble des acteurs rencontrés qui produisent les mêmes grilles de lecture du problème des attributions, en tirant les mêmes conséquences au niveau des politiques et pratiques mises en œuvre, à commencer par la nécessité de prendre en compte l'origine ethnique des candidats et locataires en place dans chaque situation d'attribution. C'est moins à une stratégie institutionnelle intégrée qu'on a affaire qu'à un ensemble de « petites décisions » oscillant entre le formel et l'informel, faisant intervenir des raccourcis cognitifs sur le candidat qui « convient » à tel logement, telle cité ou telle cage d'escalier, tout en franchissant rarement de façon manifeste la frontière de l'illégal, puisque ces manipulations de l'origine ethnique demeurent le plus souvent invisibles, non écrites et non dites hors de l'institution. Il faut souligner que les stéréotypes ethniques ne sont pas confinés aux agents du front (conseillères sociales, gestionnaires de cités) mais partagés par l'ensemble des acteurs, du sommet de la hiérarchie à la base. 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 : les discriminations ethniques dans l'accès au logement social ne sont pas principalement le résultat d'un racisme « de guichet ».

Par ailleurs, ces processus ne sont pas non plus la simple traduction d'une « idéologie raciste » qui imprégnerait de façon homogène, insidieuse, invisible, l'ensemble du monde social et de ses institutions. Si nous avons ici surtout souligné les mécanismes que l'on retrouve d'une institution HLM à l'autre, l'entrée par l'institution permet aussi de voir que les discriminations et la ségrégation, étant ancrées dans des mécanismes institutionnels, varient en fonction des contextes institutionnels spécifiques. Par exemple, un fort volontarisme

politique des élus locaux ou de l'Etat local, une culture d'institution à coloration nettement sociale, peuvent contenir certaines pratiques. A un autre niveau, souligner que discrimination et ségrégation ont leur source dans des processus institutionnels conduit à affirmer que la lutte contre ces phénomènes passe par l'introduction de changements institutionnels (tels qu'un resserrement des contrôles publics et de la transparence des attributions, ou encore une hiérarchisation claire des principes de « droit au logement » et de « mixité sociale » en faveur du premier, comme l'a préconisé le GELD (2001)) ou la transformation de l'environnement et des contraintes institutionnelles (par exemple par une relance de la construction neuve, qui relâcherait la pression sur les organismes HLM) pourraient limiter ces processus inégalitaires (tandis que d'autres changements pourraient les amplifier).

Comment alors penser ensemble les dimensions individuelle, institutionnelle et structurelle de ces processus ? Tout d'abord, si les sources de la discrimination et de la ségrégation ethniques ne sont pas principalement individuelles, les entretiens font néanmoins apparaître des différences dans les représentations et postures individuelles des acteurs à travers les nuances apportées, les termes utilisés, les convictions exprimées. Ainsi, le seuil de tolérance est pour les uns une évidence, ainsi que sa dimension ethnique ; pour les autres, c'est une notion dangereuse, quand bien même ils reconnaissent paradoxalement la nécessité de tenir compte des « équilibres », y compris ethniques. Le racisme individuel peut ainsi venir renforcer le racisme institutionnel ; à l'inverse, les convictions antiracistes peuvent déboucher sur une certaine conscience de la portée discriminatoire des pratiques et contenir en partie celles-ci. Ensuite, les institutions n'opèrent pas dans un environnement lisse d'où seraient absents tout rapport de domination et toute idéologie légitimant celle-ci. Les représentations et stéréotypes ethniques prégnants dans la société globale rendent les pratiques discriminatoires et ségrégatives d'autant plus acceptables qu'elles les légitiment. Dans le discours des acteurs locaux, la légitimation de ces pratiques 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. Cela conduit à identifier une forme spécifiquement républicaine du racisme culturel, un « racisme culturel à la républicaine ». En outre, la définition traditionnelle en France de la discrimination comme acte individuel favorise le déni des discriminations par les acteurs locaux, qui ne semblent pas -ou pas toujours- avoir conscience de la dimension discriminatoire de leurs actes.

L'une des questions qui se posent au terme de cette étude est alors celle de l'impact que pourrait avoir la redéfinition en cours de la discrimination, portée notamment à l'échelle de l'Union européenne, qui tend à inclure dans cette définition les processus qui, directement ou non, intentionnellement ou non, ont pour conséquence la (re-)production d'inégalités ethniques. Cette redéfinition sera-t-elle susceptible de rendre les acteurs pleinement conscients de la dimension discriminatoire de leurs politiques et pratiques ? La lutte contre les discriminations reposera-t-elle sur des moyens suffisants pour que les institutions HLM renoncent en partie à agir dans leur intérêt propre, au nom de l'égalité d'accès au logement social ?

Références

Barker, M. (1981). *The new racism*. Londres : Junction Books.

- Berger, P., & Luckmann, T. (1989). *La construction sociale de la réalité*. Paris : Méridiens Klincksieck.
- Bourgeois, C. (2002). Attribution des logements sociaux. In M. Ségaud, J. Brun, & J.-C. Driant (dir.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement* (pp. 34-35). Paris : Colin.
- Bourgeois, C. (1996). *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeu des acteurs locaux*. Paris : L'Harmattan.
- Brouant, J.-P., & Jégouzo, Y. (1998). *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*. Paris : La Documentation française.
- Carmichael, S., & Hamilton, C. V. (1967). *Black power : the politics of liberation in America*. New York : Vintage Books.
- Corcuff, P. (1995). *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale*. Paris : Nathan.
- 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.
- GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations) (2001). *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*. Paris : GELD.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris : PUF.
- Guillaumin, C. (2002 [1^e éd. 1972, Mouton]). *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 M. Silverman (dir.), *Race, discourse and power in France* (pp. 5-13). Aldershot : Avebury.
- Hall, C. (dir.) (2003). *Constructing clienthood in social work and human services : interactions, identities and practices*. Londres : Jessica Kingsley Publishers.
- Lamont, M. (2002). *La dignité des travailleurs*. Paris : PFNSP.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York : Sage.
- 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 D. Constant Martin (dir.), *Cartes d'identité, comment dit-on « nous » en politique ?* (pp. 245-281). Paris : PFNSP.
- Mouvements* (1999). Le modèle français de discrimination. Un nouveau défi pour l'antiracisme. N° 4, mai-juillet.

Rudder (de), V. (1998). Jalons pour une histoire socio-politique de la recherche sur les relations interethniques en France. In Actes du colloque de Rennes 18-20 septembre 1997, *Migrations internationales et relations interethniques. Recherche, politique et société* (pp. 73-96). Paris : L'Harmattan.

Rudder (de), V. (1991). 'Seuil de tolérance' et cohabitation pluriethnique. In P.-A. Taguieff (dir.), *Face au racisme* (pp. 154-166). Paris : La Découverte.

Rudder (de), V., Poiret, C., & Vourc'h, F. (2000), *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*. Paris : PUF.

Sala Pala, V. (2005). *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*. Thèse de doctorat en science politique (Dir. Patrick Hassenteufel), Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE). Université de Rennes 1, Rennes.

Sayad, A. (1999). *La double absence : des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris : Seuil.

Simon, P. (2003). Le logement social en France et la gestion des « populations à risques ». *Hommes et migrations*, n° 1246, novembre-décembre, 76-91.

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.

Taguieff, P.-A. (1988). *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*. Paris : La Découverte.

Todd, E. (1994). *Le destin des immigrés*. Paris : Seuil.

Weber, M. (1995). *Economie et société*. Paris : Plon (2 vol.).

Wieviorka, M. (1998a). La production institutionnelle du racisme. *Hommes et migrations*, n° 1211, janvier-février, 5-15.

Wieviorka, M. (1998b). *Le racisme, une introduction*. Paris : La Découverte.

ⁱ Pour une analyse beaucoup plus détaillée de cette étude de cas, nous nous permettons de renvoyer le lecteur au chapitre qui lui est consacré dans notre thèse (Sala Pala, 2005, chapitre 7 : « Le racisme institutionnel dans les attributions de logements sociaux : le cas de Marseille », pp. 426-528).

ⁱⁱ Le dispositif d'enquête est principalement constitué d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs menés à Marseille en 2001 et 2002 dans le cadre d'une thèse de science politique relative à la construction de frontières ethniques par les politiques du logement social en France et en Grande-Bretagne (Sala Pala, 2005). Nous avons rencontré diverses catégories d'acteurs (des postes de direction aux *street-level bureaucrats*) au sein de différentes institutions impliquées à un titre ou à un autre dans la politique du logement social (organismes HLM publics et privés, municipalité, services déconcentrés de l'Etat, associations). Nous nous appuyons ici principalement sur la douzaine d'entretiens menés auprès d'acteurs des organismes HLM, lesquels détiennent la compétence d'attribuer les logements sociaux.

ⁱⁱⁱ On ne citera que les plus emblématiques de ces lois : loi relative à la mise en œuvre du droit au logement de 1990 (dite loi Besson) ; loi d'orientation pour la ville de 1991 (LOV) ; loi contre les exclusions de 1998 ; loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000.

^{iv} Le CCH (et lui seul) définit des critères d'éligibilité au logement social. Aujourd'hui, ces critères (plafonds de ressources et, en ce qui concerne les étrangers, caractère régulier du séjour en France) sont tels qu'ils permettent à 57% des résidents de prétendre à un logement social (Brouant, Jégouzo, 1998, p. 72). Il mentionne ensuite les critères qui doivent guider les attributions prononcées par les organismes HLM : l'article R. 441-3 prévoit ainsi qu'il doit être tenu compte « des caractéristiques des logements mentionnés, de la composition des foyers et de l'ancienneté des demandes..., des besoins et de l'ensemble des ressources des demandeurs à la recherche d'un logement ». Le CCH fixe également des critères généraux de priorité (article R.441-4). Mais globalement, les critères sont subjectifs, imprécis et non hiérarchisés. Le moins qu'on puisse dire est que « la marge de manœuvre offerte aux organismes paraît assez large ») (Brouant, Jégouzo, 1998, p. 82).

^v Tout d'abord, du côté de l'Etat local, le RDA des BDR est rédigé dans des termes très évasifs qui ne précisent pas réellement les critères définis nationalement, ce qui traduit la difficulté (ou un certain manque de volonté) de l'Etat local de se poser comme poseur de règle, lui qui est l'un acteur faible du système local du logement social dont les organismes HLM constituent le pôle fort (Bourgeois, 1996). Ensuite, les dispositifs devant assurer le partenariat intercommunal (PLH, charte des attributions) n'ont pas été vraiment saisis : le désintérêt des élus locaux pour cette question et les résistances à l'intercommunalité dans l'agglomération marseillaise n'ont pas favorisé leur mobilisation. Enfin, les dispositifs en faveur des « plus défavorisés » (PDL, ACD) n'ont pas non plus réellement remis en cause les politiques d'attribution des organismes HLM.

^{vi} Faute de place, nous n'approfondirons pas ici la question de l'action des réservataires (notamment des réservataires publics, municipalité et préfecture) qui disposent d'un contingent pour lequel ils peuvent proposer des candidats aux organismes HLM (ceux-ci décidant *in fine* des attributions). Soulignons simplement que notre enquête a montré que, pour un ensemble de raisons, les processus de discrimination et ségrégation ethniques se reproduisent aussi sur le parc contingenté au profit de ces réservataires.

^{vii} Depuis la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991, la CAL est composée de six membres issus du conseil d'administration de l'organisme bailleur, dont un représentant élu des locataires ; le maire y siège avec voix délibérative ; le préfet peut assister à tout réunion de CAL.