**Cédric DAVID, *Logement social des immigrants et politique municipale en banlieue ouvrière (Saint-Denis, 1944-1995). Histoire d’une improbable citoyenneté urbaine,* Thèse de doctorat, Université Paris Ouest-Nanterre, 2016*.***

Résumé :

Territoire d’industrie et d’immigration, Saint-Denis est un des hauts lieux de la « banlieue rouge » de Paris. Après 1945, dans ce centre ouvrier suburbain à l’histoire singulière, la pénurie de logements que connaît la France est aggravée par la médiocrité du parc immobilier ancien, et par une croissance démographique qui se traduit notamment, de la fin des années 1950 au début des années 1970, par le développement d’importants bidonvilles d’immigrants dans les interstices d’une urbanisation encore en cours. Depuis la Libération, la municipalité de Saint-Denis avait fait de la construction de logements un axe central de sa politique sociale ambitieuse qui devait en faire l’une des vitrines locales de l’action communiste. À Saint-Denis, s’est ainsi constitué l’un des plus importants offices d’habitation à loyer modéré (HLM) de banlieue parisienne, gestionnaire d’environ 9 000 logements à la fin des années 1970. La confrontation des pratiques municipales à un peuplement immigré qui se trouve progressivement placé au centre des nouvelles problématisations du devenir de la société et de la ville en France, représente le cœur de notre enquête.

Les archives locales conservent une documentation conséquente qui éclaire les enjeux posés par la gestion d’un organisme HLM important et, au-delà, les mutations économiques et sociales que son développement induit, qu’il accompagne, ou auxquelles il se trouve confronté. Leur étude permet d’approfondir l’analyse de l’histoire de la gestion municipale communiste, comme des politiques urbaines et des configurations administratives successives qui ont marqué l’activité de l’office d’HLM de Saint-Denis durant la seconde moitié du XXe siècle. Plus spécifiquement, l’étude des fonds de l’office HLM dionysien nous a permis de retracer son histoire *de l’intérieur*. Outre la documentation administrative ordinaire, les dossiers de locataires conservés permettent d’affiner la description du public logé et d’interroger dans la durée les relations entretenues entre un office municipal et ses locataires. Le traitement de près de 2000 de ces dossiers par une approche quantitative débouche ainsi à la fois sur une micro-histoire sociale et sur une étude fine des pratiques d’une institution de logement social. En autorisant de croiser nationalités, lieux de naissance, âges et professions cette source rend possible, bien qu’elle soit complexe, une analyse fine des mobilités et ancrages résidentiels, comme des ségrégations.

À la lumière de cette documentation, il apparaît que le logement des immigrants étrangers ou (post)coloniaux prend une importance croissante à partir des années 1960. Encore inférieure à 10 % en 1965, la proportion des ménages d’immigrants logés par l’office HLM de Saint-Denis s’élève à un quart des locataires, au moins, dans les années 1980. Si l’on tient compte, en plus, des immigrants de nationalité française, la courbe est parallèle et environ dix points au-dessus de la précédente : l’ensemble des ménages dont un des conjoints est né hors de la France métropolitaine représente ainsi autour de 40 % des locataires de l’office dionysien au début des années 1980. Cette évolution s’inscrit dans l’histoire dès le départ assez spécifique du peuplement du parc de l’office dionysien. Dès les années 1950, en effet, la proportion d’ouvriers y est plus importante qu’en moyenne nationale (autour de 50 % contre 35 % environ dans l’ensemble des HLM en France). De même, du fait de l’importance des relogements imposés par l’insalubrité, la question se pose très vite de la place à accorder aux plus pauvres. À Saint-Denis dans les années 1960, on est loin des HLM comme « société petite-bourgeoise » tels que les décrivait alors Alain Touraine. Aussi l’étude des mobilités résidentielles permise par les dossiers de locataires de l’office dionysien, quoique partielle, montre l’absence d’un phénomène de fuite des « classes moyennes » ; souvent vu à partir des années 1970 comme la source d’un appel d’air conduisant à substituer des immigrés au peuplement initial des cités HLM. L’étude des dossiers de locataires offre, dans le détail, de nombreux résultats qui confirment qu’on ne peut pas envisager ces immigrants comme un bloc homogène. Elle permet en effet d’introduire des distinctions entre profils d’immigrants, parfois au sein d’un même groupe national, et de nuancer le tableau en fonction des générations de locataires, de leurs caractéristiques socio-démographiques et de leur mode d’accès au logement social.

Ainsi, cette étude – comme d’autres avant elle – remet très largement en cause l’idée d’une rupture nette autour de 1975. Cette idée apparaît, de fait, fondée sur une lecture fautive de la chronologie du second XXe siècle selon laquelle la crise économique aurait abouti à l’arrivée de familles immigrées, permise par la crise des grands ensembles et par l’autorisation de l’immigration familiale en 1976… qui existait pourtant bien avant les années 1970. L’étude des ségrégations au sein du parc HLM municipal montre qu’elles sont relativement modérées à la fin de cette décennie. Contrairement aux craintes du moment, l’accroissement du peuplement immigré n’est donc pas, à proprement parler, à l’origine de la formation de « cités-ghettos ». On observe plutôt une diffusion des immigrants dans les cités municipales. Ils viennent alors participer à des situations de cohabitations entre différentes fractions des classes populaires. Situations courantes négociées avec difficulté par l’office lorsqu’émergent des conflits d’usage, elles paraissent s’aggraver à partir des années 1980, lorsque des écarts sociaux importants se creusent entre cités municipales plus ou moins valorisées.

Le deuxième apport principal de ce travail est la description, inédite dans une telle durée, qu’il propose du fonctionnement ordinaire d’un office public HLM. Cette recherche montre qu’en banlieue industrielle et ouvrière, le logement représente tout particulièrement une « marchandise impossible », pour reprendre l’expression de Christian Topalov. La construction HLM y est relativement plus coûteuse et compliquée qu’en banlieue plus lointaine car elle nécessite souvent le démantèlement d’installations industrielles ou militaires, ou encore la réalisation d’opérations de rénovation urbaine accompagnées de nombreux relogements. De plus, par des choix politiques locaux, et en réponse à la situation économique du public logé, l’office dionysien a longtemps pratiqué des niveaux de loyers et de charges très bas. Ces différents facteurs expliquent une situation de fragilité financière chronique, seulement masquée durant les principales phases de construction neuve. C’est là une autre raison importante de l’apparente inconséquence des acteurs locaux en charge du logement social. Ils sont constamment tiraillés par les contraintes de la construction et de la gestion HLM dans un tel territoire, et cela dès la période que l’on a coutume d’appeler les « Trente glorieuses », souvent vue aussi comme l’apogée du communisme municipal.

La chronologie proposée s’ouvre sur une première période d’une vingtaine d’année, de 1944 à 1965, durant laquelle l’action municipale est tenace, mais très loin d’une modernisation triomphante. Les municipalités, communiste puis doriotiste de l’entre-deux-guerres, n’avaient pas construit de logements sociaux. Après la Libération, la situation est donc très critique à Saint-Denis. En raison de la pénurie récurrente de financement, la construction de certaines cités s’étale sur plus de dix ans, ce qui produit dès le départ déséquilibres financiers, plaintes de locataires et longue attente des mal-logés. À l’issue de cette première période 4 500 à 5 000 logements sont gérés par l’office dans une situation de sous-administration chronique.

À partir du milieu des années 1960 et pour une dizaine d’année, en lien avec la création du département de la Seine-Saint-Denis, le contexte est plus favorable à la construction massive de logements, mais cela pour un court laps de temps seulement et au moment où le modèle du grand ensemble est de plus en plus fortement critiqué. Ainsi, entre 1965 et 1974, ce sont plus de 4 000 nouveaux logements qui sont construits et gérés par l’office dionysien, devenu l’un des plus importants de banlieue parisienne. Pourtant, il s’avère dans l’incapacité de mener de front la construction rapide de nombreux logements et l’entretien courant des cités plus anciennes. L’inertie d’un modèle de financement orienté vers la construction rend impossible l’entretien matériel du patrimoine HLM, ancien ou récent, pourtant perçu comme un enjeu dès les années 1960.

La dernière période, de 1975 à 1995, est marquée par la crise budgétaire profonde de l’office municipal, révélée et accentuée par l’arrêt des constructions. À la suite de la loi Barre de 1977 qui réforme tout le système de financement du logement, l’entrée en application de l’aide personnalisée au logement est très progressive pour les locataires de l’office dionysien. Elle se fait au rythme d’opérations de réhabilitation des cités qui disposent désormais de financements dédiés, mais sont étroitement conditionnés. Là encore, il faut fortement amender la représentation courante qui fait de l’APL une cause majeure de l’accroissement du peuplement immigré des HLM. Cependant, vu de l’office dionysien, la principale innovation des années 1970 en termes de financement est bien la création d’un guichet spécifique pour le logement des étrangers, avec le « 0,1 % immigré » prélevé sur les contributions patronales au financement de la construction. Ce dispositif joue un rôle déterminant pour maintenir l’attention des responsables de l’office dionysien sur la question du peuplement immigré sans pour autant donner lieu à une véritable politique publique, car l’orientation initiale favorable à un accès accru des immigrés aux HLM est rapidement abandonnée dès le début des années 1980. Jusqu’aux années 1990, à l’heure de l’élaboration de la politique de la ville, les réformes de gestion engagées ne parviennent que difficilement à restaurer un équilibre financier. Cela se fait au prix d’une gestion différenciée selon les quartiers, peu favorable aux locataires des « cités périphériques » les plus dégradées.

Ces tensions économiques et sociales rythment donc toute l’histoire de l’office dionysien. Parce que la priorité est toujours de construire, et plus tard de gérer tant bien que mal l’existant et l’équilibre budgétaire, à cause d’insuffisances administratives, ou du fait de la complexité des situations, l’office HLM de Saint-Denis ne s’avère pas en mesure d’exercer un véritable contrôle sur le peuplement de son parc de logement.

Pour autant, la reconnaissance de l’appartenance locale des immigrants, si ce n’est d’une « citoyenneté urbaine » que les acteurs peinent à définir, est bien en jeu dans l’accès aux logements municipaux. C’est le troisième apport principal de cette recherche. À la lumière de cette histoire par le bas fortement dépendante des contraintes économiques, sociales et institutionnelles pesant sur la gestion d’un office HLM en banlieue ouvrière, on peut tenter de comprendre comment les acteurs municipaux dionysiens ont pu intégrer dans le champ de la solidarité locale de nombreux immigrants, tout en contribuant dans le même mouvement à la stigmatisation durable de minorités immigrées. Cette approche se distingue des études sociologiques assez nombreuses qui ont déjà étudié la question des attributions de logements sociaux sous l’angle des discriminations envers les étrangers ou les minorités ethno-raciales. Les hypothèses privilégiées dans ce cadre sont celle d’un « racisme institutionnel » dépassant les intentions des acteurs, ou celle d’une volonté délibérée d’exclure les immigrés vus comme un poids politique, plus ou moins bien dissimulée selon les communes. L’observation historique du cas dionysien montre, assez souvent, que l’exercice de discriminations envers des immigrants ou leurs descendants s’apparente pour les acteurs locaux à un choix légitime, à une « sélection nécessaire » face aux circonstances.

La logique d’une hospitalité municipale initialement à l’œuvre apparaît ainsi d’emblée mise en difficulté par la dissymétrie entre offre et demande de logements sociaux, très forte dans les années 1950. Dans cette logique traditionnelle de l’institution communale dans laquelle l’étranger est admis à bénéficier des interventions et protections locales, mais de façon graduelle et conditionnée. Cela signifie uniquement que les institutions locales ne refusent pas par principe l’accès des étrangers aux HLM. Cette logique, qui privilégie ceux installés dans la commune depuis le plus longtemps, explique qu’on impose – de façon de plus en plus explicite à partir du milieu des années 1960 – des durées de résidence locale plus longues aux étrangers qu’aux Français dans la procédure d’attribution des HLM municipaux. Dans une situation de pénurie de logement, ce mécanisme de protection dissymétrique tend rapidement à se gripper.

À partir de la fin des années 1960, alors que d’importantes opérations d’aménagement urbain sont engagées à Saint-Denis, la question est vue sous l’angle nouveau du peuplement immigré et de sa répartition dans l’agglomération parisienne. Dans les pratiques davantage que dans les discours publics municipaux, prend alors forme une logique de « seuil de tolérance » aux immigrants à la source de discriminations plus systématiques. Cette logique est introduite par le principe d’un quota maximal de relogement d’étrangers, souvent établi à 15, voire 10 %, au cours des années 1960. Elle se cristallise en 1974, avec la formulation par le Préfet de Seine-Saint-Denis, d’une politique d’endiguement du peuplement immigré ciblant huit communes dont Saint-Denis. Dans ce registre de gestion du peuplement immigré, ce sont les rapports de pouvoirs entre institutions urbaines qui apparaissent déterminantes. Le « seuil de tolérance » demeure relatif, dans la mesure où ma part des immigrants logés continue de progresser, mais le socle de discriminations futures se constitue. En effet, cette problématisation du peuplement est ensuite reformulée à l’échelle des cités, voire des cages d’escaliers dans le cadre de la gestion des organismes HLM. Tandis que l’importante crise budgétaire qui touche l’office HLM de Saint-Denis à partir 1974, combinée à une désindustrialisation avancée, contribue à une crispation durable sur la question ethno-raciale, à l’heure d’une profonde réforme gestionnaire de l’organisme municipal et des débuts de la politique de la ville.

Parallèlement aux registres de l’hospitalité municipale et à celui du peuplement, celui de la citoyenneté urbaine esquisse un troisième répertoire par le biais duquel est géré l’accès au logement des immigrants et des minorités ethno-raciales. Plus insaisissable, dans la mesure où le paradigme de classe domine dans le discours politique local, ce registre de la citoyenneté est bien mobilisé de façon discontinue. Mais, loin d’une vision de la citoyenneté souvent idéalisée, il représente lui aussi un registre de justifications de pratiques discriminatoires. Ainsi, dès les lendemains de la Libération et jusqu’à l’indépendance algérienne, il s’applique aux « Français musulmans d’Algérie » nombreux à Saint-Denis. Sans l’intervention de dispositifs incitatifs particuliers, la municipalité dionysienne se tourne vers ce public de « citoyens diminués » et loge des familles dès la fin des années 1950, non sans contradictions et limites. La réglementation HLM contient également la possibilité d’un droit d’accès égal entre Français et étrangers. Il peine cependant à être reconnu par les acteurs du secteur durant les années 1950-1960. L’office dionysien suit ici la tendance générale. Enfin, c’est la politique de la ville ciblant spécifiquement les quartiers de banlieue en crise à partir des années 1970-1980, qui fait un usage de plus en plus affirmé de l’idée de citoyenneté. Mais, le cas de l’office HLM dionysien, montre que l’égalité de traitement entre locataires est déclarée comme un principe fort des réformes gestionnaires engagées, se heurte à des inégalités socio-économiques accrues et coexiste avec des pratiques d’attribution des logements qui recourent de plus en plus à des catégorisations ethno-raciales. Aussi, bien que logées dans les cités municipales, la citoyenneté à laquelle accèdent les minorités cumulant difficultés socio-économiques et identification comme immigrées, apparaît en définitive comme une citoyenneté subalterne.

Retracer l’histoire du logement social des immigrants à Saint-Denis, conduit ainsi à poser l’hypothèse suivant laquelle les faiblesses du secteur HLM en France, et tout particulièrement en banlieue ouvrière, ont contribué à rendre très fragile l’exercice d’une citoyenneté urbaine, relativement autonome du cadre dominant de la citoyenneté nationale, ouverte aux immigrants et aux minorités, qui serait garantie par les municipalités et plus largement par les institutions urbaines.