

Loger les immigrés

Marc Bernardot

La Collection TERRA est animée par le réseau scientifique TERRA (<http://terra.rezo.net>) créé pour stimuler la production en sciences humaines et sociales sur un domaine saturé, dans l'espace public, par les idéologies et les croyances : celui des réfugiés, de l'asile, de la vie en exil, et, par suite, les rapports culturels à l'altérité, les formes de xénophobie, la place des étrangers dans la société, leur exclusion sociale, les politiques de mise à l'écart...

Comité éditorial: M. Agier, R. Bazenguissa-Ganga, M. Bernardot, D. Bigo, L. Bonelli, A. Brossat, P. Bruneteaux, E. Dorlin, M. Doytcheva, J. Falquet, E. Fassin, J. Freedman, N. Guénif, E. Guichard, R. Ivekovic, O. Le Cour Grandmaison, A. Lemarchand, A. Oriot, S. Palidda, C. Poiret, R. Rechtman, P. Rygiel, H. Thomas, M. Timera, J. Valluy, C.-A. Vlassopoulou

Directeurs : M. Bernardot (cyberns@wanadoo.fr),
J. Valluy (valluy@univ-paris1.fr).

DANS LA MÊME COLLECTION

Persécutions des femmes

Savoirs, mobilisations et protections

Sous la direction de Jane Freedman et Jérôme Valluy

Camps d'étrangers de Marc Bernardot

Correction : Carol Duheyon

Éditions du Croquant

Broissieux • 73340 Bellecombe-en-Bauges

www.editionsducroquant.org

Diffusion distribution : Les Belles Lettres

© Éditions du Croquant, septembre 2008

ISBN : 978-2-9149-6844-7

Dépôt légal : septembre 2008

Loger les immigrés

La Sonacotra 1956-2006

Collection TERRA

Ouvrage publié avec le soutien de la région Rhône-Alpes

Rhône-Alpes

éditions du croquant 

Remerciements

Cet ouvrage, tiré d'une partie de ma thèse de doctorat, est resté en gestation durant plusieurs années. Pour sa réalisation et sa mise à jour j'ai bénéficié de nombreux conseils et encouragements qui sont venus s'ajouter aux soutiens obtenus dans les années 1990 pour mes recherches initiales sur les foyers de travailleurs. Je souhaite remercier tout particulièrement Michel Desmet et Bertrand Maréchaux qui ont autorisé mes investigations à la Sonacotra, les différents acteurs de cette histoire que j'ai rencontrés et notamment ceux qui ont accepté la publication des extraits d'entretiens ici rapportés.

J'ai aussi été soutenu scientifiquement et financièrement par le réseau TERRA (Travaux, études, recherches sur les réfugiés et l'asile) et par le programme « Frontières » de l'ANR (Agence nationale de la recherche).

Plusieurs collègues, amies et amis m'ont fait profiter de leurs critiques. Je pense notamment à Anne-Marie Guillemard, qui a dirigé ma thèse, mais aussi à Claire Lévy-Vroelant, Anna Nowak, Edmond Préteceille, Patrick Simon, Maryse Tripier qui ont accompagné mon travail à différentes étapes. Ce livre doit beaucoup à ma compagne Hélène Thomas qui m'a aidé à le finaliser.

Merci enfin à Jean-Luc Favreau et à Carol Duheyon pour leurs corrections.

À Françoise Fabre

Introduction

La « question du logement » a pris une place considérable dans les sociétés industrielles depuis 150 ans. Nous proposons de l'aborder sous l'angle particulier du logement pour isolés étrangers en France. Si l'on en croit certains travaux, il s'agit d'un objet difficile, voire impossible¹. En effet, une analyse scientifique de ces objets « logement » et « étranger », idéologiquement construits, est délicate et cela d'autant plus que « le logement des étrangers » les croise. C'est pourquoi nous avons choisi d'associer une problématique historique à une problématique sociologique. Pourquoi une problématique historique ? Parce que l'étude de la structuration de ce marché immobilier spécifique sur une période longue² paraît pouvoir enrichir l'analyse des interactions entre les pouvoirs publics et les promoteurs de cette politique publique de logement et les populations auxquelles elle est destinée en considérant ces interactions dans leur dynamique et leur réciprocité. Pourquoi une problématique sociologique ? Parce qu'elle permet de saisir les effets de cette politique sur les populations concernées et apporte un éclairage inédit sur l'aménagement de la catégorie « immigré » par les politiques du logement et du cadre de vie. Ce point de vue

.....

1. A. Limousin, « L'histoire de l'immigration en France : une histoire impossible », *Pouvoirs*, 47, 1988, C. Topalov, *Le Logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, PFNSP, 1987.

2. M. Lescure, *Les banques, l'État et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine, 1820-1940*, Paris, EHESS, 1982.

est complémentaire de l'approche par les politiques de l'emploi et des flux migratoires³.

Cette double problématique en traverse d'autres qui relèvent de disciplines comme la science politique et l'urbanisme. Cet objet de recherche s'inscrit dans les histoires longues des rapports entre l'étranger et le citoyen, le célibataire et la famille, le logement collectif et le logement individuel, l'habitat provisoire et l'habitat pérenne. Toutes ces dimensions se rejoignent sur un point : elles envisagent la place de l'ouvrier dans la nation et dans la ville⁴. Dans le cas que nous nous proposons d'étudier, l'histoire coloniale française⁵ rend spécifique une question qui ne l'est pas ailleurs en Europe : la question immigrée.

Le foyer de travailleurs migrants : un exemple original de logement social

Le type d'habitat que constitue le foyer de travailleurs migrants est un exemple original de traitement de la concentration ouvrière par le biais du logement social⁶. La solution que peut offrir le logement collectif pour des populations laborieuses, jeunes, masculines et nouvellement venues est le produit d'une histoire complexe. Dans le cadre du développement industriel de la

.....

3. Nous avons cherché à identifier les « différents acteurs collectifs en conflit autour de chacun des enjeux » et à étudier les « interactions entre les dispositifs et le champ des représentations et des conduites [...] ». A.-M. Guillemard, *Le déclin du social*, Paris, PUF, 1986, pp. 25-26.
4. M. Verret envisage cette place de l'ouvrier comme une « conquête » d'abord d'un espace minimal puis des normes d'occupation, de surface et de confort. M. Verret, *L'Espace ouvrier*, Paris, Armand Colin, 1979. Voir aussi S. Magri et C. Topalov, « Pratiques ouvrières et changements structurels dans l'espace des grandes villes du premier xx^e siècle. Quelques hypothèses de recherche » in S. Magri et C. Topalov (dir.), *Villes ouvrières, 1900-1950*, Paris, L'Harmattan, 1989.
5. P. Legendre montre bien l'impact de l'aventure coloniale, notamment algérienne, sur la structuration contemporaine de l'administration française, visant à unifier des entités territoriales et des populations différentes autour d'un centre commun. P. Legendre, *Trésor historique de l'État en France, l'administration classique*, Paris, Fayard, 1992.
6. Dans le cadre de préoccupations hygiénistes et morales, l'action publique de logement social doit permettre à la fois de transformer la société et d'en corriger les inégalités. J.-P. Flamand, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris, La Découverte, 1989.

France et de son urbanisation au XIX^e siècle, l'option d'une concentration ouvrière dans un même lieu de vie s'opposait à celle d'une dispersion dans le tissu urbain. Un long débat eut lieu entre ceux pour qui la dangerosité des classes laborieuses interdisait toute velléité de regroupement de cette population et ceux qui, sur fond de considérations hygiénistes à propos de l'insalubrité et de risques d'épidémies, trouvaient nécessaire à la fois d'assainir les quartiers vétustes à des fins de police sociale et de fixer la main-d'œuvre à proximité d'un centre de production. L'effort public entrepris sous le second Empire en faveur de l'habitat bon marché, certes timide, ne s'est pas démenti jusqu'à nos jours. Pour les travailleurs migrants, les conceptions en matière de logement ont connu sensiblement la même évolution mais avec un décalage temporel car l'immigration contemporaine n'a pas vraiment été envisagée avant les années 1950 sous l'angle de ses conséquences en termes de logement mais seulement sous celui de la gestion de cette main-d'œuvre temporaire.

Le logement des célibataires, par opposition à celui des familles, est aussi marqué par une histoire particulière. Le célibataire est, du point de vue des pouvoirs publics et des entrepreneurs, une source d'inquiétude en raison de sa mobilité géographique et sociale. Le logement est envisagé en tant qu'instrument de sédentarisation, de séparation et de contrôle. La sédentarisation de la main-d'œuvre ouvrière est un moyen décisif pour l'employer durablement, le mariage étant le moyen le plus efficace pour retenir le travailleur. La séparation entre le célibataire et les familles est présentée comme indispensable pour les bonnes mœurs car il est perçu comme un corrupteur moral. Le contrôle est nécessaire d'un point de vue politique et sanitaire : politique parce que le célibataire ouvrier, n'ayant rien à protéger, est sensible aux discours révolutionnaires ; sanitaire parce que son mode de vie supposé dissolu est désigné par les hygiénistes comme un facteur de transmission de maladies épidémiques. L'homme isolé est, au XIX^e siècle, une anomalie sociale qui doit être tenue à distance du logement familial. Appréhendé comme un individu indiscipliné et débauché, il faut lui

affecter des « circuits spéciaux de déplacements⁷ » à l'intérieur des habitations.

Il faut attendre le début du xx^e siècle pour voir apparaître en France un « habitat » de célibataire, des « hôtels populaires pour hommes⁸ ». Ce sont des initiatives privées qui promeuvent ces types d'hébergement collectif. Ces expériences se fondent sur des réalisations analogues en Angleterre, aux États-Unis, en Italie et en Autriche⁹. En Angleterre, ces hôtels existent à Londres depuis 1892 et s'appellent les Rowton Houses, du nom de leur promoteur. À New York, le Mills Hôtel, construit en 1898, comprend 1554 chambres qui sont mises à la disposition des locataires à partir de 17 heures. À Milan, l'Albergho popolare est construit en 1901 sur les bases des Rowton Houses. À Vienne, l'Hôtel Mannerheim reçoit 180 personnes et un office est proposé aux locataires, pour y préparer eux-mêmes leur repas.

À cette figure du célibataire s'ajoute déjà parfois celle de l'étranger, en l'occurrence, au xix^e siècle, le Belge, l'Italien ou le Polonais. Mais l'immigration des « coloniaux » donne une tout autre dimension à la question de la protection, du contrôle et de la sélection des migrants célibataires. Les craintes liées à la présence d'un étranger de l'intérieur, « indigène » des possessions lointaines, entraîneront inéluctablement l'intervention croissante de la puissance publique.

Pour les travailleurs étrangers, hormis quelques expériences de casernement au début du xx^e siècle, par exemple au Creusot¹⁰

.....
7. « À l'origine de l'habitat, une règle de sélection: il s'applique aux individus soumis à la légalité et à la morale conjugale, il n'y a pas d'habitat célibataire. », L. Murard, P. Zylberman, *Le petit travailleur infatigable. Villes-usines, habitat et intimités au xix^e siècle*. Paris, Recherches, 1976, pp. 205-206.

8. « En 1910 nous avons mis en exploitation l'hôtel populaire hommes avec 743 chambres spécialement destinées aux célibataires hommes; c'est la première tentative de ce genre qui vient d'être faite en France. » Cet hôtel est situé au 94, de la rue de Charonne dans le 11^e arrondissement de Paris. *L'hôtel populaire, Fondation « Groupe des maisons ouvrières », ses immeubles en 1911*, Paris, 1912.

9. *L'hôtel populaire, op. cit.*, pp. 92 à 139.

10. « Les casernes [...] présentent l'avantage d'être peu coûteuses, de ne pas occuper trop de places dans l'usine ou à sa proximité immédiate et d'être faciles à surveiller. » C. Devilliers, B. Huet, *Le Creusot, naissance et développement d'une ville industrielle, 1782-1914*. Paris, Champ Vallon, 1981.

pour les ouvriers kabyles¹¹, c'est la mobilisation des soldats et des ouvriers algériens pendant la Première Guerre mondiale qui fait émerger en métropole la question de leur contrôle et par là de leur logement. Gérée dans des camps durant le conflit par l'armée avec le service d'organisation des travailleurs coloniaux (SOTC)¹², la démobilisation donne une dimension civile et policière au phénomène. En 1924 le conseil municipal de Paris et le conseil général de la Seine proposent la création d'une section des affaires indigènes nord-africaines à la préfecture de police, qui sera finalement constituée en 1925. Une commission administrative est chargée de s'occuper particulièrement des questions se rattachant à la protection des indigènes nord-africains de Paris et du département de la Seine. Les services sont installés dans une école désaffectée au 6, rue Leconte à Paris. En plus d'un système de surveillance identifiant, contrôlant et « protégeant », une branche d'assistance vise au placement de la main-d'œuvre, à la création de dispensaires antituberculeux et antivénéériens. Une des activités de ce service est la gestion de foyers d'hébergement.

« Beaucoup d'immigrants sont sans abri. Les ignobles taudis où s'amassaient autrefois, par dizaines, les Nord-Africains, constituaient un dangereux scandale. Nos foyers fournissent des chambres saines et propres, où entrent l'air et le soleil, à des prix sensiblement inférieurs à ceux que pratiquent les hôtelleries ordinaires¹³. » Par ailleurs, des foyers privés sont créés, avec l'aide de la Ville de Paris en 1931 à Paris, à Colombes et à Gennevilliers. Il s'agit de la « régie des foyers ouvriers nord-africains » dirigée par le secrétaire général de l'Institut musulman. Lors d'une délibération du conseil de la ville de Paris, le préfet

.....
11. J.-P. Frey, *La ville industrielle et ses urbanités: la distinction ouvriers, employés, le Creusot, 1870-1930*, Sprimont, Mardaga, 1986.

12. R. Schor, *Histoire de l'immigration en France de la fin du xix^e siècle à nos jours*, Paris, A. Colin, 1996, pp. 41 et suiv. Pour les différents services de gestion de la main-d'œuvre pendant la Première Guerre mondiale, voir V. Viet, *La France immigrée. Construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998, pp. 32 à 36.

13. P. Godin, « Notes sur le fonctionnement des services de surveillance, protection et assistance des indigènes nord-africains résidant ou de passage à Paris et dans le département de la Seine », Paris, Imprimerie municipale, 1933, p. 13.

de la Seine déclare : « *Nous voulons pour eux des abris spacieux, sains et, dans toute la mesure du possible, confortables. Actuellement la plupart d'entre eux s'entassent dans des réduits ignobles, réceptacles de misère et de vermines, sans air, sans soleil, où ils se succèdent sans interruption, selon la répartition horaire de leur travail. [...] Nous voulons que nos sujets africains vivent ici proprement, honorablement, sans risques. Nous tâcherons qu'à défaut des soins et des consolations de la famille ils trouvent dans le milieu qui leur sera préparé, le réconfort élémentaire* ¹⁴. »

Maisons communes et foyers communautaires en Europe

Existe-t-il des équivalents européens contemporains au système français des foyers de travailleurs migrants ? Ce n'est historiquement le cas ni en Grande-Bretagne ¹⁵ avec les conséquences domiciliaires de la loi sur les pauvres et de la loi Speenhamland, ni en Allemagne avec les lois « sociales » de Bismarck ¹⁶ concernant le logement. Si nous considérons la période contemporaine, la France est le seul pays européen (la RDA a construit des foyers pour des travailleurs africains) qui a recouru à ce mode d'hébergement. Dans les années 1960 elle présente aussi la particularité des bidonvilles périphériques. Comment les autres pays européens ont-ils géré les concentrations ouvrières d'étrangers ? Presque tous connaissent une situation de logement des immigrés ¹⁷ marquée par

.....

14. P. Godin, *op. cit.*, p. 39.

15. J.-N. Tarn, *Working-Class Housing in 19th Century Britain*, London, Lund Humphries, 1971.

16. K. Polanyi, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983, [1944], F. Engels, *La situation des classes laborieuses en Angleterre*, in *Œuvres complètes*, Paris, Éditions sociales, 1961.

17. À la différence de la définition française des étrangers résidant en France, les autres pays européens utilisent plus facilement le terme de « minorité ethnique ». Quatre minorités peuvent exister : d'abord des citoyens « indigènes » en provenance des anciens pays colonisés ou du Commonwealth, des Indiens ou des Asiatiques pour les Britanniques, des Algériens ou des Africains pour les Français, des Africains ou des autochtones américains (Surinamiens) pour les Néerlandais, ensuite des citoyens « colons » rapatriés de différentes parties des empires coloniaux ou des territoires sous contrôle, des immigrants économiques soit *guest workers*, c'est-à-dire invités à immigrer, soit clandestins ; et enfin, des réfugiés et des demandeurs d'asiles.

deux aspects : celui d'un habitat de mauvaise qualité et celui d'une concentration dans certains quartiers. Mais chacun de ces pays européens réagit en fonction à la fois des cultures politiques et des traditions nationales en termes de perception de l'étranger et des histoires du logement social.

En Grande-Bretagne, l'ancienneté de la politique de logement social donne à celle-ci une dimension d'exemplarité vis-à-vis des autres pays européens. Mais le modèle du foyer ne s'est développé ni pour les jeunes travailleurs ¹⁸ ni pour les travailleurs étrangers. La gestion résidentielle des immigrants a été marquée depuis 1945 par une relative absence de politique coordonnée. Les immigrants du travail célibataires, Indiens, Asiatiques et ceux venant des Caraïbes, s'installent en Angleterre dans les années 1950 au moment où les programmes de destruction des taudis des centres-ville sont lancés. Les migrants deviennent progressivement propriétaires d'habitations de mauvaise qualité et se concentrent dans certaines zones urbaines, ce qui ralentit les programmes de réhabilitation. Malgré certaines initiatives publiques et locales d'affectation de logements sociaux et des procédures de relogement prioritaires pour les familles étrangères, d'importants phénomènes de concentration ont marqué leur processus d'inscription résidentielle, notamment pour les familles africaines ¹⁹. La politique libérale des dernières décennies laisse aux forces du marché la gestion du système de logement, ce qui accroît les processus de concentration et de discrimination ²⁰.

En Allemagne fédérale, c'est surtout dans les années 1960 que s'est développée une immigration de travailleurs étrangers

.....

18. B. Vaysière, *Reconstruction-déconstruction, le hard-french ou l'architecture française des trente glorieuses*, Paris, Picard, 1988. Le modèle du foyer de jeunes sera pratiquement redécouvert par les Britanniques dans les années 1990 sur la base de l'expérience française en la matière.

19. D. Phillips et V. Karn, « Racial Segregation in Britain: Patterns, Process, and Policy Approaches », E. D. Huttman (s.d.), *Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and United States*, Durham-London, Duke University Press, 1991, pp. 63 à 91.

20. J. van Weesep, « Housing the guestworkers », *Europe at the Margins, New Mosaics of Inequality*, (s.d.). C. Hadjimichalis and D. Sadler, Chichester, Wiley, 1995, pp. 167 à 194.

(*Gastarbeiter*) à partir de multiples accords bilatéraux passés avec les pays d'origine afin de contrôler ces mouvements de populations. Comme en France pour les travailleurs venant des pays africains, cette force de travail était censée effectuer une rotation et s'en retourner au « pays » si les besoins de main-d'œuvre venaient à baisser²¹. Ce sont essentiellement deux groupes nationaux qui ont alimenté ces courants migratoires : les Turcs et les Yougoslaves²².

L'interruption de cette immigration en 1973 a été suivie par un mouvement considérable de regroupement familial. Les premiers travailleurs immigrés se sont, au départ, logés dans des habitations peu onéreuses autour des centres-ville dans des quartiers anciennement industriels en déclin, souvent promis à la rénovation. Dans quelques cas on trouve une prise en charge sous la forme du foyer communautaire. Ce type de construction est plutôt lié à des foyers d'usines gérés soit par les entreprises, soit par les municipalités. Le régime nazi avait déjà développé ce système sous la forme de maisons communes. Arrivant plus tard qu'en France, les grands programmes de construction de logement social des années 1970-1980 ont permis à des familles de travailleurs étrangers reconstituées de s'installer tout en générant des phénomènes de concentration et de ségrégation résidentielle²³.

Dans tous les cas, la gestion résidentielle des migrants ne prendra pas dans les différents pays européens, comme aux États-Unis et au Canada, la dimension étatique et nationale qu'elle a prise en France. L'accès au travail y est favorisé au détriment de l'accès au logement. Certes, dans le cas des demandeurs d'asiles et des réfugiés, des centres d'accueil sont érigés sous l'égide des pouvoirs publics mais il ne s'agit pas véritablement de logements pour

.....

21. L'Allemagne fédérale connaît aussi durant les années qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale le retour de personnes d'origine allemande vivant en Pologne, en Roumanie ou en Union Soviétique.

22. J. Friedrichs et H. Alpheis, « Housing Segregation of Immigrants in West Germany » *Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and United States, op. cit.*, pp. 116 à 144.

23. A. Power, *Hovels to High Rise, State Housing in Europe since 1850*, London, Routledge, 1993, pp. 89 à 162.

des travailleurs. Ils s'apparentent plus aux centres d'accueil pour demandeurs d'asiles (CADA) ou à des centres de rétention administrative (CRA).

Le cas particulier de la gestion résidentielle institutionnelle de l'immigration en France

Le mouvement simultané de décolonisation et d'immigration s'est accompagné en France du rapatriement institutionnel vers la métropole de la mémoire, des techniques et des personnels du traitement des terres et des hommes dans les colonies²⁴. L'histoire résidentielle des célibataires, kabyles notamment, est une illustration concrète de ce processus de translation. En effet pour loger les « indigènes algériens » présents en France, l'État a créé en 1956 une Société nationale de construction pour les travailleurs originaires d'Algérie (Sonacotra). Cette entreprise devait fournir des conditions résidentielles temporaires et au-dessous des normes de logement à des actifs seuls. Il s'agit d'un organisme de logement social d'un type particulier dont le statut juridique hybride de société d'économie mixte nationale combine la tutelle de plusieurs ministères et la présence d'acteurs privés au sein du capital. Pour appréhender cette politique spécifique de logement²⁵, nous proposons de la replacer dans le cadre des logiques d'intervention de l'État dans ce secteur depuis le milieu du XIX^e siècle. Différentes logiques d'action des pouvoirs publics se mêlent dans la définition et l'exercice de la fonction de logeur de travailleurs immigrés. Coexistent ainsi des logiques de contrôle social, d'aménagement du territoire et de solidarité nationale. Celles de contrôle social traversent toute l'histoire du logement ouvrier depuis le second Empire. Elles constituent le soubassement idéologique du contrôle politique, moral et

.....

24. A. Saussol et J. Zitomersky, (s.d.), *Colonies, territoires, sociétés. L'enjeu français*. Paris, L'Harmattan, 1996.

25. Pour l'analyse détaillée des caractéristiques des usagers de ce type de bâtiments, se reporter à notre thèse, *Une politique de logement, La Sonacotra. (1956-1992)*. Paris I, Panthéon Sorbonne, (s.d.) A.-M. Guillemard. 1997.

sanitaire des populations ouvrières. L'État et le patronat cherchent à les intégrer et les surveiller dans l'espace de la ville. Les logiques d'aménagement du territoire visent à faire construire des foyers de travailleurs migrants partout où se fait jour un besoin de main-d'œuvre pour les sites industriels et pour la construction de logement pour les familles ouvrières de ces sites. Les logiques de solidarité nationale, plus récentes, visent à l'insertion d'une population dans la collectivité nationale via le passage par un sas d'adaptation, dans notre cas le foyer. Nous proposons d'étudier dans une perspective de sociologie historique comment se combinent ces trois sortes de logiques, lesquelles l'emportent sur les autres et à quel moment ou comment tantôt elles se neutralisent, tantôt se renforcent réciproquement dans la définition des missions de cette entreprise de gestion de foyers²⁶.

La rareté des sources

Une étude d'ensemble sur le logement pour isolés apparaît utile en raison de la rareté des sources à ce sujet. Seules des recherches partielles abordent cette thématique et le plus souvent à travers des problématiques constituées telles que celles des politiques de logement, des migrations, des spécificités sociales des populations, de l'urbanisme. Les caractéristiques historiques des populations, dont les mouvements sociaux sont au croisement entre histoire des migrations et histoire du mouvement ouvrier, et des structures de l'entreprise gestionnaire, la Sonacotra, en font un objet d'étude particulier par les connotations politiques et militantes qu'il peut susciter. En fait, la plupart des recherches disponibles s'inscrivent dans trois grandes perspectives.

.....

26. Au cours de la période étudiée, chacune de ces logiques a été incarnée par des acteurs différents, qui eux-mêmes ont modifié leur mode d'action et d'application. Ces acteurs ne correspondent pas à la stricte répartition de compétences par ministère, pas plus que chaque type de logique ne correspond à un acteur unique.

D'abord, celle de la dénonciation²⁷ d'une situation et celle de prises de position découlant d'oppositions entre différents acteurs du champ social impliqués dans son traitement. Ensuite, celle de l'évaluation pratique des résultats dans le cadre de commissions d'études produites ou suscitées par les acteurs administratifs de la politique du logement ou de « l'intégration »²⁸. Enfin, celle des problématiques scientifiques telles que l'anthropologie ou la sociologie culturaliste, dont les points d'entrée dans cette thématique sont liés à des spécificités d'origine des usagers (nationalité²⁹, ethnicité³⁰, phénomènes sociologiques tels que le vieillissement³¹ ou la ségrégation urbaine³²). Les textes envisageant les foyers de travailleurs comme des objets sociaux autonomes sont relativement peu nombreux ou sont des monographies qualitatives consacrées à quelques foyers³³. Par ailleurs, les sources statistiques concernant le logement des travailleurs migrants sont très réduites et fragmentaires. La multiplicité des statuts des différents opérateurs administratifs du logement concernés (Caisse nationale d'allocations familiales,

.....

27. M. Fiévet, *Le Livre blanc des travailleurs immigrés en foyers, du non-droit au droit*, Paris, L'Harmattan, CIEMI, 1999. M. Ginesi-Galano, *Les immigrés hors de la cité: le système d'encadrement dans les foyers (1973-1982)*, Paris, L'Harmattan, 1984. M.-F. Moulin, *Machines à dormir, les foyers neufs de la Sonacotra de l'Adef, et quelques autres*, Paris, Maspero, 1976. Pour les pamphlets xénophobes, voir notamment J. Labbez, (préf. J. Servier), *Les Soviétiques des foyers*, Paris, Albatroz, 1989.
28. Parmi les très nombreux rapports sur le sujet on peut mentionner dans les années 1990: « Pour une politique des foyers, vers une politique de logement », Rapport annexe pour le Haut conseil à l'intégration, 1991; « Le Logement des immigrés », 1994, rapport de la commission Pascal, « Mission parlementaire sur la situation et le devenir des foyers de travailleurs migrants », dit aussi « Rapport Cuq », 1996; « Pour une politique concertée de traitement des foyers de travailleurs migrants », rapport d'étape, CILPI, 1999.
29. A. Zehraoui, *L'immigration, de l'homme seul à la famille*, Paris, L'Harmattan, CIEMI, 1994.
30. M. Timéra, *Les Soninke en France. D'une histoire à l'autre*. Karthala, 1996.
31. G. Noiriél (s.d.), *Le vieillissement des immigrés en région parisienne*, FAS, 1993. F. Bas-Théron et M. Michel, « Rapport sur les immigrés vieillissants », IGAS n° 126, 2002.
32. M. Blanc, « Le logement des travailleurs immigrés en France: après le taudis, le foyer et aujourd'hui, le HLM? » *Espaces et sociétés*, 1983, 42, pp. 129 à 140.
33. A. Sayad, « Le foyer des sans-familles », *L'immigration et les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck Université, 1991, pp. 79 à 108; N. Boumaza, « Les immigrés en foyers: assignation à résidence, marginalisation spatiale et logique résidentielle » in A. Vant (s.d.), *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Paris, Éditions du CNRS, 1986, pp. 75 à 84.

Fonds d'action sociale, différents ministères) et les discours polémiques font de ce type de logement et de ses usagers un objet difficile à appréhender.

La Sonacotra, genèse et structure de l'archipel des foyers de travailleurs

Nous avons utilisé une méthode d'investigation combinant des sources historiques, écrites et orales, c'est-à-dire l'examen des procès-verbaux de conseil d'administration de l'entreprise de 1957 à 1990, l'analyse de la presse concernant ce sujet, et de la littérature concernant la Sonacotra sur la même période ainsi que des entretiens réalisés auprès des dirigeants actuels et passés de l'entreprise et d'autres acteurs de cette politique. Ces trois séries de sources ont fait l'objet d'un croisement systématique. Enfin, nous nous sommes servi de diverses sources, fonds d'archives et documentaires spécialisés, qui nous ont permis d'évaluer les types de traitement de cette problématique. Les différents fonds de presse que nous avons pu constituer ou utiliser nous ont permis de mettre en évidence la construction de l'image publique des divers acteurs de cette histoire sociale et politique.

La construction et la gestion de logements-foyers de travailleurs migrants sont le résultat d'une politique mixte visant à la connaissance et au contrôle politique, administratif et social d'une population aux contours flous : les migrants. À défaut de statistiques et d'autres dispositifs, la Sonacotra a servi à la fois d'instrument d'infiltration, de comptage et de surveillance des collectivités de travailleurs algériens isolés. Ces foyers de travailleurs migrants ont été conçus dans une optique d'accueil temporaire et séparés du reste de la ville. Ils représentent, avant 1975, l'accompagnement résidentiel d'une politique de main-d'œuvre ayant pour objectif la limitation de l'installation durable de ces travailleurs et du regroupement familial de ces derniers.

La dimension interministérielle et mixte (État et patronat) du contrôle de l'entreprise créée et les paradoxes de la poli-

tique publique de gestion de l'immigration laissent des marges d'action et d'adaptation, concernant les missions à mener et le choix des populations, aux dirigeants de la société. Ces marges peuvent être envisagées comme la marque d'un triple rôle d'exemplarité, d'expérimentation et de symbolisation dévolu à la Sonacotra dans la conduite d'opérations foncières et immobilières innovantes et de programmes de prise en charge des populations logées ou pour répondre à des situations d'urgence. La diversification des subventions utilisées, des modes opératoires et des types de constructions immobilières accentue le processus de valorisation inégale des différents segments du patrimoine constitué, ce qui provoque progressivement des effets de scission des parcs en fonction de leur valeur, de leur rentabilité et de leur image.

Les populations visées par cette action de la Sonacotra ont réagi soit en montrant leur réticence à occuper les bâtiments construits à leur effet, soit en s'agrégeant, en se cooptant et en s'installant durablement dans les foyers ou encore en cessant le paiement des loyers. Leur émergence progressive comme usagers et acteurs d'une politique publique a réduit les marges d'action des responsables chargés de la mise en œuvre de cette politique. La construction médiatique de la crise urbaine et du phénomène de l'immigration a agi dans le même sens. Après 1975, l'interruption de la politique d'immigration et la diminution du financement public à la construction ont transformé l'objet social de la Sonacotra, de l'action spécifique au logement social banalisé, alors que son patrimoine est resté spécifique, stigmatisé et difficilement transformable. Dans les années 2000, il y avait en France près de 800 foyers de travailleurs migrants³⁴ logeant 135 000 personnes environ. La Sonacotra gérait alors plus de 400 foyers accueillant 70 000 résidents répartis dans plus de 250 villes et 55 départements. C'est cet archipel des foyers dont nous

.....
34. Les foyers de personnes âgées proposent environ 160 000 places en logements-foyers. Les foyers de jeunes travailleurs fournissent plus de 50 000 places (soit 100 000 personnes par an).

proposons de faire la sociohistoire au moment où l'entreprise vient de changer de nom pour devenir Adoma et tenter de tourner la page de la gestion de l'immigration³⁵.

.....

35. Le changement de nom est intervenu en janvier 2007 à l'occasion du 50^e anniversaire de l'entreprise. Il est justifié selon celle-ci « parce que l'acronyme Sonacotra n'a plus de sens » en raison du faible taux de résidents ayant un emploi (30 %), « parce que le nom est connoté et freine le développement », « parce que le nom renferme et cristallise trop d'idées reçues qui génèrent pour les publics logés souvent de la stigmatisation voire de la discrimination ». Le nouveau nom, Adoma, a été élaboré à partir du terme latin *domus* signifiant maison. Communiqué de presse, Sonacotra, janvier 2007.

Première partie

Une gestion séparée des célibataires étrangers

Pendant la décennie qui suit la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au plan de logement « Courant » de 1953, l'État a privilégié l'industrie au détriment du logement comme priorité d'investissement. En cela, il reste dans la ligne du non-engagement traditionnel de la puissance publique dans ce domaine, qui est laissée à l'action privée et associative. Si un certain nombre de lois encadrent cette activité, la situation générale des mal-logés est censée s'améliorer avec la croissance économique sous le double effet de l'accroissement de l'offre de logement et de la solvabilisation des ménages. Mais la construction privée est insuffisante et, dès le milieu des années 1950, il est patent qu'une partie significative de la population est mal ou très mal logée. Les quartiers d'habitats anciens et insalubres sont nombreux et caractérisent indifféremment grandes et petites villes. C'est là, pour partie, le résultat d'une faible qualité et quantité de logements construits entre les deux guerres mondiales. La multiplication des zones d'habitat autoconstruit, appelés en France des « bidonvilles », est une des conséquences de cette pénurie de logements. Ce sont essentiellement des Français musulmans d'Algérie, des Français mal logés et des Portugais qui vivent dans ces espaces périurbains anciennement agricoles ou en friches industrielles. Cette crise sociale du logement est peu à peu comprise comme un phénomène d'ampleur nationale.

C'est donc pour remédier à cette situation problématique tant sur un plan sanitaire et social que politique (appel de l'Abbé Pierre et début de la guerre d'Algérie en 1954) que l'État va prendre des mesures spécifiques pour les populations concernées dans le domaine du logement et dans le domaine social considéré comme lié avec le premier. Une grande diversité des modalités et des objectifs caractérise cette action publique. Différentes formes d'habitats et différents types d'habitants sont concernés par ces mesures. Mais cette politique volontariste vise aussi le contrôle de l'ordre public et l'aménagement urbain. L'identification « d'occupants sans titre » (habitants des squats, des bidonvilles, des taudis) dans des zones urbaines peu contrôlées doit permettre à la fois le maintien de l'ordre et la mise en place de politiques d'assistance. Cette politique vise aussi des objectifs généraux de reconfiguration spatiale. Leur réalisation nécessite la récupération des espaces valorisables par la croissance des réseaux (viabilisation, construction, équipements et transports) ou des centres urbains (économiques, administratifs, symboliques)³⁶.

Nous cherchons, dans un premier temps (chapitre 1), à savoir comment et avec quel système d'action, se crée et s'organise une entreprise spécifique, la Sonacotral, entre 1956 et le milieu des années 1960 et comme elle s'intègre à un programme global visant les familles (HLM à normes réduites et cités) et les isolés (foyers de travailleurs jeunes ou étrangers) ayant pour but la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles. Cette société semi-publique est conçue et constituée sous l'impulsion initiale de représentants du ministère de l'Intérieur, ce qui la rend originale dans son champ d'activité³⁷. Nous analysons le cadre et la base des projets à partir desquels se constitue cette société de construction, puis la vision

.....

36. J. Lojkine, *La politique urbaine dans la région parisienne (1945-1972)*, Paris, La Haye, E.P.H.E., Mouton, 1972.

37. D'autres gestionnaires de foyer s'occupent de loger des travailleurs migrants. Les structures sont créées soit à l'initiative des grandes entreprises, en particulier la Fédération nationale du bâtiment ou les Houillères, soit des associations d'émanation confessionnelle. Dans chaque grand bassin d'emploi, de telles associations sont constituées dans les années 1930 puis dans les années 1950. Les principales associations de logement des Africains sont créées dans les années 1960.

architecturale et sociale à laquelle correspondent ces logements avant de préciser les publics auxquels ils sont destinés.

Dans un second temps (chapitre 2), nous montrons le processus de développement de cette entreprise. Nous cherchons à comprendre comment les efforts d'implication dans des opérations d'aménagement urbain et de rénovation ont permis de mener à bien en une dizaine d'années la mission consistant à construire des foyers de travailleurs migrants mais ont aussi amené l'entreprise à immobiliser des fonds importants et à déborder de ses missions initiales. Nous montrons ensuite comment l'absence de plan de programmation d'ensemble qui se traduit dans les faits par la multiplication des types d'intervention, des statuts des opérateurs et des raisons de sollicitation, a fragilisé la société. La crise économique du début des années 1970, l'arrêt de l'immigration et les cessations de paiement par les usagers mettront alors en évidence les erreurs d'investissement et de construction, l'indécision des tutelles et l'inadaptation des bâtiments.

La création d'un opérateur immobilier atypique (1956-1965)

La période comprise entre le milieu des années 1950 et celui des années 1960 se caractérise par l'investissement de l'État dans la construction et l'aménagement du territoire. Décidés à répondre à la crise du logement et à l'inégal développement du territoire, les pouvoirs publics mettent en place des instruments juridiques et normatifs (loi Debré en 1964, normes de construction HLM). Les mécanismes financiers et les moyens budgétaires des acteurs traditionnels du secteur (Crédit foncier de France et Caisse des dépôts et consignations) sont renouvelés. Des nouveaux opérateurs d'aménagements et de nouvelles procédures foncières sont constitués (ZUP, DATAR, CIAT, déclaration d'utilité publique)³⁸. Cette phase commence avec la constitution de la Sonacotral et s'achèvera par la création simultanée des ministères de l'Équipement et des Affaires sociales (et, au sein de ce dernier, de la direction de la Population et des Migrations).

La Sonacotral a, au moment de son élaboration, un objectif fixé par ses concepteurs : elle doit assurer un logement *décent* et équipé, au-dessous des normes de construction du logement social par dérogation, à une catégorie particulière de Français. Cependant plusieurs ambiguïtés entourent cette mission inaugurale. La première concerne l'espace de compétences de l'entreprise. La guerre en Algérie puis l'indépendance vont révéler politiquement et juridiquement cette imprécision originelle. Le contexte du passage de la IV^e à la V^e République provoque un flottement dans les objectifs politiques et se répercute sur les

.....
38. Zones à urbaniser en priorité, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Comité interministériel à l'aménagement du territoire.

orientations de l'entreprise. Sans priorité d'action, sans programme, la Sonacotral doit faire face au flou qualitatif de sa mission, prise entre le spécifique et le général, l'urgence et le long terme. De plus, elle va opérer sur un champ d'activité où s'opposent politique de main-d'œuvre et politique de peuplement et construire principalement sur des sites de vieilles industries déclinantes. Ces incertitudes ont une influence sur l'activité de construction de foyers qui reste relativement faible pendant les dix premières années d'activité. En revanche, elles vont pousser les responsables de cette société à développer une politique pragmatique par la constitution d'un dispositif opérationnel d'acquisition foncière, soit par la résorption de bidonvilles, soit par la rénovation de l'habitat insalubre destiné à justifier la construction non seulement de foyers de travailleurs migrants, mais aussi de logements HLM et de transit.

Croissance des bidonvilles et guerre d'Algérie : aux origines de la Sonacotral

Dans les années 1950, la conjonction de plusieurs phénomènes crée une situation de concentration de la main-d'œuvre immigrée, venant en particulier de l'Algérie, dans et autour des villes de métropole. Le premier de ces phénomènes est politique. L'Algérie connaît une crise multiforme du lien colonial avec la France. Le second est économique. Après la Seconde Guerre mondiale, le choix budgétaire de l'État est en faveur de la remise en état rapide de l'équipement industriel de la France. Ce choix ne permet pas de remédier au mauvais état du logement. La croissance de la population urbaine se fait dans de mauvaises conditions et s'accompagne de constitution de zones d'habitats très dégradés, en particulier pour le prolétariat, dont une partie est immigrée. La constitution de la Sonacotral pour le logement de ces migrants algériens répond aussi à des objectifs des autorités en matière d'ordre public, de salubrité et d'aménagement urbain.

La situation du logement

Après la Seconde Guerre mondiale, les Algériens peuvent circuler librement entre l'Algérie et la métropole³⁹. Cela pose un problème aux administrations qui sont censées contrôler l'immigration de travail. Le décalage entre la situation, à la fois humaine et politique, de ces travailleurs et leur prise en charge, tant par les employeurs de cette main-d'œuvre que par les pouvoirs publics, pousse ces derniers à choisir un « outil » particulier, une entreprise nationale de construction de logements pour ces travailleurs, pour répondre aux besoins de logement. Le contexte de la guerre d'Algérie incite le ministère de l'Intérieur à intervenir plus largement dans ce domaine.

Une situation migratoire spécifique aux Algériens

À la fin des années 1940 le nombre d'Algériens présents en métropole s'accroît rapidement. Mais à la différence d'autres migrants du travail ils sont censés être pris en charge dans un dispositif résidentiel original.

UN ACCROISSEMENT CONTINU DU FLUX MIGRATOIRE ALGÉRIEN DEPUIS 1945

Si la politique migratoire française dispose, avec l'ordonnance de 1945, d'un cadre structuré du point de vue réglementaire, l'évolution des flux migratoires va mettre au jour les contradictions de ce dispositif. En effet, la concurrence dans l'offre internationale d'émigration sélectionne des populations de moins grande « désirabilité » par rapport à celles que souhaiteraient voir venir les pouvoirs publics. Les meilleures conditions d'accueil offertes par les pays d'Europe du Nord y attirent la main-d'œuvre considérée comme formée et assimilable dans le double projet d'immigration de travail et de peuplement formulé par les instances administratives et démographiques françaises. Mais, en France, l'offre de logements sociaux

.....
39. L'ordonnance du 7 septembre 1944 et la loi organique du 20 septembre 1947 posent le principe de la libre circulation entre l'Algérie et la métropole.

reste largement inférieure à la demande. Les acteurs économiques font venir des hommes seuls, moins difficiles à loger. Ainsi, c'est plutôt en provenance de l'Italie du Sud et de l'Algérie que viendront les immigrants, célibataires dans un premier temps et peu formés.

C'est particulièrement l'accroissement du flux de main-d'œuvre en provenance des départements algériens qui pose un problème aux autorités en raison du statut de ces populations. La gestion de l'Algérie relève alors principalement du ministère de l'Intérieur, et ce jusqu'en 1956. Le ministère du Travail, lui, se charge normalement du recrutement et de placement de la main-d'œuvre. Cependant cette migration n'est pas administrée par l'Office national d'immigration (ONI)⁴⁰. Les services du ministère ne peuvent contrôler les déplacements des migrants algériens parce qu'ils sont français. La gestion ethnique préconisée par G. Mauco entre autres au sein du Haut Comité de la population et de la famille, du ministère de la Santé publique et de la Population et de celui du Travail et de la Sécurité sociale⁴¹, remet en question la politique d'« équilibre » des différentes composantes de la population française. Car si la loi du 20 septembre 1947 donne la nationalité française aux Algériens musulmans que le recensement de 1948 évalue à 7,6 millions, le décalage entre les communautés en Algérie est très marqué. L'espérance de vie des « indigènes » est de 45 ans, contre 60 pour la population européenne. Le taux de natalité est très élevé de même que le taux d'analphabétisme (plus de 90 %). La population est encore rurale à 80 %.

Si la présence d'Algériens en métropole est un phénomène ancien⁴², il se renouvelle par sa croissance forte durant les années

.....

40. À partir de cette date, le contrôle policier est doublé par un contrôle sanitaire assuré par l'Office algérien de main-d'œuvre.

41. Les deux structures se retrouvent sur un point : elles ne veulent absolument pas favoriser une migration familiale considérant cette population nord-africaine comme inassimilable et comme aggravant la crise du logement affectant les ménages français.

42. Plus de 80 % de ces populations proviennent des départements kabyles de Tizi-Ouzou et Constantine. Des « recruteurs berbères » sont envoyés en 1916 réquisitionner de la main-d'œuvre. C'est l'autorité militaire qui organise alors ces déplacements d'au moins 50 000 Algériens vers la métropole sous forme de voyages collectifs. G. Massard-Gibaud, *Des Algériens à Lyon : de la Grande Guerre au Front populaire*, Paris, L'Harmattan, Ciemi, 1995.

suyant la Seconde Guerre mondiale. Une enquête du ministère de l'Intérieur réalisée en 1953 recense 240 000 Français musulmans d'Algérie, soit un doublement depuis 1949. Puis ce chiffre double presque dans les dix années qui suivent avec une variation dans les évaluations entre 330 000 et 450 000 personnes. Par comparaison, en 1954 les Italiens (600 000 personnes), les Espagnols (350 000) et les Polonais (330 000) sont plus nombreux. Mais c'est une migration proportionnellement très importante par rapport à la population algérienne globale et ce sont principalement des ouvriers⁴³. Les Kabyles travaillaient traditionnellement pendant une ou deux années avant d'être remplacés dans leur emploi et leur logement par une personne du village⁴⁴. Cette pratique alternée est perçue par les autorités comme la base d'une présence provisoire. Les conditions d'hébergement pour les travailleurs migrants sont donc censées être temporaires.

Dans les années 1950 les émigrés kabyles se répartissent inégalement entre différentes régions de métropole. Plus d'un tiers sont présents en région parisienne, viennent ensuite le département de la Moselle, du Rhône et les régions Nord Pas-de-Calais et des Ardennes. Ce sont dans ces régions qu'une politique de logement devra remédier à leurs mauvaises conditions d'hébergement.

ÉTAT DES LIEUX DE LA CONSTRUCTION DE FOYERS D'HÉBERGEMENT DE TRAVAILLEURS D'ORIGINES NORD-AFRICAINE EN 1956

Les conditions de logement des ouvriers algériens en métropole sont mauvaises. Par la structure de sa pyramide des âges et de sa répartition par sexe, ces travailleurs algériens sont plutôt de jeunes hommes qui éprouvent des difficultés pour se loger. Garnis, meublés, bidonvilles, habitats sur le lieu de travail et cabanes sont

.....

43. C'est principalement dans l'agriculture et l'industrie qu'étaient employés les Algériens. La production et la transformation des métaux étaient l'activité principale des migrants originaires de Grande Kabylie. Ceux de Petite Kabylie (la région de Bougie) étaient plus souvent employés dans le bâtiment et les travaux publics.

44. A. Sayad, « Les trois « âges » de l'émigration algérienne en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1977, 15, pp. 59 à 78.

les principales formes de logement utilisés par ces travailleurs⁴⁵. Si certains quartiers des centres-ville (Lyon, Marseille) accueillent traditionnellement ces migrants, des périphéries en friche agricole ou industrielle sont aussi occupées par les logements autoconstruits des Portugais et des Espagnols, la spécificité des Algériens résidant essentiellement dans le fait qu'ils sont juridiquement des ressortissants français.

Il s'agit principalement d'une migration de travailleurs (estimation de 250 000 personnes travaillant dans l'industrie) tout en comportant « un apport croissant de personnes accompagnant ou rejoignant le chef de famille en métropole⁴⁶ ». Un rapport du Conseil économique et social en 1956, relatif au « logement des travailleurs de faibles revenus » traite dans son chapitre II de « l'hébergement des salariés nord-africains occupés en métropole ». L'hébergement des Algériens y apparaît comme un « douloureux problème » car ils connaissent des conditions de logement plus difficiles encore que les autres habitants des grandes villes. La faiblesse de leurs salaires et la nécessité d'envoyer à leurs familles demeurées en Algérie une part importante de ces salaires accroissent les difficultés rencontrées pour se loger « même en s'entassant dans des taudis sans confort et sans hygiène ». Car « si le premier des besoins des travailleurs qui, en provenance des départements algériens, viennent chercher à s'employer en métropole est d'obtenir l'emploi [...], procurer du travail à ces Nord-Africains n'est pas le seul des problèmes essentiels qui, dans le domaine social, se posent à leur égard. Pourvoir à leur hébergement est une nécessité à peu près aussi impérative⁴⁷ ».

Ce rapport est structuré autour de l'idée de promotion ouvrière, qui est, depuis le XIX^e siècle, associée au logement social mais qui se retrouve aussi dans le discours colonial dans une version

.....

45. P. Laroque et F. Ollive, « Le problème de l'émigration des travailleurs nord-africains en France », Rapport du Haut Comité méditerranéen et d'Afrique du Nord, Paris, 1938.

46. Entre 15 000 et 20 000 femmes et enfants avant 1954 et plus de 100 000 en 1961. V. Viet, *La France immigrée*, ouv. cit., pp. 163 et suiv.

47. Avis et rapports de la République française, session de 1955, *J.O.* pp. 3 et 4.

culturelle et civilisationnelle⁴⁸. Le logement y est présenté comme un moyen éducatif qui doit promouvoir d'une part la famille comme principe d'organisation en excluant les célibataires, et d'autre part la fonctionnalisation des pièces et des activités combattant ainsi la promiscuité, mauvaise pour les bonnes mœurs⁴⁹. Ainsi les Algériens, figures inquiétantes de l'imaginaire national, combinent les attributs ouvriers et chemineaux avec ceux de l'étranger, cette association faisant perdurer des craintes, liées à l'hygiène et au crime notamment, abandonnées pour les métropolitains.

Les auteurs du rapport insistent sur la nécessaire amélioration de l'hygiène dans les logements, reprenant en cela la thématique née au milieu du XIX^e siècle⁵⁰ mais aussi sur celle de l'instabilité ouvrière. La prise en charge du logement des ouvriers se retrouve en effet dans les préoccupations de différents patronats, dès les débuts de la révolution industrielle⁵¹. Dans le cas de la population originaire d'Algérie, où les individus sont soit célibataires soit mariés « au pays », le logement reste l'instrument principal d'une limitation de l'itinérance ouvrière. On voit donc que les réticences administratives quant à l'arrivée des migrants algériens en métropole sont nombreuses.

Le ministère du Travail a engagé une action dans ce sens depuis 1948. Les services départementaux de la main-d'œuvre agissent pour obtenir des établissements employeurs qu'ils créent des « cantonnements d'entreprises ou interentreprises » et qu'ils améliorent les aménagements existants. Certaines entreprises, et particulièrement dans les industries importantes de l'Est, du Nord et des Alpes du Dauphiné, ont « spontanément » pourvu au logement des « travailleurs nord-africains »,

.....

48. R. Girardet, *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*, Paris, Pluriel, 1972.

49. « L'exclusion des célibataires hors des murs de la famille restreinte a été l'un des objectifs les plus constants des politiques de surveillance des conduites et des relations. [...] Le célibataire est bientôt apparu comme un être dangereux et malade. » L. Murard et P. Zylberman, *Le petit travailleur infatigable*, op. cit., pp. 200 et 203.

50. R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France*, Paris, Éditions ouvrières, 1966.

51. Dans l'industrie du coton, par exemple, les patrons cherchent à lutter contre cette mobilité par l'intégration du salarié. S. Chassagne, *Le coton et ses patrons. France 1760-1840*, Paris, Éditions de L'EHESS, 1991.

et cela afin de favoriser leur stabilisation⁵². La gestion des populations migrantes dépend cependant au premier chef de l'État.

Deux projets en concurrence

Depuis 1945 l'action sociale publique en direction des populations algériennes de métropole est répartie entre les trois ministères du Travail, de l'Intérieur et de la Santé.

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES POUR LA GESTION DE L'HÉBERGEMENT DE LA POPULATION ALGÉRIENNE EN MÉTROPOLE

Le ministère du Travail est censé s'occuper des travailleurs, celui de l'Intérieur des indigents et celui de la Santé publique et de la Population des malades et de l'aide aux « organismes privés poursuivant un but d'assistance aux Nord-Africains ».

En ce qui concerne le logement, une situation de concurrence existe entre différents services qui ne veulent pas se laisser déposer des secteurs concernant les populations dont ils ont la charge. Pour les foyers et les centres d'hébergement et d'accueil, le ministère du Travail, avec la direction de la Main-d'œuvre, et le ministère de l'Intérieur, avec le secrétariat général aux Affaires algériennes, interviennent en fonction de leurs attributions respectives et de leurs budgets. Les foyers du premier sont exclusivement destinés aux travailleurs nord-africains effectivement pourvus d'un emploi. Dans ce cas, les usagers sont censés s'acquitter d'un loyer correspondant aux frais de fonctionnement. Dans les centres gérés par l'Intérieur, les « indigents nord-africains » sont hébergés gratuitement.

Le ministère du Travail se présente alors comme le promoteur du logement des travailleurs algériens. Mais sa politique se limite en fait à l'incitation et à l'accompagnement. Quelle est, au milieu des années 1950, cette politique en matière de « logement dans le domaine particulier de l'hébergement des salariés nord-africains vivant en céli-

.....
52. « À la date du 31 décembre 1954, sur un effectif total de 151 793 travailleurs dont la présence a été constatée dans les entreprises de la métropole, 38 868 étaient hébergés par leurs employeurs. » Avis et rapports, *op. cit.*, p. 4.

bataires en métropole⁵³ » ? Elle recouvre trois types d'interventions : la promotion à la création par les employeurs d'aménagements spécialement réservés à l'hébergement de ces salariés⁵⁴, le soutien à la construction de foyers d'hébergement de salariés nord-africains, la participation aux initiatives du même ordre que prennent différents organismes privés, publics ou collectivités⁵⁵.

Ce sont surtout pour des « centres d'urgences », comme à Lyon, celui de la Part-Dieu qui accueille 4 600 personnes que le Travail considère qu'il existe des besoins⁵⁶. D'après les services du ministère, les difficultés du moment seraient surmontées en mettant 22 500 lits (un peu moins de 100 foyers) en service dans de nouveaux centres sur la base financière de crédits bonifiés de la direction de la Main-d'œuvre et d'un effort de la Caisse nationale de Sécurité sociale et des employeurs. Cette dernière poursuit l'exécution d'un programme d'implantation de foyers avec les crédits dégagés du Fonds national d'action sanitaire et sociale. Elle connaît les mêmes difficultés que les autres acteurs engagés dans la construction de foyers ou de centres d'hébergement. Les obstacles pour trouver des terrains et obtenir des services d'urbanisme et des municipalités l'autorisation de construire rendent risquée toute opération d'achat.

Le ministère du Travail rencontre un autre problème, celui de la concurrence institutionnelle que lui fait le ministère de l'Intérieur⁵⁷.

.....
53. Cf. Note de la sous-direction à l'emploi du 12 mars 1956, in 870056, art. 12, Archives CNLI.
54. Sur les foyers d'entreprise, parfois appelés « centrales », voir le texte inédit de A. Sayad, « L'immigration en France, une pauvreté « exotique » », *Mémoires algériennes*, A. Kadri, G. Prévost, (coord.), Paris, Syllepse, 2004, pp. 117 à 151.
55. Les effectifs sont évalués (au 31 décembre 1955) à 186 418 travailleurs nord-africains. 56 226 sont hébergés, dont 42 739 par des établissements employeurs ; 11 487 dans des foyers ou des centres créés sur initiative du ministère et dans des centres administratifs divers. In Note pour le ministre des Affaires sociales, de la sous-direction de l'Emploi, direction de la Main-d'œuvre, 12 mars 1953. 860271, CAC, ministère du Travail.
56. « Il est apparu indispensable d'utiliser cette ancienne caserne dans laquelle tout était à faire. Ce centre, toutefois, ne peut être considéré que comme provisoire sous son aspect actuel et son éclatement est prévu par l'implantation dans l'agglomération lyonnaise d'un nombre suffisant de véritables foyers. » In Note pour le ministre des Affaires sociales, de la sous-direction de l'Emploi, direction de la Main-d'œuvre, 12 mars 1953. 860271, CAC, ministère du Travail, *op. cit.*, p. 4.
57. « Il ne fait pas de doute que, si le ministère de l'Intérieur n'avait pas pris certaines initiatives se dissociant tant sur le plan de la technique financière que des impératifs sociaux,

Depuis quelques années, ce dernier empiète sur ses compétences en matière de gestion de la main-d'œuvre migrante à la fois du point de vue du contrôle de l'ordre public et en termes d'action sociale.

LE PROJET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Dès 1953, les services de l'Intérieur considèrent que ces méthodes n'ont pas pris la mesure de l'aide nécessaire à apporter à ces travailleurs. Les procédures, qui doivent être renouvelées pour chaque construction de foyer, sont longues et compliquées. Il est donc nécessaire de trouver une formule nouvelle pour harmoniser les efforts⁵⁸, rationaliser les types de bâtiments, répartir judicieusement leurs implantations et accélérer les constructions. Pour atteindre ce but, il est indispensable, d'après l'Intérieur, de faire appel à un organisme d'impulsion et de financement qui puisse, par la centralisation des études et des programmes, aboutir à la simplification des procédures tout en conservant la souplesse que réclame la décentralisation des tâches d'exécution et de gestion.

« *La Fédération d'organismes gestionnaires faisait un peu peur au ministère de l'Intérieur. C'est toujours la même chose. Quand vous avez une fédération de syndicalistes, on a beaucoup plus peur que lorsqu'il s'agit d'un monsieur qui est sous votre coupe et sous votre contrôle et qui exécute ce que vous lui dites d'exécuter.* »⁵⁹

Les services de l'Intérieur veulent contrôler efficacement les fonds engagés et cela participe de leur objectif d'ordre public. La solution du statut d'économie mixte donnait la possibilité de

recueillir des fonds privés, dont ceux du 1 % patronal nouvellement créé, pour ne pas faire porter tout l'effort sur l'État. La Sonacotral est ainsi « pensée » durant l'année 1956 à partir de trois éléments clés : les besoins de main-d'œuvre algérienne, le maintien de l'ordre public et la question foncière. Le constat est le suivant : il existe un nombre important de bidonvilles dans les régions parisienne, lyonnaise et marseillaise. Ces derniers sont essentiellement habités par des Nord-Africains et très largement par des Algériens. Cette situation pose alors une série de questions emboîtées. Des terrains sont occupés illégalement en proche périphérie de centres urbains névralgiques. Le mode de vie, supposé être en vase clos, des populations est, d'après les représentants du ministère de l'Intérieur, à la fois humainement intolérable et sociologiquement néfaste puisqu'ils n'ont pas le même comportement que les autres habitants et qu'ils « échappent » au contrôle⁶⁰. Si d'autres acteurs n'insistent pas sur cet aspect du dossier, les représentants du ministère de l'Intérieur affirment que le conflit algérien est au cœur du problème⁶¹.

Une autre idée concrète s'impose aux hommes du cabinet de Bourguès-Maunoury, alors ministre de l'Intérieur : ces travailleurs sont indispensables à l'économie française. Ces hauts fonctionnaires considèrent que le patronat doit contribuer à l'hébergement de ces hommes. Le 1 % logement a été créé en 1953 par le décret-loi du 9 août et rend obligatoire la participation des employeurs à l'effort de construction dans le contexte budgétaire de la guerre d'Indochine⁶².

.....
de la politique adoptée par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, la généralisation de ce précédent (entreprise en 1955 de recherches de concours financiers pour hébergement) aurait accéléré la construction de foyers au bénéfice des travailleurs nord-africains. », *op. cit.*, p. 2.

58. Depuis les années 1930 la préfecture et le conseil général de la Seine ont mené conjointement une politique d'équipement et de gestion de foyers de travailleurs pour les « indigènes ». Dans les années qui précèdent la création de la Sonacotral, le ministère de l'Intérieur développe encore ce programme d'hébergement par la création d'associations de gestion de foyers. Cf. Rapport Godin, *op. cit.* À ce sujet, voir notre article : « Trois configurations du logement des célibataires étrangers au xx^e siècle », février 2000, <http://clio.ens.fr/revues/AHI/articles/preprints/bernardot.html>.

59. Entretien J. Vaujour (premier directeur général de la Sonacotral).

.....
60. La description des conditions de vie dans les bidonvilles est souvent faite sur le mode exploratoire.

61. Chaque fois que l'idée de ne pas laisser vivre des gens ainsi est évoquée, elle est suivie par l'interrogation sur les conditions du maintien de l'ordre public dans ces lieux regroupant des milliers de personnes hors du contrôle des forces de l'ordre. À l'image d'une police ne voulant pas se rendre dans le bidonville s'oppose l'idée du FLN collectant des fonds pour le conflit en Algérie.

62. Trois autres textes importants pour l'action de la Sonacotra seront pris en 1953 : il s'agit de la loi du 15 avril créant les LOGECOS (logements économiques), la loi foncière du 6 août facilitant les procédures d'expropriation pour la réalisation d'habitations et de zones industrielles, et le décret du 30 septembre modifiant le décret du 28 décembre 1926 sur les sociétés d'économie mixte.

Les responsables de l'Intérieur parviennent à convaincre la Caisse des dépôts et d'autres partenaires financiers et en leur sein notamment des hommes engagés dans la construction de logements et l'équipement du territoire comme F. Bloch-Lainé. La rencontre ne sera pas sans conséquence pour les responsables de l'Intérieur concernés puisque J. Vaujour comme R. Paira feront de longues carrières dans la promotion immobilière. L'option de centralisation qui caractérise ce projet ne peut que convenir aux fonctionnaires du Trésor et du Budget par comparaison avec d'autres projets de structures moins contrôlées par l'État. La société créée pourrait avoir un effet d'entraînement. Sans avoir véritablement un rôle de suppléance, elle pourrait servir d'exemple pour les collectivités locales et d'expérimentation pour l'aménagement urbain.

Ce projet de l'Intérieur rencontre évidemment une opposition de la part du ministère du Travail. La direction de la main-d'œuvre (DMO) ne peut se laisser déposséder de ce dossier sans réagir. La future société est critiquée pour ne pas disposer d'une autorité particulière sur le plan local quant à l'achat de terrains. De plus la gestion de cette société pourrait ne pas avoir le caractère social recherché. La qualité, ou le « caractère », de la gestion apparaît dans cette opposition entre les deux projets comme un point essentiel. Plus qu'un face-à-face entre un modèle social et un modèle policier s'affrontent ici deux modèles sociaux sur l'enjeu que représente le logement destiné à encadrer soit une main-d'œuvre, soit une population considérée comme fragile. La DMO reproche à cette société de ne pouvoir s'émanciper des règles de l'urbanisme d'État et réunir des concours financiers exceptionnels. D'après ce ministère, une telle institution ne peut, en conséquence, laisser espérer une réduction des délais de construction. Au contraire, aux lenteurs habituelles s'ajouteront celles dues à l'inexpérience des opérations planifiées et, pour finir, les frais de gestion de ce type de structure alourdiront les charges financières. Face à cette proposition modifiant l'équilibre des compétences entre l'Intérieur et le Travail dans la gestion des travailleurs algériens, ce dernier propose un projet alternatif. Il consiste en une fédération d'associations gestionnaires de foyers d'hébergement

nord-africains. La fédération actuelle UNAF0 (Union nationale des foyers) qui regroupe les associations gestionnaires des foyers de travailleurs migrants, trouve en partie son origine dans ce projet.

Une configuration d'acteurs originale

L'action du ministère de l'Intérieur en matière de logement pour les Nord-Africains est consacrée par la création, sous son égide, de la Sonacotral. Les services de l'Intérieur sont à l'origine du choix des membres de l'équipe dirigeante de l'entreprise, E. Claudius-Petit comme président et J. Vaujour comme directeur général « politique ».

Le processus de création de la Sonacotral

Le ministère de l'Intérieur parvient à obtenir le soutien de différents acteurs économiques et financiers pour la création de la Sonacotral. Cet engagement se traduit par une forte présence de ses services dans les instances décisionnelles de l'entreprise.

UN COMPROMIS POUR LA SONACOTRAL

Dans cette lutte entre ministères pour la gestion de la population « nord-africaine », c'est le ministère de l'Intérieur qui a l'attitude la plus hégémonique. Profitant des lacunes du traitement de ce dossier, ses services s'intéressent plus précisément au logement des migrants. Il crée d'abord des associations de gestion de foyers de travailleurs migrants qui lui sont affiliées alors que le ministère du Travail en crée aussi⁶³. À partir de 1956, il oriente plus nettement son action sociale pour les Algériens vers la métropole l'Algérie ne faisant plus partie de ses compétences⁶⁴. Ses attributions⁶⁵ sont transférées au Gouvernement général d'Algérie depuis le 16 mars 1956. Mais l'action sociale renforcée (création d'un service des

63. V. Viet, *op. cit.*, p. 183.

64. Le ministère de l'Intérieur obtient la présidence du Comité d'action interministériel pour les affaires sociales intéressant la population musulmane algérienne en métropole, (décret 56-684 du 07 juillet 1956.). Ce comité ne se réunira jamais devant le refus des autres ministères de laisser l'arbitrage des dossiers au ministère de l'Intérieur.

65. Cf. au sujet des « allers-retours » des attributions entre le ministère de l'Intérieur et le G.G. depuis les années 1890, voir P. Legendre, *op. cit.*

Affaires musulmanes et de l'action sociale⁶⁶) se double d'une action répressive croissante avec la création de camps d'internement pour les nationalistes algériens⁶⁷.

La création de la Sonacotral marque l'aboutissement de son action dans le domaine du logement des travailleurs algériens. Les ministères financiers considèrent que ce projet apporte plus de garanties de fiabilité et sont très impliqués dans la politique de la construction comme le note un représentant du ministère du Trésor: « *La direction du Trésor a joué un rôle essentiel dans ce conseil d'administration parce qu'avec le Budget elle a apporté le financement et disposait de nombreux moyens d'action. Et elle était l'administration pilote dans le secteur du logement, de la construction. [...] Détruire les bidonvilles semblait indispensable. À l'époque, il ne paraissait pas y avoir d'autre moyen qu'une intervention publique directe, d'où l'idée de créer une société nationale, alors qu'on y a toujours répugné, en matière de logement. Là, c'était pour une affaire très spécifique, très particulière, alors que la politique des pouvoirs publics a toujours été très hostile à des créations de sociétés nationales. [...] Mais, pour un secteur aussi spécifique que la lutte contre les bidonvilles et le logement d'insertion pour les travailleurs étrangers, je crois qu'il n'y a pas d'autre solution que l'implication directe de l'État dans ce domaine, d'où l'idée de la Sonacotral, qui a un conseil d'administration finalement composé essentiellement de représentants des différents ministères* »⁶⁸.

Les représentants patronaux y voient une possibilité de se dégager au plus vite de la gestion de ce dossier, moins essentiel à leurs yeux que par le passé, surtout concernant des travailleurs « provisoires ». Le ministère du Logement n'est pas intéressé tant que cela ne concerne pas directement la construction de HLM. Le ministère de l'Intérieur réussit à relier à nouveau l'action sociale à l'action poli-

66. Ce service pouvait s'appuyer sur un fort réseau d'aide sociale aux Français musulmans d'Algérie composé d'associations employant des agents issus de l'armée d'Afrique et gérant près de 20 000 lits et des centres d'accueil. In V. Viet, *op. cit.*

67. A ce sujet voir notre article, « Être interné au Larzac. La politique d'assignation à résidence surveillée durant la guerre d'Algérie », *Politix*, 1, 2005, pp. 39 à 61.

68. Entretien J. Peythieu (ancien représentant de la direction du Trésor au CA de la Sonacotra).

cière, et même l'action antiterroriste dans le contexte de l'intensification de la guerre d'Algérie, alors que ce lien était en recul depuis la Libération. Dans ce contexte, les responsables de l'action sociale doivent non seulement animer et coordonner l'action publique et privée en faveur de la population musulmane, mais aussi recenser cette dernière et « agir » sur son état d'esprit. L'ambiguïté de ces modes d'action se poursuivra jusqu'à la fin de la guerre d'Algérie.

LA CRÉATION LÉGISLATIVE ET TECHNIQUE

SOUS L'ÉGIDE DE L'INTÉRIEUR

L'ensemble du processus de création de la Sonacotral se fait sous l'égide du ministère de l'Intérieur. Le principe de la création d'une « Société d'économie mixte ayant pour objet le financement, la construction, l'aménagement de locaux d'habitation destinés aux Français musulmans originaires d'Algérie venus travailler en métropole et à leurs familles » a été voté en août 1956⁶⁹.

« Elle a donc été pensée au cours de l'année 1956, au cabinet du ministre de l'Intérieur dont le secrétaire général était René Paire, un grand préfet qui avait occupé beaucoup de postes haut placés. J'étais, à l'époque, au cabinet du ministre depuis 1955, d'abord au cabinet du ministre Bourguès-Maunoury, puis, à partir de 1956, Gilbert-Jules. Et c'est pratiquement sous Gilbert-Jules que cette affaire a été pensée, mûrie et démarrée. Gilbert-Jules était sénateur de la Somme. [...] J'avais été mis en charge des problèmes de sûreté au cabinet de Bourguès-Maunoury, et adjoint à Roger Ricard directeur de cabinet. Il y avait un conseiller technique, Abel Thomas, qui, lui, avait en charge le problème algérien, qui se déroulait dans des conditions qui n'étaient pas faciles et je vais dire même très pénibles pour la France⁷⁰. »

Le décret est signé par M. Gilbert-Jules, ministre de l'Intérieur⁷¹. La liste des membres du conseil d'administration montre

69. Article 116 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956, portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'année 1956.

70. Entretien J. Vaujour.

71. Décret relatif aux « conditions de participation de l'État au capital d'une société d'économie mixte pour la construction de logements destinés aux Français musulmans originaires

les différents soutiens dont dispose la société nouvellement créée. Les statuts de la société sont approuvés par un décret en Conseil d'État du 13 décembre 1956. L'assemblée générale constitutive tenue le 31 janvier 1957 les approuve à son tour. Cette assemblée générale constitutive se tient dans les locaux du ministère de l'Intérieur, place Beauvau, à Paris. Le Conseil d'État confirme la compétence de la Sonacotral sur le territoire de la France, y compris l'Algérie, pour les célibataires et les familles en 1958, mais le Gouvernement général en Algérie refuse de participer au financement sauf si la Sonacotral construit en Algérie même, dans le cadre du plan de Constantine. Pendant la première assemblée générale de la société, Eugène Claudius-Petit est nommé administrateur général par arrêté ministériel du 31 octobre 1956⁷². Nous trouvons là les ministères puissants, des institutions financières nationales engagées dans le processus de développement du logement, des entreprises ou des fédérations d'entreprises structurées et fortes consommatrices de main-d'œuvre étrangère sous-qualifiée et qui en logent une partie dans leurs parcs de foyers-dortoirs pour célibataires. Le ministère de l'Intérieur étant l'initiateur institutionnel de cette création il est normal de le voir fortement représenté au conseil d'administration et au sein de l'entreprise.

Si Eugène Claudius-Petit est nommé président du conseil d'administration, le conseil choisit comme directeur général Jean Vaujour, préfet hors-cadre⁷³. En fait, c'est ce même Jean Vaujour

.....

d'Algérie venus travailler en métropole et à leurs familles ». Décret n° 56-1097 du 30 octobre 1956.

72. Sont aussi présents huit administrateurs par décision interministérielle du 13 décembre 1956, un représentant du Gouvernement général de l'Algérie, un de la Caisse des dépôts et consignation, un du Crédit foncier de France. Assistent également à cette assemblée trois représentants du patronat qui sont nommés administrateurs. Ils représentent respectivement le Conseil national du patronat français, la Fédération nationale du bâtiment et des activités annexes, et la Régie nationale des usines Renault.

73. Jean Vaujour est né le 27 octobre 1914 à Tulle. Il est licencié en droit et diplômé de l'École libre des sciences politiques. Il commence sa carrière comme rédacteur au ministère du Ravitaillement (1940) puis en tant que chef de cabinet du préfet des Hautes-Alpes (1940), puis du préfet du Gard (1941). Il est sous-préfet d'Ambert en 1942, sous-chef de bureau de l'administration centrale en 1943. Chef-adjoint de cabinet d'Henri Queuille (vice-président du Conseil, 1949-1950), il est nommé ensuite sous-préfet de Mulhouse

qui a piloté le projet technique de création de l'entreprise depuis le ministère de l'Intérieur. Ce dernier possède l'expérience de la gestion des indigents algériens car une partie des hôtels de préfecture y est consacrée. Les services dits de la rue Leconte, dont l'objectif est explicitement le contrôle des Algériens présents en région parisienne, et les centres d'assignations compléteront le dispositif pendant la guerre d'Algérie dans sa version la plus répressive⁷⁴.

Le ministère participe au fonctionnement de la Sonacotral, contribuant par des subventions à la pérennité financière de l'entreprise pendant les dix premières années. Le statut de société d'économie mixte et la forme d'entreprise nationale semblent être exceptionnellement choisis en raison de la complexité de la résorption des bidonvilles⁷⁵. Mais malgré cette victoire de l'Intérieur, le ministère des Affaires sociales, qui regroupe dans ces attributions le secrétariat du Travail et la Sécurité sociale et celui de la Santé publique et de la Population, intervient à plusieurs niveaux de désignation pour nommer des administrateurs et des membres de la présidence et de la direction de la Sonacotral.

.....

(1950). Directeur de la Sécurité générale en Algérie (1953-1955), puis chargé de mission du cabinet de M. Bourgès-Maunoury (ministre de l'Intérieur), et conseiller technique au cabinet de Gilbert-Jules, ministre de l'Intérieur (1956-1957), il va être désigné directeur général de la Sonacotral. Ensuite, préfet hors cadre, il est, au côté de P. Delouvrier, secrétaire général du district de Paris jusqu'en 1966, puis secrétaire général de la préfecture de la région parisienne et enfin préfet de Seine-et-Marne en 1968 et 1969. Retraité, il poursuivra sa carrière dans l'industrie du papier et la sylviculture puis la sécurité civile tout en gardant des responsabilités d'administrateur de LOGI (filiales HLM de la Sonacotra). *In Who's Who in France*, 1994-1995, p. 1667, Paris, Éditions J. Lafitte.

74. En plus de J. Vaujour, des membres du ministère de l'Intérieur sont régulièrement présents dans les premières séances de conseil d'administration. Par exemple, M. Blanchard, préfet, chef du service des Affaires musulmanes et de l'Action sociale au ministère de l'Intérieur. Ce service était chargé de coordonner les actions sociales en faveur des Français musulmans en métropole et ses « conseillers sociaux de secteur » seront la cible de nombreux attentats en 1961. Il est par ailleurs très actif dans la politique d'internement des Algériens en métropole, cf. M. Bernardot, « Être interné au Larzac... », *op. cit.*

75. Les « institutions d'économie mixte ont un objet en relation directe ou indirecte avec l'intérêt général. C'est ce qui justifie l'intervention des capitaux publics. » Il s'agit de secteurs « que l'État considère comme essentiels pour le pays d'un point de vue économique, social ou stratégique », *in A. Dufau*, Éditions techniques, Jurisclasseurs, 1992, Facs 178-2-A, p. 9.

Entre rénovation urbaine et pacification coloniale

Deux personnages prennent en charge l'entreprise nouvellement créée. Il s'agit de Eugène Claudius-Petit, ancien ministre, qui prend la présidence et de Jean Vaujour, haut fonctionnaire de l'Intérieur, qui prend la direction générale. Ces deux hommes vont marquer l'histoire de l'entreprise. Ils sont choisis tous deux pour des raisons qui tiennent à leur parcours ministériel et personnel.

EUGÈNE CLAUDIUS-PETIT, LE CHARISME CATHOLIQUE ET SOCIAL

Pourquoi Eugène Claudius-Petit, personnage marquant de la IV^e République, est-il choisi pour présider la société créée ? Car par sa trajectoire, il réalise la synthèse de différentes logiques à l'œuvre dans la constitution de la Sonacotra et il présente un potentiel qui convient aux ambitions des concepteurs. « *Alors, Gilbert-Jules et René Paire m'en avaient parlé longuement, je m'en souviens et j'avoue que j'avais un penchant pour Claudius même si je ne le connaissais pas [...]. En fin de compte, on s'est arrêtés sur Claudius-Petit car il semblait réunir le maximum de qualités pour cette présidence. Je le répète, il était ancien ministre de la Construction, grand résistant, aux qualités humaines exceptionnelles [...]. Gilbert-Jules a téléphoné à Claudius. J'ai été envoyé auprès de ce dernier. Je suis allé le trouver. Nous avons parlé. Je ne savais pas très bien avec qui j'allais me trouver mais j'ai trouvé un homme extrêmement pénétré d'une mission sociale, humaine, pour sortir tous ces gens-là de leurs problèmes et de leurs difficultés, pour raser les bidonvilles. Puis, chaque fois que l'on parlait de bidonvilles, Claudius explosait en me disant : "C'est une honte pour ce gouvernement, pour la nation, de laisser proliférer et se développer cela".*⁷⁶ »

C'est un « politique »⁷⁷ dont le carnet d'adresses d'élus est très large et prestigieux. Mais, au moment où il est sollicité, sa car-

.....

76. Entretien J. Vaujour. D'après ce dernier, le problème de la présidence s'est posé dès la fin de 1956. Aux élections de 1956, Eugène Claudius-Petit avait été battu et G. Mollet voulait « recaser » certains députés.

77. Membre du comité directeur de Franc-tireur à partir de 1942, il participe à l'unification des mouvements de résistance en France avec la fondation du Conseil national de la Résistance. Il fréquente des amis de Résistance et du MLN. Il ne suit pas certains de ses amis de Jeune République qui s'associent avec le MRP. Il fonde finalement l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR) en juillet 1945.

rière ministérielle est déjà derrière lui, et ce poste peut être considéré comme un repli. C'est une « conscience » chrétienne⁷⁸ qui a fait du renouveau des conditions de logement une de ses thématiques favorites et s'insurge contre les taudis. C'est un technicien spécialiste de l'aménagement du territoire et des politiques publiques disposant d'un réseau relationnel important parmi les architectes et les ingénieurs.

Député de la Loire en 1946, il devient président du groupe de l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR) à l'Assemblée, et vice-président de la commission Reconstruction et Urbanisme, puis ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme en septembre 1948 dans le premier cabinet Queuille. C'est avec ce portefeuille qu'il marque la IV^e République. De même, cette expérience conduit à le choisir et influencera par la suite l'évolution de la Sonacotra. Il restera dans ces fonctions pendant plus de quatre ans, pouvant ainsi poursuivre la politique initiée par la loi de 1948 dont il est l'inspirateur⁷⁹. Elle instaure les « surfaces corrigées » et des loyers minimaux. Outre cette loi destinée à l'origine à rendre attractifs les investissements immobiliers, E. Claudius-Petit s'illustre dans deux autres domaines, ceux de l'aménagement du territoire⁸⁰ et ceux de la construction⁸¹. Lorsqu'il prend ses fonctions à la tête de la Sonacotra, il possède aussi l'expérience de la lutte contre les taudis⁸². C'est à la tête du MRU et de Firminy dont il est maire que E. Claudius-Petit

.....

78. La tradition démocrate-chrétienne est une des composantes essentielles de l'histoire intellectuelle et politique du logement social.

79. La loi du 1^{er} septembre 1948 vise à atténuer les disparités de loyers et néanmoins à les fixer à un niveau suffisant pour favoriser la construction en la rendant rentable.

80. Véritable concepteur de l'aménagement du territoire, il annonce en février 1950 la volonté de cumuler l'objectif d'une meilleure répartition des hommes et des richesses et les moyens financiers, fonciers et administratifs pour un « plan national d'aménagement du territoire » qui donnera naissance à la DATAR.

81. Il est novateur dans le domaine de l'abaissement des coûts de construction et promeut aussi une industrialisation de la construction par la rationalisation des procédés.

82. Il appartient à la tradition sociale de la démocratie chrétienne. Engagé syndicalement (CGTU) dès l'âge de 16 ans, il est néanmoins sensible aux idées de Marc Sangnier. Il découvre ce dernier en 1923 à Angers. Il est marqué par la pensée de la Jeune République et lorsqu'il s'installe à Paris dans l'ébénisterie, il continue à en suivre les réunions où il rencontre M. Schumann. Il enseigne à Aubervilliers et à La Courneuve et il semble que les taudis côtoyés tant à Angers qu'en banlieue parisienne l'aient marqué.

a pu mener une politique énergique de destruction de taudis, ses pré-décesseurs ayant davantage mis l'accent sur les sinistrés de guerre⁸³. Il est au fait des procédés industriels de construction, des normes réduites pour les bâtiments d'urgence et de la participation des employeurs à l'effort de construction. « *Claudius a trouvé des architectes. Il aimait beaucoup Le Corbusier. Il était passionné, les choses ont bien changé depuis, de ces espaces libres au sol et par la destruction, au cœur des villes, des taudis. N'oubliez pas qu'à l'époque les taudis des villes étaient quelque chose d'abominable. Il avait connu cela à Firminy puisque le jour où j'ai dit à Claudius: "Pourquoi avez-vous choisi Firminy pour vous implanter politiquement?" Il m'a répondu: "C'est parce que j'ai cherché la commune de France la plus lamentable sur le plan de l'habitat et des structures et je suis tombé sur Firminy."* Les vieux quartiers étaient quelque chose d'affreux avec ces gens qui travaillaient à la fois dans des mines qui n'étaient pas loin et dans des industries métallurgiques de la région. Alors, il m'a dit: « J'ai donc choisi cela parce que c'est là qu'il y avait le plus à démolir et le plus à reconstruire. Cela va faire une ville aérée. » C'était par réaction contre les bidonvilles urbains. L'habitat urbain était complètement délabré⁸⁴. »

C'est aussi un spécialiste dans l'élaboration et la mise en place de nouvelles politiques publiques⁸⁵ qui est choisi pour présider la Sonacotral. En 1944, il prépare une mission d'études sur la Tennessee Valley Authority (TVA). Début 1946, le ministre de la Reconstruction de l'époque, Raoul Dautry, l'envoie aux États-Unis en compagnie de Le Corbusier pour étudier la TVA⁸⁶. Il ne le connaît

.....

83. Cf. B. Vayssière (dir.), *Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, op. cit.*, p. 141.

84. Entretien J. Vaujour.

85. Il est nommé en 1944 conseiller au commissariat à l'Éducation nationale pour la jeunesse et les questions d'urbanisme. Il s'intéresse aussi au plan d'aménagement et de reconstruction de Bastia. La même année il signe en collaboration avec M. Roux, A. Sive, P.-A. Emery, F. Bienvenu, J. De Mainseul et Lartigues « Aperçus sur les problèmes de l'urbanisme », in B. Pouvreau, *Un politique en architecture, Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, Le Moniteur, 2004.

86. Sur la place de R. Dautry dans l'histoire du logement social en France voir R. Baudouin, *Raoul Dautry, le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992, et G. Ribeill, « Politiques et pratiques sociales du logement dans les compagnies du Chemin de fer », pp. 155-186, in S. Magri et C. Topalov (dir.), *Villes ouvrières, 1900-1950, op. cit.*

pas personnellement avant ce moment-là mais s'est initié depuis le début des années 1930 à son œuvre construite et écrite. Dans ses entretiens avec R. Baudouin il rappelle l'importance particulière de certaines réalisations de Le Corbusier. « Je prends connaissance des efforts qu'il a faits, des batailles qu'il a conduites, pour l'Armée du Salut et pour le Bastion Kellerman. » Il a développé une véritable passion pour l'architecte. Cette proximité entre les deux hommes aura une influence sur les choix à venir de la Sonacotral.

Le fait de choisir E. Claudius-Petit pour présider une société chargée de loger des ouvriers algériens repose aussi sur les éléments qui le lient à ce pays. Alger représente un lieu particulièrement important dans sa géographie idéologique. « C'est dans le cadre de ses activités de délégué à l'Assemblée consultative d'Alger, en 1943 et 1944, que prend place l'épisode fondateur du mythe Eugène Claudius-Petit. Au début de l'année 1944 se tient à Alger le Congrès de l'Union nationale des techniciens français (UNITEC) au cours duquel E. Claudius-Petit se fait l'apôtre de l'architecture moderne et de Le Corbusier⁸⁷. » Pendant son séjour il se consacre en partie aux chantiers qui lui paraissent être ceux de l'avenir, c'est-à-dire l'éducation, la reconstruction et l'urbanisme. Le Conseil de la résistance (CNR) le nomme président de la commission d'urbanisme et de la reconstruction. Il rencontre les représentants des congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) tels que Emery, Sive et Roux, avec qui il travaille au sein du comité d'études et de recherche en urbanisme.

JEAN VAUJOUR, SPÉCIALISTE DE LA SÛRETÉ URBAINE
ET DE LA PACIFICATION

Jean Vaujour est la « cheville ouvrière » de la création de la Sonacotral. C'est lui qui élabore le projet au sein du ministère de l'Intérieur. Comme directeur général il va fixer les premières orientations de gestion de la société tout en assurant en Algérie la

.....

87. Cf. R. Baudouin, « Claudius-Petit (Eugène) », in *Le Corbusier, une encyclopédie, op. cit.*

mise en place technique des « villages de regroupement »⁸⁸. Il est au centre de cette histoire de par sa trajectoire personnelle puisqu'il est connu pour son expérience à la fois de l'Algérie mais aussi de la région parisienne. « *Le ministre m'a demandé si je voulais être le directeur général ou partir en poste. Je me suis dit qu'étant donné que j'avais beaucoup aimé l'Algérie où j'avais exercé d'autres fonctions, il m'apparaissait que, sur le plan de l'aménagement du territoire, sur le plan du logement des hommes, sur le plan de l'intérêt qu'il fallait porter aux Algériens, il y avait des choses à faire, et j'ai dit au ministre que je prendrai volontiers la direction générale. Donc, j'ai quitté la place Beauvau. Il fallait que je consacre tout mon temps à sa formation, à son organisation*⁸⁹. » L'arrivée à la direction de la Sonacotral marque un tournant dans sa carrière professionnelle et lui permet d'assurer sa reconversion en métropole après la fin du conflit algérien.

Ses relations sont éclectiques, depuis la hiérarchie militaire en Algérie jusqu'aux maires communistes de la couronne de Paris qui seront utiles pour obtenir des terrains et faire venir des Algériens. Son passage à la direction générale de la Sonacotral est intercalé dans son parcours entre l'Algérie et la création des villes nouvelles, ces deux expériences étant faites sous l'autorité de Paul Delouvrier⁹⁰. La présence de J. Vaujour au côté de P. Delouvrier dont l'esprit officiel de la mission en Algérie était la mise en place

.....

88. Cf. sur ce point notre article, « Au pays des mille et un camps : approche sociohistorique des espaces d'internement en France au xx^e siècle », *Les Cahiers du Cériem*, 10, 2002, pp. 57-76. Sur les villages de regroupements voir M. Cornaton, *Les camps de regroupements de la guerre d'Algérie*, Paris, L'Harmattan, 1998, [1967].

89. Entretien J. Vaujour.

90. Paul Delouvrier, né en 1914, réalise sa carrière à l'Inspection des finances (1941) après une licence de droit et de sciences politiques. Il fait l'école des cadres d'Uriage et organise le réseau de résistance dans la forêt de Fontainebleau. Directeur de cabinet de René Pleven, puis directeur financier du Commissariat général au Plan puis du pool charbon acier européen, il est nommé par de Gaulle délégué général du gouvernement en Algérie où il est censé mettre en œuvre le plan de Constantine mais aussi mater la rébellion. Il quitte son poste en novembre 1960. De Gaulle le nomme alors délégué général au district de la région parisienne, poste qu'il occupe jusqu'en 1969. Il est ensuite successivement président d'EDF jusqu'en 1979 puis président du conseil d'administration de l'établissement public de la Villette jusqu'en 1984. Il est mort le 16 janvier 1995, in *Le Monde*, 17 janvier 1995.

de ce plan de Constantine issu du discours de de Gaulle dans la même ville en 1958, étaye l'hypothèse quelquefois avancée que la future Sonacotral serait l'instrument d'un « Plan de Constantine bis ». La chronologie l'infirmes en partie puisque la société est créée deux ans plus tôt. En fait, J. Vaujour est en Algérie avant le début du conflit, les hauts fonctionnaires faisant généralement un séjour aux colonies au cours de leur carrière. Il revient ensuite en France et ce n'est qu'après que P. Delouvrier l'appelle en Algérie alors qu'il est déjà devenu DG de la Sonacotral. « *Je suis parti en Algérie, à la demande de Paul Delouvrier, que je ne connaissais pas. Il m'a demandé de venir comme directeur de ses cabinets, civil et militaire, après les "barricades". J'ai accepté d'y aller car il cherchait à la fois quelqu'un qui ait une connaissance de l'Algérie avant et qui ait de bonnes relations avec les militaires. J'avais eu d'excellentes relations pendant mon séjour en Algérie, comme directeur de la sûreté, avec le général Chérière. Moi, j'ai dit que je voulais bien y aller mais, étant donné que c'était vraiment un siège éjectable au plus haut point, [ce poste à Alger], je voulais quand même être mis en congé de Sonacotral et remplacé intérimairement par l'un des directeurs pour le jour où je reviendrais. Cela n'a pas manqué. Huit ou dix mois après, je suis revenu ! Et j'ai retrouvé mon fauteuil Sonacotral, fin 1960. Je suis resté pendant l'année 1961 pour créer les sociétés d'HLM et je suis parti aux environs de Pâques 1962, pour rejoindre Paul Delouvrier à la région parisienne*⁹¹. »

La personnalité de J. Vaujour permet d'activer le réseau préfectoral pour les préemptions et les permis de construire. Ses expériences et ses contacts dans le Haut-Rhin comme en région parisienne déboucheront sur des opérations de rénovation. « *Je connaissais assez bien la région parisienne où j'avais "traîné mes bottes". Il m'a fait venir pour l'aménagement de la région Île-de-France*⁹². » P. Delouvrier le réclame en Algérie en 1960 parce qu'il considère qu'il est un préfet « politique »⁹³. La résorption des bidonvilles relève de même d'une activité de police politique dans le prolongement de l'action

.....

91. Entretien J. Vaujour.

92. Entretien J. Vaujour.

93. Cf. R. Chenu, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Seuil, 1994.

de déplacement massif des populations algériennes. « *Nous étions quatre ou cinq à pénétrer dans ce bidonville. Je me souviens, j'y suis allé avec deux ou trois collaborateurs de la Sonacotral. La police ne voulait pas y rentrer car elle avait peur de réactions vives. Je vous rappelle que le FLN était très puissant et surtout les collectes du FLN s'effectuaient dans ces bidonvilles et il ne tolérait pas que des gens viennent contrôler ou voir ce qui s'y passait*⁹⁴. » Avec l'aide des Renseignements généraux et d'autres services de renseignements il doit « mater » la rébellion potentiellement présente dans les zones bidonvillisées comme il a contribué à le faire dans les départements algériens.

J. Vaujour trouve parmi des hauts fonctionnaires de l'Intérieur certains des membres de la première équipe de direction. E. Claudius-Petit se charge de trouver d'autres membres dans son réseau du ministère de la Construction⁹⁵. Cette équipe ainsi constituée va rester en place pendant près de 20 ans. L'esprit qui l'animait est souvent décrit comme un militantisme social profond et prosélyte. Il y a là des chrétiens, des socialistes, des progressistes et des disciples de Lyautey, des partisans de l'Algérie française et des « consciences », sensibles à la cause indépendantiste. Tous partageant de fortes convictions sociales.

Les préoccupations de départ pour ces hommes d'action sont de deux ordres : trouver des financements et acquérir des terrains.

Quels foyers pour quels travailleurs ?

Une fois la société Sonacotral créée, les premières actions doivent démarrer rapidement pour répondre aux détracteurs du projet, au premier rang desquels on trouve le ministère du Travail qui perd là compétences et crédits. Un modèle de logement doit être établi

.....

94. Entretien J. Vaujour.

95. Un bon exemple de ce réseau est incarné par Robert Bordaz, conseiller d'État, qui est en 1948 directeur de cabinet de E. Claudius-Petit au MRU et qui deviendra membre du cabinet de M. Debré en 1959 puis président de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP) en 1960. *In Who's Who in France, 1973-1974, op. cit.*, p. 289.

tant sur le plan architectural que sur celui de la gestion humaine et financière. Lorsque ces éléments sont définis, la construction des foyers peut être lancée sur les terrains qui sont trouvés. Ce sont les démarches pour l'acquisition de ces derniers qui rencontrent le plus d'obstacles. Cela oblige, au cours des premières années d'existence de la société, à développer une politique pragmatique en décalant l'activité du logement des célibataires vers celui des familles.

L'élaboration et le choix de la formule du foyer-hôtel

L'objectif déclaré de la Sonacotral est de « procurer aux travailleurs originaires d'Algérie des conditions d'habitation analogues à celles des travailleurs métropolitains⁹⁶ ». La question des formules de foyers-hôtels qui traverse les débats du conseil d'administration est étroitement imbriquée à celle des implantations mais aussi à celle des types de populations censées les occuper⁹⁷. Les références le corbusiennes de E. Claudius-Petit orientent pour une part les réflexions sur ce modèle, les hébergements déjà en fonctionnement servant aussi de points de repères. Les moyens de construction fixent enfin les limites matérielles des futures opérations. L'absence de normes prescrites donnera une certaine souplesse à cet assemblage.

L'influence de Le Corbusier

Le modèle de Le Corbusier en matière urbanistique et architecturale est une synthèse de trois logiques de contrôle, de solidarité, et d'aménagement.

« LES ARCHES DE NOÉ PROLÉTARIENNES »

Voyons d'abord le contrôle : « Il est [...] établi que l'idée de ville chez le Corbusier poursuit directement la longue et laborieuse recherche de contrôle du comportement social menée par les stratèges

.....

96. *In* procès-verbal de conseil d'administration de la Sonacotral, (2^e délibération du 31 janvier 1957).

97. Les représentations séparent alors très nettement les « Nord-Africains » des « travailleurs originaires d'Afrique Noire ».

du XIX^e siècle⁹⁸. » La conception architecturale de Le Corbusier fusionne l'usine et l'habitation dans son projet et ces deux éléments sont présents en l'état dans le logement des migrants nord-africains (usines désaffectées réaménagées, habitat sur le lieu de travail, friches industrielles réinvesties par des habitants). Le Corbusier propose des « dérivés métaphoriques » de la caserne et de l'hôpital, pour la conception des « arches de Noé prolétariennes » et « Cités du refuge à existence contrôlée⁹⁹ ». La Cité du Refuge servira de référence centrale pour E. Claudius-Petit dans la conception du « produit » Sonacotral. On peut noter la proximité conceptuelle qui existe entre la cité conçue par Le Corbusier en 1929, rue du Chevaleret à Paris (13^e), pour l'Armée du Salut et les premiers foyers de travailleurs migrants. Ce bâtiment défini comme une véritable « architecture de réinsertion » fonctionna en dortoirs pour célibataires. Les hommes et les femmes y étaient logés séparément, mais une crèche permettait d'accueillir des mères¹⁰⁰.

L'hygiène, présente dans l'idée de contrôle, se retrouve aussi dans une deuxième logique de solidarité et d'intégration de la classe ouvrière au sein de la collectivité nationale. Elle est dans ce cas techniciste, au sens où elle est rendue possible par la technique et en est une expression achevée. Le schéma séquentiel de passage d'un taudis (décrit comme propice, selon les périodes, à la typhoïde, au choléra puis à la syphilis et à la tuberculose, et enfin au saturnisme et à la « drogue ») à un habitat « sain et propre où entrent l'air et le soleil¹⁰¹ » est récurrent¹⁰². Il est censé être un progrès sanitaire et moral à la fois. Et cette place de l'hygiène comme trace tangible de la civilisation est toujours présente dans les actions de la Sonacotra. Elle réapparaît pour les travailleurs algériens alors qu'elle a disparu pour le reste de

.....

98. Cf. M. Tafuri, « Machine et mémoire: la ville dans l'œuvre de Le Corbusier », pp. 461, *Le Corbusier, une encyclopédie*, (s.d.) J. Lucan, Paris, CCI, 1987.

99. In M. Tafuri, *op. cit.*, p. 461.

100. Cf. art. « Armée du Salut », in *Le Corbusier: une encyclopédie, op. cit.*, pp. 48-49. Voir aussi spécifiquement sur la Cité, B. Taylor, *Le Corbusier, la Cité du refuge, Paris 1929-1933*, Paris, L'Équerre, 1980.

101. In P. Godin, *op. cit.*, p. 17.

102. J.-P. Flamand, *Loger le peuple, op. cit.*, pp. 51-58.

la population. E. Claudius-Petit est un partisan virulent d'une destruction des taudis mais aussi de l'introduction de toilettes dans les foyers de travailleurs¹⁰³. En cela, il est l'héritier de cette tradition sanitaire. Néanmoins, cette volonté de promotion sociale solidaire et intégratrice ne passe pas que par l'hygiène. Elle ne peut s'accomplir que par une réalisation de l'individu au sein du collectif. Le Corbusier, probablement comme E. Claudius-Petit, trouve son inspiration dans l'articulation entre les espaces privatifs (cellule de moine) et l'espace de la communauté des moines qu'il découvre lors d'un voyage à la Chartreuse d'Éma¹⁰⁴. Le Corbusier fournit enfin le socle conceptuel des opérations de rénovation urbaine. Ses multiples plans d'Alger¹⁰⁵ à partir des années 1930 fournissent l'illustration du carrefour expérimental que représente cette ville, tant pour la situation historique qu'elle connaît que pour le schéma urbain qu'elle propose et du lieu de fusion des hommes qu'elle représente (charnière euro-méditerranéenne et population composée d'Européens et musulmans).

Cependant le logement social pour les « indigènes » en Algérie n'est pas très développé avant la Seconde Guerre mondiale¹⁰⁶. En effet, en Algérie comme en France, le phénomène des bidonvilles¹⁰⁷ s'étend et devient un enjeu social et un problème politique. C'est la conséquence ancienne d'une crise générale de l'agriculture traditionnelle en Algérie qui provoque un exode rural considérable. C'est le produit conjoncturel d'une politique de regroupement

.....

103. Il s'opposera sur ce point à ceux de ces collaborateurs qui veulent installer des toilettes à la « turque ».

104. J.-P. Flamand, *op. cit.* p. 237.

105. M. McLeod, « Alger, l'appel de la méditerranée », in *Le Corbusier, une encyclopédie, op. cit.*, pp. 26-32.

106. « Peu d'immeubles de ville (une cité indigène rue de Verdun à Alger), la majorité des réalisations se situe à l'extérieur de la ville sur des terrains de moindre valeur et propose des organisations en trames horizontales. Échappant au renouveau de la construction qui a lieu en métropole, la prise de conscience se fait à la fois avec l'élection de J. Chevallier à la mairie et surtout avec le tremblement de terre d'Orléansville en 1954. [...] Le plan de Constantine doit permettre de développer une action dans ce sens. » Cf. X. Malverti, « Alger, Méditerranée, soleil et modernité », in *Architectures françaises Outre-Mer*, Institut français d'architecture, 1992, p. 43.

107. R. Desclôîtres, J.-C. Reverdy, C. Desclôîtres, *L'Algérie des bidonvilles, le tiers-monde dans la cité*, Paris, La Haye, Mouton, 1961, cité par J.-C. Vatin, *L'Algérie politique, histoire et société*, Paris, PFNSP, 1983.

stratégique des populations dans le cadre de la lutte contre l'ALN dont J. Vaujour sera, avec P. Delouvrier et M. Papon, un des acteurs centraux¹⁰⁸. Ce sont les mêmes causes qui produisent aussi les conditions d'une migration transméditerranéenne de travail.

L'IMPOSSIBLE CHOIX :

REGROUPER LES ALGÉRIENS SANS CRÉER DES MÉDINAS

La question de l'allocation des bâtiments conditionne le choix des formes de bâtiments souhaités et aussi les façons de l'habiter. Dès le début de son activité (février 1957), la Sonacotral peut s'appuyer sur des perspectives concrètes de réalisation. Les tutelles sont favorables à l'élimination *a priori* des petits projets pour faire porter l'effort de construction sur les grands centres rentables¹⁰⁹. Un exemplaire qui semble donner toute satisfaction a été visité au Bois Monzil à Saint-Étienne¹¹⁰. Le projet est la réalisation de centres d'accueil sur la base d'immeubles de 25 à 30 logements bénéficiant des primes et des prêts du Crédit foncier de France. Il est question d'un immeuble comprenant cinq étages d'appartements de type F 5 avec neuf lits chacun et d'un rez-de-chaussée composé d'un logement de concierge, d'un bureau, d'un café maure et d'une salle de classe. Chaque unité de logement doit être de 28 appartements et recevoir environ 250 travailleurs¹¹¹. Chaque logement comporte cinq pièces, trois chambres à deux lits et une chambre à trois lits. Il possède une salle de séjour, une cuisine et un sanitaire collectifs. « *Une cellule type de cinq pièces, avec deux personnes par pièce, autant que possible, et une cuisine avec une paillasse assez longue qui permettait de mettre des réchauds et des placards. Neuf à dix personnes, évidemment des gens un peu entassés*

.....

108. P. Bourdieu et A. Sayad, *Le déracinement*, Paris, Éditions de Minuit, 1964. M. Cornaton, *Les camps...*, *op. cit.*

109. E. Claudius-Petit parle de ce modèle dans le journal *Combat* du 3 avril 1957.

110. La Caisse nationale de la Sécurité sociale participe à la construction et l'aménagement d'un foyer d'hébergement à Saint-Étienne créé par la société d'HLM « la Fraternelle ». Cf. Rapport du CES 25 février 1956, *op. cit.*, p. 5.

111. Le débat tourne autour de l'idée d'une utilisation du foyer par ses occupants comme dans la formule du garni ou du meublé partagé par plusieurs personnes, le modèle d'habitat autonome que la Sonacotral était censé combattre.

*dans une pièce, mais je répète, il ne faut pas oublier de voir d'où l'on est parti! [...] Ce n'est qu'à partir de 1960 que nous sommes passés au véritable foyer avec chambres individuelles, type hôtel*¹¹². » Il est équipé du chauffage central. Cette conception d'un logement originellement destiné à des familles, et qui, par aménagement intérieur, est affecté à des célibataires ou à des personnes vivant comme tels induit une vision de la migration « nord-africaine » comme temporaire¹¹³.

En 1958 les débats du conseil d'administration reviennent régulièrement sur la question de la composition de la population devant occuper les foyers de travailleurs. Dans l'esprit des promoteurs, notamment les Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME)¹¹⁴, il faut éviter de créer des « médinas¹¹⁵ » et donc mêler plusieurs nationalités au sein des foyers. « *Il faut en construire à une échelle modeste, d'abord parce que nous ne voulons pas faire des quartiers de villes sous forme de ghettos et parce qu'au-delà de 250 lits, cela pose des problèmes de gestion, non seulement humains mais politiques*¹¹⁶... »

Mais cette volonté s'oppose à la morphologie de la population des bidonvilles, qui sont principalement habités par des Algériens et essentiellement composés de la main-d'œuvre du BTP. Le dortoir, présent dans les casernes, cantonnements et autres baraquements depuis le XIX^e siècle, est abandonné principalement pour les raisons « philosophiques » de promotion sociale. En fait, au cours de ces premières

.....

112. Entretien J. Vaujour.

113. La suite logique de cette idée est qu'une fois ces travailleurs partis des familles pourront intégrer les logements.

114. Préfets aux pouvoirs élargis.

115. Il s'agit de quartiers « indigènes » dans les villes nord-africaines. *In* PV de CA, 12^e délibération du 16 octobre 1958.

116. Entretien J. Vaujour. Ce sont les modèles de construction économiques du plan dit « Courant ». Logements familiaux, ils étaient composés de 28 appartements cloisonnés soit en 8 demi-chambres soit en 10 demi-chambres conçues en « unités de vie » avec des sanitaires et une cuisine collective appelée « tisanerie ». Ils permettaient de loger environ 250 personnes. Quant à la formule dite du F 1 qui comporte des chambres individuelles avec lavabo et se rapproche plus de la formule de l'hôtel, elle ne sera concrétisée qu'à partir de 1964. Plusieurs foyers seront alors construits sur ce modèle tenu par certains membres de la direction comme étant en contradiction avec « le mode de vie maghrébin ».

années, il arrive que la société reprenne en gestion ou rachète des bâtiments industriels ou des casernes déjà transformés en dortoirs. Le manque de place, y compris lors de la résorption de bidonvilles en région parisienne, se combine avec la pression d'une forte demande conjoncturelle. En effet, les zones d'habitat traditionnellement dévolues aux populations migrantes connaissent la pression des résorptions et de la constante réduction de l'offre des meublés.

LA FORMULE CHOISIE ADAPTE LE LOGEMENT FAMILIAL
AUX CÉLIBATAIRES OUVRIERS

Considérant que les travailleurs algériens rencontrent des problèmes particuliers du point de vue du logement mais concevant celui-ci comme temporaire, les tutelles de la Sonacotral optent pour la construction de produits immobiliers collectifs adaptés.

Le F 6: cloisonner et suivre « le chemin de grue »

La formule retenue est celle dite du Logeco (modèle de logement économique des familles) de type F 5 ou F 6 (5 ou 6 pièces) qui est censée être adapté au logement des célibataires lorsque les chambres sont partagées par une cloison. La société peut surtout bénéficier de prêts sur la base d'une dérogation permettant d'adapter des logements familiaux pour des célibataires. « *H. Vacher [directeur technique] est venu nous rejoindre et, à partir de ce moment-là, on s'est dit: que faut-il construire et où? Alors, que faut-il construire? Nous avons décidé, après des discussions importantes, d'adopter un module, si je puis m'exprimer ainsi. Premièrement, construire des appartements car à l'époque la France manquait d'appartements et nous pensions que notre mission temporaire était d'héberger des gens, des hommes venus de pays plus lointains, de l'Algérie, de l'Afrique, ou d'ailleurs, pour la période où ils étaient employés dans les entreprises et, le jour où ils repartiraient chez eux, de mettre dans ces logements des familles. Donc, il fallait faire des cellules et des modules qui s'adaptent le mieux possible à l'occupation familiale ultérieure. Je pense que cela était très important*¹¹⁷. »

.....

117. Entretien J. Vaujour.

Pourquoi ces variations dans les types de bâtiments? Premièrement parce que la question de la taille de la chambre se pose. Le cloisonnement des chambres de 9 m² en deux parties de 4,5 m² (ou plus tard dans les F 1/2 de 15 m² en deux fois 7,5 m²) est une solution ancienne du logement social¹¹⁸. La possibilité d'augmenter la taille des « chambrettes » est évoquée dès le début des années 1960, à cause d'un équipement sanitaire insuffisant. Mais les terrains manquent et, avant de pouvoir suivre « le chemin de grue », c'est-à-dire construire de plus en plus en hauteur, la solution pour répondre à la demande réside dans le cloisonnement. Deuxièmement parce que la conception que les promoteurs ont des « indigènes » nord-africains se fonde sur une vision d'un mode de vie traditionnel autour de la famille. La formule doit donc équilibrer vie collective et sentiment d'intimité. Troisièmement, les logements familiaux doivent pouvoir être ultérieurement récupérés pour des familles lorsque les travailleurs « provisoires » auront achevé leur séjour.

La participation financière demandée aux usagers, un élément du projet de promotion sociale des foyers-hôtels

L'hébergement gratuit semble, pour les concepteurs de la Sonacotral, trop lié au « logement d'usine ». Cela associe l'activité professionnelle et le logement et ne permet pas d'espérer une gestion financière équilibrée. Pour des raisons de philosophie sociale, E. Claudius-Petit considère que la responsabilisation des occupants passe par le paiement d'un loyer. En cela, il est dans le prolongement de la loi de 1948 et de sa volonté de ne pas bloquer les prix de location qu'il tenait pour responsables de la dégradation du parc de logement et de l'absence de construction entre 1914 et les années 1950. Il propose au conseil d'administration de désigner par l'expression de « foyer-hôtel » les immeubles de la société destinés aux travailleurs isolés, ces hôtels pour célibataires. La base pour fixer le montant du

.....

118. Si elle n'est pas appliquée dans la réalisation de la cité Napoléon à Paris (9^e) en 1849 elle l'est dans celle de Lille en 1860. Les plans témoignent d'une réflexion sur « l'adaptabilité et la flexibilité des cellules avec des cloisons mobiles dans l'espace de quatre mètres sur quatre donné à chaque famille. » In M. Tafuri, ouv. cit., p. 461.

prix de journée est le prix d'une heure de travail, ce qui doit le rendre attractif à des migrants dans une perspective d'épargne.

« On était convaincus, à l'époque que ces gens-là, ayant achevé leur part de vie en France, allaient repartir dans leur pays. C'est qu'il y avait beaucoup de Kabyles et ces derniers effectivement rentraient chez eux, en Kabylie, lorsqu'ils avaient fait une certaine "pelote". Il fallait leur donner des conditions de vie très acceptables du point de vue du loyer ou redevance car ils envoyaient à leur famille une part importante de leurs gains et ressources. Cette part importante [...] faisait qu'ils ne pouvaient consacrer à leur logement une somme très grande. Donc, idée: on construit des logements. Et dans chacun d'eux, on met plusieurs célibataires¹¹⁹. »

Le lien n'est plus direct entre logement et travail comme dans le logement d'usine mais reste fort, car le migrant logé doit être un travailleur. Le prix comprend pour les résidents¹²⁰, outre l'usage des murs, dans une logique hôtelière un certain nombre de services annexes et corrélés tels que l'entretien et le mobilier, le change des draps et les fluides tels que l'eau, le gaz et le chauffage sans avoir la possibilité de refuser. Cette genèse du prix¹²¹ d'une chambre dans un foyer de travailleurs migrants porte en elle-même de nombreuses imprécisions, sur le statut de l'espace entre meublé et hôtel de préfecture, sur celui des occupants entre locataires et résidents, sur le produit commercial enfin entre mission d'intérêt général et plus-value du service hôtelier. Les deux premières marquent clairement la volonté de conserver un statut provisoire

.....

119. Entretien J. Vaujour.

120. Le choix du terme de « résident » pour définir l'usager montre la volonté de marquer une assignation à des étrangers. « Résidence » signifie d'abord le fait de faire un « séjour effectif et obligatoire en un lieu » et si « résidant » veut dire « qui réside en un lieu » et sera employé par exemple pour des habitants de logements HLM, « résident » marque la nationalité étrangère dans le cas des diplomates et par extension une « personne établie dans un autre pays que son pays d'origine », in *Petit Robert*, 1989, p. 1683.

121. La fixation du prix de journée n'est pas l'objet de discussions au conseil d'administration jusqu'aux grèves de loyers des années 1970. Le montant est déterminé en se fondant, d'une part, sur un équilibre comptable hypothétique des opérations de construction et, d'autre part, sur une référence abstraite telle qu'une heure environ d'une journée de travail d'un ouvrier.

à l'occupation même durable du foyer. C'est faire du temporaire un principe toujours applicable même s'il peut rester longtemps virtuel. Les possibilités d'expulsion seront toujours plus faciles. La quasi-absence de réglementation donnera une grande latitude sur ce point aux gérants des bâtiments. La dernière imprécision est significative du fait que cette société d'économie mixte n'est pas destinée à faire du profit. Elle est censée couvrir les coûts sans faire de bénéfices mais crée une tension entre coûts de revient et coûts d'équilibre.

La question de la gestion et des moyens financiers

Directement liée à la question du paiement, une autre interrogation est l'objet de débats préalables à la construction des foyers. C'est celle de la gestion des foyers.

GESTION PAR TIERS OU GESTION DIRECTE :

UNE QUESTION DE CONTRÔLE OU DE MORALITÉ ?

Nous entendons par gestion celle du « quotidien » telle que peut l'être celle d'un concierge ou d'un gardien d'immeuble. Il exécute les tâches de l'entrée des usagers dans les lieux et il perçoit le « prix de journée » mais assure aussi l'entretien du mobilier et l'achat des fournitures nécessaires au foyer. Ni la loi ni le décret de constitution de la société ne mentionnent la gestion comme mission fixée. Nous trouvons trois points de vue différents dont deux seront retenus.

La solution qui ne sera pas retenue est celle de l'administration du foyer par les services préfectoraux. Les foyers auraient alors été placés sous l'autorité des préfets et visités régulièrement par des conseillers techniques aux affaires sociales musulmanes. Mais cette option aurait entraîné une trop lourde charge pour le ministère de l'Intérieur. E. Claudius-Petit pense que la base de gestion, c'est le gérant. Et c'est en fait sous deux formes différentes que les gérants vont entrer en fonction. L'association tierce qui gère une construction réalisée par la Sonacotral restera toujours minoritaire au profit d'une gestion que l'entreprise assurera directement.

Dès 1959, la Sonacotral collabore avec l'Association des foyers nord-africains pour la gestion des sites d'Argenteuil et de Bobigny¹²². Pour la Sonacotral c'est à l'occasion de la réalisation d'immeubles à but d'hébergement provisoire lors de relogements à Paris et à Marseille que la question de la gestion par des associations trouve tout son intérêt « social ». Ces « immeubles de transit à but éducatif », qui deviendront les « cités de transit », sont alors présentés comme un « stage » de quelques mois avant le relogement en HLM. La Sonacotral est sollicitée pour réaliser des cités pour des familles algériennes mal logées. Le suivi social doit servir à ne pas « laisser les intéressés livrés à eux-mêmes sous peine de les voir stagner dans leur mode de vie traditionnel¹²³ ».

Pour les premiers foyers les associations concernées peuvent être soit des associations d'aide aux Nord-Africains soit d'autres organismes issus du patronat ou de sociétés de logement. Les deux formules sont essayées. À Argenteuil, un essai de gestion est fait en 1959 avec l'Association des foyers nord-africains de la région parisienne¹²⁴. Mais, déjà, la Sonacotral devra assurer directement la gestion chaque fois qu'elle ne trouvera pas au plan local des associations acceptant la responsabilité financière qu'impose la gestion d'un foyer, c'est-à-dire la responsabilité des pertes. Les grandes administrations et l'initiative privée qui aidaient traditionnellement au logement des Français musulmans d'Algérie interviennent moins depuis la créa-

.....

122. À la Caisse des dépôts et consignations, la gestion des foyers de jeunes travailleurs et de personnes âgées était conduite aussi par des associations. « À la SCIC, nous avons créé des associations ad hoc, pour gérer ces logements d'isolés. Il y en a deux qui ont très bien fonctionné. C'est l'ALJT, l'Association pour le logement des jeunes travailleurs et l'AREPA, l'Association pour la résidence des personnes âgées. [...] Mais l'intérêt de cela, c'est que le personnel qui gérait ces logements pour isolés était formé spécialement et avait un comportement social, une forte aptitude à la concertation et à l'échange avec les isolés. » Entretien M. Saillard. (Ancien représentant de la CDC au CA).

123. C'est à ce titre que des contacts sont pris avec différentes associations spécialisées dans l'action en faveur des musulmans. *In* PV de CA 13^e délibération du 11 décembre 1958.

124. Cette association, créée en 1950 à l'initiative d'organisations patronales, de l'administration et de grandes entreprises, s'est développée rapidement. Elle est suivie à partir de 1953 par l'Association pour le logement du personnel de l'industrie. L'une et l'autre changeront ultérieurement de nom (Association des foyers de la région parisienne et Association du logement des personnes isolées).

tion de la Sonacotral. Les responsables entendent aussi conserver un certain droit de regard sur la gestion « morale » de ses bâtiments¹²⁵.

Le choix s'oriente donc vers une gestion directe qui implique le recrutement de personnes pour assurer la fonction de gérant. La solution des militaires de carrière ayant atteint l'âge de la retraite s'impose assez facilement au conseil d'administration pour plusieurs raisons. La première raison avancée est celle de la connaissance des populations à loger¹²⁶. Les personnes recrutées parmi les anciens fonctionnaires et les anciens officiers ou sous-officiers ayant fait leur carrière en Afrique du Nord connaissaient bien (en fait, le plus souvent étaient censés connaître) la langue et le mode de vie des musulmans¹²⁷.

« Le directeur du Logement, (on disait à l'époque directeur de la gestion et de l'action sociale) était Eugène Lecuyer. Il avait pour adjoint M. Coulevrier. Ce dernier était le chef des directeurs de foyers et avait, entre autres, pour tâche de les recruter. Il est exact que, dans la très grande majorité des cas, ce recrutement se faisait auprès d'anciens sous-officiers ou officiers subalternes qui, compte tenu de leur âge, avaient servi en Algérie et souvent en Indochine. Cette spécialisation ne manquait

.....

125. « Les associations qui se sont donné, sur le plan local, la mission de venir en aide aux travailleurs originaires d'Algérie seront appelées à participer aux activités sociales et culturelles intéressant les occupants de nos foyers. Au besoin, la Sonacotral provoquera même la création de telles associations dans les endroits où il n'en existe pas. Réciproquement, même lorsque la gestion est confiée à une association, la Sonacotral ne saurait se désintéresser de l'esprit dans lequel cette gestion est assurée: les foyers-hôtels doivent contribuer à l'adaptation et à la promotion sociale des travailleurs originaires d'Algérie. » *In* PV de CA, 16^e délibération du 11 juin 1959.

126. La plupart des personnes composant le conseil d'administration ont en commun d'avoir connu l'Algérie ou le Maroc pendant leur période de service civil ou militaire, ou encore pour des raisons de trajectoires personnelles. Plusieurs membres du conseil d'administration ont fait des séjours professionnels dans les pays du Maghreb.

127. « Si, pendant très longtemps, presque tous les foyers pour travailleurs immigrés, qu'ils fussent intégrés aux usines, gérés par des organisations sociales ou philanthropiques ou construits sur des fonds publics, ont employé de préférence d'anciens militaires, choisis en particulier parmi ceux qui avaient fait leur carrière dans les colonies, ce n'est pas seulement pour des raisons techniques. [...] C'est aussi, et principalement, en raison de qualités humaines et des compétences que l'on prête à ces hommes. » *In* A. Sayad, « Le foyer des sans famille », *op. cit.*, p. 105. A. Sayad cite un texte de M. Ginesi-Galano, « Le non-droit des immigrés: la Sonacotra » *in* *Politiques d'aujourd'hui*, n° 5-6, 1979, pp. 19-30, mentionnant le fait que, d'après une statistique de la Sonacotra, si la quasi-totalité des directeurs avaient séjourné dans un pays du Maghreb, seuls 10 % connaissaient l'arabe.

*pas de nourrir, dès le début de la Sonacotra, une critique de néocolonialisme et de volonté d'encadrement disciplinaire des résidents des foyers. Face à cette critique, M. Lecuyer et Coulevrier répondaient que seul ce profil d'homme acceptait de vivre, avec femmes et enfants, au sein du foyer-hôtel, ayant appris à connaître et à estimer la population appelée à y résider. Il est exact que dans le contexte de fonctionnement des foyers tels qu'ils étaient à l'époque, les recrutements sur d'autres profils (travailleurs sociaux par exemple) ont souvent été des échecs. Quoi qu'il en soit, il s'est vérifié que cette génération de directeurs de foyers se sentait chargée de mission, protéger les locataires y compris contre eux-mêmes, attitude forcément marquée par le paternalisme, mais souvent assortie de beaucoup de générosité et de dévouement*¹²⁸. »

Le projet du ministère de l'Intérieur restait de pacifier des lieux de tensions potentiels en métropole. La direction du personnel, confiée à un ancien administrateur civil en Algérie, embauche cette catégorie de personnel, généralement des hommes mariés. La présence d'une femme, dans un logement de fonction souvent partie intégrante du foyer, paraît alors être un élément de stabilité en offrant, selon ces promoteurs, une référence normative¹²⁹. Les directeurs sont affectés au fur et à mesure dans les foyers qui s'ouvrent, après un passage dans l'école de formation du foyer à Dammarie-les-Lys. Chacun de ces futurs directeurs y passe un mois à apprendre la culture de la société et les techniques d'entretien et de gestion en vigueur. Le règlement y est, d'après les témoins, extrêmement rigoureux. *A contrario*, d'autres acteurs déplorent le manque d'informations, de formations et d'instructions précises.

LES MOYENS FINANCIERS

L'équipe de direction recherche dès le début des concours financiers nécessaires à la société pour lancer ses opérations. E. Claudius-

.....

128. Entretien A. Bouteille. (Ancien directeur des études et des programmes de la Sonacotra).
129. Ce modèle familial apparaît encore dans des entretiens que nous avons réalisés dans les années 1990 avec des résidents de longue date qui se souviennent du prénom des enfants du directeur du foyer à qui certains offraient des cadeaux pour les fêtes et les anniversaires.

Petit rend visite aux responsables du Crédit foncier de France (CFF) qui l'assurent de l'obtention de primes, la délivrance de celles-ci déclenchant la délivrance des prêts¹³⁰. La rencontre à la CDC avec F. Bloch-Lainé¹³¹ est moins concluante puisqu'il en ressort qu'il n'est pas possible dans l'immédiat d'obtenir des prêts de la Caisse d'épargne. Le contexte financier est celui d'une épargne privée qui ne s'oriente pas vers l'immobilier. La crise du logement oblige les pouvoirs publics à renoncer à leur stratégie d'intervention minimale dans le logement.

L'équipe dirigeante fait le choix de montages financiers principalement à partir de prêts de la CDC et du CFF pour les opérations de résorption et de construction¹³². Pourtant les conditions particulières de ces prêts sont initialement moins avantageuses que les prêts HLM. Ils obligent à rechercher des financements complémentaires sous forme de subventions. Ils demandent aussi de déroger aux normes de construction pour éviter des coûts d'amortissement trop lourds. Mais ce choix se justifie dans l'esprit de ses concepteurs par la double opportunité, d'une part, de se passer de l'autorisation des collectivités locales¹³³ pour l'obtention du prêt qui

.....

130. « Pendant plus de dix ans, à partir de 1950, plus encore de 1953 et jusqu'en 1963, le financement public de la demande et de la production domine massivement. Au centre du système se trouve le Crédit foncier. », C. Topalov, *op. cit.*
131. F. Bloch-Lainé est aussi un personnage central du logement social, d'inspiration proche du « Sillon » et de la doctrine sociale de l'Église. Ancien d'Uriage comme P. Delouvrier, il devient directeur du Trésor en 1947 et directeur général de la Caisse des dépôts en 1952 jusqu'en 1967. Il développe au sein de cette institution financière une politique très indépendante en utilisant les fonds propres de la Caisse pour intervenir dans l'aménagement et l'équipement du territoire. Cf. J.-P. Flamand, *op. cit.*, p. 294.
132. Pour les premières opérations de construction le modèle est le suivant : un financement du CFF plus une subvention de 22 % du total par l'État, auxquels il faut ajouter des apports patronaux et des collectivités locales. L'entreprise bénéficie aussi de subventions et dotations de l'État. Il reste à la Sonacotra à apporter 10 % en participation au coût de construction de chaque projet. Le 1 % patronal est sollicité pour apporter sa contribution. Ce montage financier permet tout juste de lancer un programme de construction modeste au regard des plusieurs dizaines milliers de lits en cinq ans fixés comme objectif par les tutelles (représentant un coût total de 5 milliards de N.F.). Les primes et les prêts du CFF ont été créés par la loi du 21 juillet 1950. Jusqu'en 1970 (date de création du Programme spécial de résorption de l'habitat insalubre, dit PRI) ils constituent l'essentiel du financement des foyers construits par l'entreprise.
133. « Ces résidences ont été financées soit à partir de systèmes de financements HLM, avec les garanties des collectivités territoriales, soit, quand celles-ci ne voulaient pas donner leur garantie, avec un système de prêt un peu moins favorable, sur le plan des taux

relève ici d'une décision ministérielle (représentants du Trésor et du Budget dans le conseil d'administration) et, d'autre part, de pouvoir déroger aux normes de construction minimales. L'entreprise pouvait bénéficier de l'importance des moyens disponibles du Trésor et du Budget jusqu'à ce que la Caisse des HLM soit créée en 1966 et que le Trésor puisse se dégager¹³⁴. Le deuxième avantage était de parvenir à livrer des « chambres » à un prix de location abordable pour les usagers et donc à des normes dérogatoires de taille et de confort par rapport aux HLM. Cette nécessité de recourir à l'emprunt et simultanément de demander des subventions publiques sera un élément caractéristique du fonctionnement de l'entreprise dans les années suivantes. Dans ce schéma financier résident les éléments des crises financières futures à venir car les dirigeants de la Sonacotral seront enclins à s'écarter des missions fixées initialement pour trouver d'autres sources de financements plus abondantes et pour des opérations immobilières censées être plus rentables.

La résorption des bidonvilles et la construction des foyers sont étroitement imbriqués

Si le premier type d'intervention globale que réalise la Sonacotral est la résorption des bidonvilles, cette action ne suffit pas à trouver autant de terrains constructibles que nécessaires à la réalisation des objectifs des dirigeants.

La Sonacotral devient l'organisme spécialisé dans la résorption des bidonvilles

La France connaît dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, pour des raisons tant socioéconomiques que politiques, le phéno-

.....

d'intérêts, mais pas catastrophique, du Crédit Foncier pour lesquels la garantie apportée était une hypothèque sur le bâtiment. » Entretien M. Quatre (ancien directeur général adjoint de la Sonacotra).

134. Cf. M. Mouillart, « Réalités et efficacité des réseaux et mécanismes du financement public du logement », in *Revue française des Finances publiques*, n° 49, 1995, LGDJ pp. 15 à 32.

mène particulier du « bidonville ». Mais cette réalité d'un habitat autoconstruit et périphérique n'est officiellement reconnue qu'à partir du milieu des années 1950. Les estimations de la taille et de l'implantation de ces bidonvilles varient d'un auteur à l'autre, mais il est possible d'en donner une idée générale au moment de la création de la Sonacotral¹³⁵. La sous-estimation du phénomène est générale. M. Hervos et M.-A. Charras citent des extraits de presse qui en témoignent¹³⁶. Dans les évaluations les plus élevées les chiffres ne dépassent pas 25 000 personnes pour la métropole dans les années 1950. Pour les années qui suivent, les estimations sont bien plus conséquentes. En 1965, le chiffre serait, pour la seule région parisienne, de 89 bidonvilles comptant 25 000 personnes. L'année suivante une étude du ministère de l'Intérieur fait état de 119 bidonvilles dans la région de Paris avec 4 096 familles recensées soit, avec les isolés, 46 827 personnes. Cette dernière étude avance le chiffre de 75 000 personnes vivant en bidonvilles en France (sans tenir compte des DOM-TOM)¹³⁷.

Il existe différentes sortes de bidonvilles. Le point de départ est la plupart du temps une parcelle de terrain dont la propriété est imprécise, comme c'est le cas pour les propriétés dans l'indivision et celles des entreprises en faillites, pour les emprises d'administrations et les terrains militaires inutilisés. Ces terrains peuvent être organisés soit selon un découpage anciennement agricole et préindustriel, soit sur des friches industrielles. Cela peut aussi être des cités d'urgence ou d'équipements militaires (le SHAPE) de l'après-guerre qui se transforment en bidonvilles. La première phase de l'occupation de cet espace à des fins d'habitation est différente selon les lieux. Des ouvriers chargés de surveiller un chantier ou une usine sont logés sur place. Les occupants conservent par accord tacite le

.....

135. Cf. A. Sayad avec la coll. d'E. Dupuy, « Un Nanterre algérien, terre de bidonvilles », *Autrement*, H.S. n° 85, avril 1995.

136. Cf. M. Hervos, M.-A. Charras, *Bidonvilles, l'enlèvement*, Paris, François Maspéro, cahiers libres, 219-220, 1971.

137. Ce chiffre est parfois multiplié par trois. Cf. M. Lallaoui, *Du bidonville au HLM*, Paris, Syros, 1993.

droit de se loger sur le lieu de travail. Sur la base de cette situation initiale, ces personnes accueillent progressivement des compagnons algériens ou portugais, des ouvriers seuls puis des familles. Parfois, ce sont de petits cabanons, pièces pour outils, à proximité de parcelles agricoles à la périphérie des villes qui donnent lieu au développement d'un habitat autoconstruit. La disposition du terrain en bandes parallèles facilite l'établissement de maisons construites quelquefois en une nuit de part et d'autre de bandes de terrains servant de rues¹³⁸. Il existe d'autres possibilités pour voir apparaître des bidonvilles, accotements de voies routières, terrains vagues pour ces pourtours des agglomérations qui sont appelés, avec les cas précédents, « bidonvilles horizontaux ». Dans les centres urbains, de vieux immeubles, d'anciennes locations, des hôtels délabrés, des squats, peuvent donner lieu à des bidonvilles nommés verticaux. Un processus de fonctionnalisation des tâches peut se développer alors au sein du « village » constitué. Parmi les premiers occupants, certains deviennent des « marchands de sommeil » hébergeant les compatriotes contre de l'argent, rachetant des cafés à proximité et entassant des clients dans les soupentes ou les caves. D'autres deviennent commerçants, bouchers, épiciers, d'autres encore, ferrailleurs et chiffonniers, tirent leur subsistance de la constitution de ces véritables quartiers en pratiquant la récupération. Les constructions sont alors de plus en plus fréquemment construites en dur.

LA RÉSORPTION DES BIDONVILLES DEVIENT LE PREMIER MOYEN
D'ACQUÉRIR DES TERRAINS POUR LA SONACOTRAL

Pour certains bidonvilles la Sonacotral est rapidement sollicitée par les pouvoirs publics, notamment la préfecture de la Seine. Leur résorption a motivé sa création et devient une mission pilote à valeur exemplaire. Elle anticipe en cela les diverses législations à venir

.....

138. C'est le cas pour Champigny-sur-Marne. Pour une description complète du bidonville et de sa destruction voir T. Allal, J.-P. Buffard, M. Marié, T. Regazzola, *Situations migratoires. La fonction-miroir*, Paris, Éditions Galilée, 1977. Nous utilisons aussi des informations tirées d'entretiens avec des responsables fonciers de la Sonacotra pendant les années 1960-1970.

sur la résorption (loi Debré de 1964 et loi Vivien de 1970). Colombes et Saint-Denis font appel à la Sonacotra en 1965. À Marseille, Logirem, filiale de la Sonacotral, va procéder en 1966 à la résorption du camp des Cayolles après le relogement de ses occupants, 525 personnes « acceptant le transfert de plein gré ». Des opérations ont lieu la même année à Champigny, au Plessis-Trévisé, à Argenteuil, mais aussi à Nanterre, à Villejuif et à La Courneuve. Dans tous ces programmes la Sonacotral construit un foyer-hôtel et une cité.

Les arguments donnés par les acteurs interrogés sur cette période sont de trois ordres. Les conditions d'habitation des Algériens sont inacceptables, leur présence fait craindre un second front français de la guerre d'Algérie et il existe une forte volonté de récupérer les terrains pour permettre la croissance des villes. Pour la Sonacotral elle-même, cela donne la possibilité de trouver des terrains pour construire des foyers. Nous avons vu plus haut qu'un des arguments stratégiques pour le choix de la solution de l'Intérieur ou du Travail concernant la structure de construction de foyers était la vitesse supposée de construction pour répondre aux besoins les plus urgents cités notamment dans un rapport de décembre 1955¹³⁹.

« J'ai dit à Vacher qu'une société d'économie mixte, donc avec du privé, devait ouvrir son premier chantier en 1957. Elle a été créée le 31 janvier 1957 et il fallait que le 31 décembre 1957, le premier chantier soit ouvert. Ah cela, j'y tenais essentiellement. J'ai eu quand même la satisfaction de voir, le 30 décembre 1957, le bull pénétrer sur le terrain de Nanterre et commencer à faire des montagnes de terre. Cela était dans les derniers jours. Alors, on a ouvert le chantier et on a construit¹⁴⁰. »

Fin 1957, les premières opérations commencent, les concours des employeurs, notamment dans l'automobile et la sidérurgie, permettant d'obtenir des terrains et des contributions financières

.....

139. Ce rapport Ginolhac, cité en conseil d'administration, évalue alors les besoins de première urgence de lits de foyers à 16 900 lits et ceux de deuxième urgence à 6 000 lits. Si nous prenons le chiffre de 250 lits environ par unité construite (modèle F 6) cela représente environ une centaine de chantiers. En comparaison, durant les 10 premières années de construction seront édifiés un peu plus de 60 foyers.

140. Entretien J. Vaujour.

directes sans attendre un hypothétique apport issu du 1 % patronal dont la Sonacotral a été évincée¹⁴¹. Mais la société rencontre depuis le début des difficultés dans l'acquisition des terrains. Elle doit certes tenir compte, selon la volonté de ses promoteurs, de l'implantation initiale des « Nord-Africains », (régions parisienne et lyonnaise et de la vallée de la Loire), mais aussi des possibilités de communication avec leur lieu de travail. Il est nécessaire d'acquérir des terrains à coûts modérés, alors que le mauvais accueil réservé à ces projets a comme conséquence une majoration, par les propriétaires, comme par les municipalités, du prix du terrain puis une discrimination systématique dans et par l'espace¹⁴².

Au cours de l'année 1959, des chantiers s'ouvrent à Saint-Étienne et à Firminy dont E. Claudius-Petit est maire. Mais ce sont principalement des municipalités communistes qui connaissent de graves problèmes de logements insalubres et de bidonvillisation qui acceptent la construction des foyers-hôtels. Des contacts sont pris en ce sens avec les maires de Nanterre, de Gennevilliers, des Mureaux, d'Aulnay-sous-Bois et de Gagny. J. Vaujour et E. Claudius-Petit connaissent bien ces élus, l'un pour avoir été en activité en région parisienne et l'autre pour avoir en commun avec ces militants communistes les années de Résistance. Mais cela démontre *a contrario* que le nombre des municipalités consentant à la construction de foyers de travailleurs sur leur périmètre est très faible, et cela par rejet de la présence des Algériens.

Cette année 1959 marque un tournant quant à la mission de l'entreprise. Pour contourner les obstacles à l'acquisition de terrains

.....

141. Malgré des demandes réitérées, E. Claudius-Petit doit se résoudre au fait que la Sonacotral ne peut obtenir le pouvoir d'expropriation, n'étant pas un véritable organisme public, pas plus qu'elle ne peut être « collecteur » du 1 % logement, ce qui lui aurait sans doute donné une indépendance financière.

142. A. Sayad déconstruit l'explication quant à la localisation périphérique des constructions. « Certes, une explication technique peut toujours être avancée pour rendre compte de la répartition des foyers à travers les communes et au sein de celles-ci, à travers les quartiers. [...] Sans être totalement fautive, cette explication prend la forme d'une explication *a posteriori*; au mieux elle expliquerait la discrimination dans l'espace, mais ne saurait être complète dans la mesure où elle occulte la fonction sociale dont est investi l'espace ou, ce qui revient au même, la discrimination qui s'opère par l'espace. » A. Sayad, art. cit., p. 90.

que ce soit pour des isolés ou des familles étrangères, la Sonacotral va mener des opérations de construction globales et même d'aménagement urbain d'envergure. Elle s'adapte ainsi à la conjoncture où la situation des familles pauvres préoccupe les collectivités locales. Cette modification de l'objet social vise à construire principalement pour des familles de métropole et, par là, à lier la résorption du bidonville au relogement de ces familles perçues comme étant des objectifs légitimes de telles opérations. En effet, pour faciliter l'obtention des terrains de la part des municipalités la Sonacotral va leur proposer de résorber les sites bidonvillisés accueillant familles et isolés identifiés comme étrangers (Français musulmans d'Algérie). À l'intérieur de ces opérations, le logement des familles venues d'Algérie ne sera qu'un élément du programme au lieu d'en être la composante unique, la phase de résorption permettant de réaliser une sélection de la population entre les familles « métropolitaines » et les familles « étrangères », en fait, de sélectionner les familles qui pourront rester dans l'agglomération. Au-delà des municipalités, la répartition des tâches au niveau national entre la CAF et le nouvel organisme créé en 1958, le Fonds d'action sociale (FAS) entérine aussi une scission dans le traitement de cette question mais dans un sens inverse; au lieu qu'un organisme spécifique développe une politique généraliste, un organisme généraliste donne lieu à un instrument particulier.

Jusqu'à cette date, c'est la caisse nationale de Sécurité sociale qui était représentée au sein du conseil d'administration. Le FAS reprend les responsabilités de la caisse nationale en matière de financement de la construction et de l'aménagement des foyers¹⁴³.

.....

143. Le FAS est un établissement public à caractère administratif créé par une ordonnance du 29 décembre 1958. Il est sous la tutelle principale de la délégation à l'Action sociale en faveur des Français musulmans d'Algérie présents en métropole et, à la différence de la Sonacotral, développera une action en Algérie jusqu'en 1962. Son rôle consiste en la « promotion d'une action sociale familiale en faveur des salariés travaillant en France métropolitaine dans les professions visées par le régime algérien des allocations familiales et dont les enfants résident en Algérie ». In M. Khellil, « Le Fonds d'action sociale, histoire d'une institution », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, t. XXII, fasc. 3-4, Montpellier, 1988, pp. 402-431.

Dès l'origine se pose la question de l'ambivalence de cette institution entre sa fonction « bancaire » et sa fonction sociale. C'est paradoxalement la situation de faible engagement de l'État en matière de politique sociale en faveur des populations immigrées qui rend nécessaire la création du Fonds. La traditionnelle double gestion, sociale et policière, de l'immigration algérienne y voit d'une certaine manière son aboutissement. « *On est vraiment en plein dans ce qui va s'appeler assez vite le volet social de la guerre d'Algérie et il est clair que tout cela procède du même mouvement. [...] C'est le même contexte, c'est le même mouvement. Ce sont les mêmes populations. D'une certaine manière, c'est toujours ce que j'ai pensé du FAS, mais c'est aussi vrai pour la Sonacotra. [...] On restait encore avec l'idée d'une immigration temporaire, mais on découvrait la notion d'immigration, c'est-à-dire que l'on n'était plus en train d'essayer de caser en métropole des citoyens français, même de "deuxième zone", mais l'on commençait à se dire que, la croissance arrivant, on allait devoir recycler une population active venant du Sud et pas simplement d'Algérie*¹⁴⁴. »

LE « BONNETEAU » DE LA RÉSORPTION

POUR ÉLOIGNER LES POPULATIONS INDÉSIRABLES

Lorsque la Sonacotra intervient sur le site d'un bidonville, par exemple à Nanterre, elle procède à plusieurs opérations avec différents partenaires. Du recensement des habitants aux premiers travaux, un processus de sélection des populations présentes est à l'œuvre¹⁴⁵. En amont, l'obtention des crédits pour la construction de tel ou tel bâtiment public ou ouvrage d'équipement déclenche les travaux et entraîne les opérations de résorption. Ainsi la première sélection est foncière, en fonction des priorités dans les résorptions selon l'importance stratégique des terrains.

Une longue négociation met aux prises les responsables de la préfecture, de la municipalité et des collaborateurs de la Sonacotra. Pour la préfecture, l'objectif est de récupérer un espace, permet-

.....

144. Entretien M. Yahiel (ancien directeur du Fonds d'action sociale)

145. H. Coing, *Rénovation urbaine et changement social*. Paris, les Éditions ouvrières, 1966.

tant entre autres la construction du bâtiment de la préfecture, et de détruire un bidonville, source potentielle de troubles de l'ordre public. La municipalité veut à la fois faire résorber le site bidonvillisé mais aussi éviter de reloger la totalité des occupants. Elle cherchera alors à ne pas leur reconnaître d'installation dans la commune pour pouvoir les faire reloger ailleurs, sur d'autres communes, dans des opérations HLM ou de cités de transit hors de son périmètre¹⁴⁶. La Sonacotra, quant à elle, cherche à trouver une clientèle pour ses foyers, cités et HLM, et des terrains pour construire. La préfecture fait mener un recensement pour évaluer la taille de la population à reloger mais aussi ses caractéristiques démographiques, (nombre de célibataires et de familles, nombre d'enfants, ressources financières). En fonction de ces critères, les équipes de relogement constituées par le personnel municipal et celui de la Sonacotra établissent des listes des personnes sur le fichier de HLM de la commune dans le meilleur des cas, dans le fichier préfectoral de mal-logés du département dans le plus mauvais des cas¹⁴⁷.

Les familles atypiques ou les plus défavorisées, disposant des ressources les plus faibles et celles ayant le plus grand nombre d'enfants, seront systématiquement inscrites sur le fichier préfectoral. Elles seront relogées par la préfecture en cités de transit à l'extérieur de la commune ou sur des terrains prêtés provisoirement et destinés à être récupérés à terme. Leurs demandes de logement ne sont pas prises en considération. Les familles sont en effet identifiées comme ayant un retard à combler pour pouvoir ultérieurement s'établir dans des HLM « normales ». Cette attitude des municipalités repose sur la crainte des maires que les opérations de

.....

146. Les enjeux de ce type existeront dans les années 1960 entre Marseille et Aix-en-Provence, entre Nice et les communes environnantes, entre différentes villes des périphéries lyonnaise ou parisienne pour ne pas accueillir telles ou telles populations « maghrébines ». Cf. F. de Barros, « L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France. (1919-1984) », thèse de science politique, Paris 1, 2004.

147. Cela fait perdre la trace de l'installation des familles dans la commune et chaque municipalité redoute de se faire attribuer les demandeurs de logement déboutés de la commune voisine.

construction ne soient l'occasion de reloger des habitants installés sur d'autres communes¹⁴⁸.

Les principaux arguments sont budgétaires (le poids sur les budgets communaux d'assistance) et politiques, soit électoraux, soit « culturels » avec la crainte d'un racisme comme contrecoup de la constitution d'un « ghetto » ou d'une « médina » dans la ville. Les personnes qui sont considérées comme les plus aptes à occuper des logements HLM et les chefs de famille disposant de ressources salariales régulières seront conservés dans les listes de relogement de la commune. Par ailleurs, les municipalités pilotant des sociétés locales de HLM ne voient pas favorablement la possible intervention d'un opérateur national de logement qui les concurrencerait. La Sonacotral cherche elle aussi à trouver des salariés solvables pour remplir ses foyers de travailleurs. La municipalité, comme le service départemental du logement, se décharge du relogement des familles étrangères, considérant que la Sonacotral est l'organisme « officiellement » chargé du relogement de la population des bidonvilles avant même les lois de 1964 et de 1966. Mais le processus de sélection qu'elle réalise pour remplir ses foyers pour célibataires se double d'une volonté de ne pas construire exclusivement pour les familles étrangères installées dans les bidonvilles. Ce sont surtout des arguments anti-ségrégatifs qu'elle avance pour cela. La volonté est forte de ne pas constituer, là aussi, de « ghettos », tout en peuplant les logements de transit exclusivement des étrangers les plus pauvres¹⁴⁹. J. Vaujour explique bien le processus et les arguments de la substitution :

.....

148. M. Hervos et M.-A. Charras citent un extrait de discours de R. Barbet, maire de Nanterre, en 1964, durant le débat de la loi Debré: « Jusqu'à présent, dans les localités où l'on a procédé à la démolition des bidonvilles, notamment dans le département de la Seine par l'aménagement de la zone de la Défense, très peu de familles habitant les bidonvilles ont été relogées dans des conditions normales. [...] La Sonacotra étant une société nationale de construction constituée par le gouvernement, nous vous demandons, Monsieur le Ministre, d'intervenir auprès d'elle pour que les logements qu'elle construit soient affectés à ceux auxquels ils étaient destinés » in M. Hervos, M.-A. Charras, *op. cit.*, p. 329.

149. Les HLM construites par les filiales auront donc une proportion de familles étrangères (moins de 20 %) et veilleront à effectuer des échanges avec des offices de logement, les cités et les logements de transit étant peuplés en totalité par des étrangers.

« Il fallait donc trouver ce juste équilibre entre la meilleure gestion, la plus économique, la plus valable possible, sans faire des rassemblements humains et ethniques qui auraient risqué, on le voit aujourd'hui d'ailleurs, de poser des problèmes difficiles ou insolubles. [...] Après, on a cherché des sols. Où les mettre ? Car, bien entendu, avant d'utiliser éventuellement les sols libérés par les bidonvilles, il fallait d'abord loger les gens qui étaient dans les bidonvilles. J'avais de bons rapports avec le maire de Nanterre, Barbet. [...] C'était très lourd pour une commune. Il m'a dit: "J'ai peut-être un terrain là-bas. Il est à la limite de..." Tous les terrains que l'on nous proposait étaient à la limite de la commune voisine. Autrement dit, il y avait la volonté des maires de ne pas mélanger ces gens-là à la population locale. Ils avaient peur des réactions que les populations locales pouvaient avoir à l'encontre des Algériens. Je rappelle que nous étions au cœur des affaires algériennes. Barbet nous a donc trouvé le premier terrain sur lequel nous avons ouvert le premier chantier. Ensuite, je suis allé voir Waldec l'Huillier, maire de Gennevilliers [...]. Il m'a trouvé aussi des terrains. Voilà pour les premiers terrains¹⁵⁰. »

La Sonacotral dépasse les difficultés d'acquisition des terrains en logeant d'autres populations

Pour résoudre les problèmes rencontrés dans les démarches de recherche de terrains et pour financer ses opérations immobilières, la Sonacotral va étendre ses activités. Dans le but de trouver de nouvelles sources de financement et vaincre les réticences des municipalités pour le relogement des Algériens, elle va créer des sociétés filiales HLM. Et pour s'adapter aux changements de statut des Algériens après l'indépendance de l'Algérie et pouvoir répondre à diverses sollicitations des pouvoirs publics, elle va étendre ses missions de logement à d'autres populations.

LA CRÉATION DES FILIALES DE CONSTRUCTION POUR LES FAMILLES

Afin de répondre à la demande de résorption de bidonvilles comme ceux de Nanterre, c'est une véritable politique d'ensemble

.....

150. Entretien J. Vaujour.

qui doit être mise en place pour laquelle seule une action dans le cadre HLM est concevable et permettra de donner des résultats rapides. C'est pour cette raison que l'équipe dirigeante de la Sonacotral décide, par prise de participation ou de création, de constituer des sociétés d'habitat à loyer modéré, filiales de la société mère. Cette initiative est soutenue par le comité interministériel d'Action sociale pour les Français musulmans d'Algérie en métropole. Ce dernier souhaite que la Sonacotral soit l'instrument d'une action profonde de sa part dans le domaine de l'habitat des populations musulmanes.

« Et là, la Sonacotra, se lançait dans quelques opérations à caractère familial, mais toujours avec un financement principal provenant du CFF d'où l'idée, à l'époque, de dire: nous allons créer des filiales, sous la forme de sociétés anonymes d'HLM car elles auront accès aux prêts de la caisse des prêts aux organismes d'HLM, qui étaient beaucoup plus avantageux. D'autre part, ce sera l'occasion, pour la Sonacotra de monter, en synergie avec ces filiales, un certain nombre de programmes communs, dans lesquels on pourrait trouver, bien entendu, du logement pour isolés, mais également pour familles. Et c'est ainsi qu'est née la volonté de créer des sociétés anonymes d'HLM, dans lesquelles la Sonacotra, en accord avec les pouvoirs publics, disposait de la totalité du capital. Il va sans dire que, pour assurer la continuité de pensée des fondateurs de l'entreprise, l'intégralité des postes d'administrateurs dans les conseils, était détenue par les directeurs opérationnels de la Sonacotra. Le directeur général de la Sonacotra assurait lui-même la présidence des conseils d'administration des filiales. Je pense en particulier à l'action du préfet Henry Laborie, qui a été le deuxième directeur général de Sonacotra, après la période de Jean Vaujour. Avec l'appui du président E. Claudius Petit, il a été, en quelque sorte, la cheville ouvrière de la création et l'organisation des filiales. Alors, cela a commencé par la fondation de Logirep, qui avait compétence en Île-de-France et qui, au fil du temps, a vu ses compétences amplement élargies, à toute la vallée de la Seine, puis, quelques départements de la région Champagne-Ardenne, quelques-uns également dans le Centre. Incontestablement, c'est Logirep qui avait les meilleurs atouts, pour un déve-

*loppement rapide, tellement les besoins, dans cette région parisienne et celles limitrophes, étaient importants*¹⁵¹. »

Les premières démarches dans ce sens sont celles menant au rachat d'une société du Kremlin-Bicêtre, les HLM « Logements populaires et hygiéniques ». Quant au ministère de la Construction, il commence à réserver des portions de programmes HLM pour les sociétés contrôlées par la Sonacotral avec peut-être l'idée d'effectuer une « greffe » sur le mouvement HLM. Dès lors le programme en faveur des familles se développe dans les trois principales régions concernées par les bidonvilles à savoir la région parisienne¹⁵², la région lyonnaise et la région marseillaise.

Si en mai 1961 il y a déjà 30 foyers en activité, soit 6 704 lits, c'est surtout en raison de la création de filiales HLM, Logirel à Lyon et Logirem à Marseille que l'entreprise va parvenir à se développer. Ces filiales permettent de lancer des programmes familiaux et grâce à la prise en charge d'opérations de rénovation urbaine, la Sonacotral parvient aussi à récupérer des terrains pour construire¹⁵³. Non seulement la possibilité est alors donnée de loger indifféremment des familles françaises et étrangères mais aussi de bénéficier de prêts du Crédit foncier et de prêts HLM. Le programme de rénovation urbaine de Metz, dont Le Corbusier assure la responsabilité d'architecte en chef, est lancé et gardera pendant plusieurs années une importance considérable. *« C'est un émule de Le Corbusier qui a repris Metz. [...] On était dans cet esprit de*

151. Entretien J. Alaux. (Ancien directeur de Logiouest).

152. La transformation des HLM « logements populaires et hygiéniques » en « logement de gestion immobilière pour la région parisienne », (Logirep) est approuvée par ministère de la Construction en janvier 1960. « À la demande des pouvoirs publics, la première opération de cette société [...] portera sur la rénovation d'un secteur de Nanterre à forte densité nord-africaine, au lieu-dit "les Canibouts". » Le plan prévoit la construction d'immeubles pour célibataires réalisée par la Sonacotral et de 570 logements pour les familles, assurée par Logirep. Le financement de l'acquisition ainsi que des travaux de voirie et réseaux divers est assuré par le FAS.

153. Les opérations de rénovation urbaine de Montreuil et de Metz sont l'occasion de mener des opérations d'ensemble. « Le président souligne les avantages que présentent ces opérations qui permettront de construire dans les villes des logements pour travailleurs célibataires ou familles ». In PV de CA de la 23^e délibération du 08 juin 1961. L'intervention de la Sonacotral, qui est susceptible de construire dans des délais extrêmement rapides des cités de « dégagements », sera très souvent l'élément essentiel au démarrage des opérations de rénovation.

construire, selon les souhaits profonds du président de l'époque, Eugène Claudius-Petit, sur des bases et conceptions proches de Le Corbusier, qui l'avait profondément marqué, en particulier, du temps où il était ministre de la Reconstruction, en 1951-1954¹⁵⁴. »

Ainsi, après avoir commencé par répondre à des sollicitations d'entreprises pour loger leurs employés étrangers dans des foyers, la Sonacotra est orientée par la demande publique sur la résorption des bidonvilles. Mais la volonté de ces dirigeants de s'affranchir des nombreuses contraintes qui pèsent sur les opérations les pousse, en faisant de la prospection grâce à leur réseau politique, à lancer des opérations de rénovation urbaine sur la base de l'ordonnance de 1958. La nomination du préfet H. Laborie¹⁵⁵ comme directeur général en 1962 correspond à l'intensification de la recherche de terrains et des interventions préfectorales pour obtenir des permis de construire.

« La présence d'un préfet à la direction générale de la Sonacotra a souvent été vue de l'extérieur comme la marque d'une connexion particulière avec le ministère de l'Intérieur. De l'intérieur, je n'ai jamais rien perçu de tel. La qualité de préfet du directeur général était surtout mise au service du "lobbying" en faveur de l'action de la Sonacotra, notamment pour décrocher les permis de construire pour les foyers. Il faut se souvenir que c'était dans la plupart des cas, une bataille incroyable, dont la conduite était le principal sujet du comité hebdomadaire de direction de la Sonacotra. Le scénario était d'ailleurs assez répétitif. La direction financière repérait et achetait un terrain sans que la Sonacotra se dévoile. On allait alors rendre

154. « Je fais là allusion à des opérations de rénovation importantes dans l'Est, qui ont eu lieu à Metz-Pontiffroy, actions dans lesquelles j'ai personnellement beaucoup travaillé, dans les années 1965-1972. Je peux vous citer, de même, Saint-Louis-Huningue, à la frontière suisse. Il y en avait aussi, un autre qui démarrait à Colmar. » Entretien J. Alaux.

155. Henri Laborie est né en 1911 à Uzerche, en Corrèze. Licencié en droit et diplômé de l'École libre de sciences politiques, il est attaché au ministère de l'Intérieur en 1937 et devient chef de cabinet de préfet en 1939 (Haute-Marne, Aube, Meurthe-et-Moselle) puis sous-préfet des Ardennes en 1943-1944. À la Libération, il est administrateur civil et devient préfet en 1951, ayant occupé entre-temps divers postes de chef de cabinet au ministère de l'Intérieur et auprès du président du Conseil (1951). Avant de devenir directeur général de la Sonacotra, il occupe les fonctions de directeur adjoint du Service national de protection civile et président du comité de la protection civile de l'O.T.A.N. entre 1953 et 1962. In *Who's Who in France*, 1973-1974, p. 939.

visite au maire qui, invariablement, à de rares exceptions près, expliquait alors combien il était admiratif de l'œuvre de Claudius-Petit et de la Sonacotra, mais que, malheureusement, ce terrain que l'on avait trouvé était indispensable pour d'autres projets de la ville, et que, forts de son soutien, on allait en trouver un autre, derrière la gare de triage... et de préférence sur la commune d'à côté. Le préfet Laborie se rapprochait alors de son collègue en poste dans le département pour lui rappeler les priorités fixées par le gouvernement. Une trace concrète se retrouve dans la proportion de permis délivrés pour un foyer par le préfet du département après avis défavorable et souvent véhémentes protestations du maire concerné¹⁵⁶. »

Pour réussir cette inflexion dans les objectifs et réunir les moyens nécessaires pour y parvenir, il va être nécessaire de modifier les statuts de la société. Une réunion interministérielle a lieu le 6 septembre 1961 à Matignon pour étudier les modifications des statuts afin de répondre à des demandes de logements correspondant à une nécessité d'ordre national, social ou économique et, de façon plus générale, pour la réalisation de programmes immobiliers établis en accord avec les pouvoirs publics. En mars 1962, au moment où la guerre d'Algérie se termine, 41 foyers sont en service, soit 8 980 lits. Le taux d'occupation est de 82 %. Car, s'il existe une forte pression extérieure à l'admission en région parisienne pour les foyers (des listes d'attente sont dressées), d'autres régions sont moins attractives et les foyers moins remplis.

Si les foyers de la Sonacotra ont eu une fonction de contrôle d'une population jugée « sensible », ils ne l'ont pas remplie en logeant une grande quantité de ces personnes. Il est d'ailleurs peu probable que les pouvoirs publics aient jamais pensé à une action uniquement dans ce sens. Les difficultés rencontrées pour construire étaient connues. En revanche, les objectifs de construction, et donc de comptage et de contrôle de cette population masculine et ouvrière, se sont combinés avec des buts plus techniques, plus instrumentaux. La Sonacotra a été utilisée comme un outil de pénétration dans les bidonvilles et les centres-ville réputés abriter des populations étrangères

156. Entretien A. Bouteille.

et les opérations de résorptions ont pu commencer. La Sonacotral est devenue alors l'opérateur numéro un des pouvoirs publics dans les phases de démarrage des travaux et des « opérations-tiroirs » des bidonvilles vers les foyers et les cités de transit.

Les pouvoirs publics font aussi appel à l'entreprise pour loger d'autres populations, notamment des rapatriés d'Algérie. Pour la résorption des bidonvilles, la Sonacotral anticipe dès 1959 sur le programme officiel de résorption de 1964 (loi Debré). L'activité de la société s'intègre aussi souvent à des programmes publics destinés à résoudre dans l'urgence des situations de pénurie de logements dans les régions industrialisées ou pour faire face à l'arrivée de nouvelles populations comme l'explique J. Vaujour :

« Nous avons très rapidement réglé la situation de Lyon. Puis, on est venu nous chercher pour aller dans l'Est, avec la sidérurgie, les mines de fer, etc. Marseille, cela a été beaucoup plus difficile, et cela n'a jamais été résolu d'une façon complète. Nous étions dans cette première période de départ tout à fait éloignée du "grand ensemble". Ce dernier est venu après. Premièrement, parce que les bidonvilles ont libéré les sols et, sur ces sols, on s'est dit : "Il faut construire au maximum." Il y avait une crise de logement considérable, encore en 1960-62-65, à l'époque où avec Paul Delouvrier on a fait des villes nouvelles. Il fallait construire beaucoup, lorsqu'en 1962 sont arrivés tous les rapatriés d'Algérie ! Les barkis, plus les rapatriés d'Algérie. Alors, à partir de ce moment-là, [...] on s'est tourné vers la Sonacotra pour construire des quartiers entiers ! Et, étant donné que l'on était limités au sol, qu'est-ce que l'on a fait ? On a fait des tours parce que le chemin de grue permettait de monter à x étages, et parce que, je le répète, la limitation au sol faisait que l'on pouvait construire à meilleur compte, à meilleur marché puisque le prix du sol était toujours assez cher¹⁵⁷. »

DE LA SONACOTRAL À LA SONACOTRA

En 1962, l'accession de l'Algérie à l'indépendance oblige la Sonacotral à modifier la structure de son capital et ses statuts. La

.....

157. Entretien J. Vaujour.

transformation¹⁵⁸ approuvée par le conseil d'État le 27 juillet 1963 étend l'objet au logement de travailleurs français et étrangers en général, de leurs familles et, éventuellement, d'étudiants. La société change de nom et devient Sonacotra (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs¹⁵⁹). Cette extension du champ d'action entérine le déplacement des interventions depuis les seuls travailleurs maghrébins célibataires jusqu'aux familles en général et françaises en particulier. La création des filiales Logi marque ce développement et donne une dimension généraliste à cette entreprise créée pour répondre à un problème spécifique.

L'action sociale du FAS doit permettre d'améliorer les conditions d'accueil et d'attirer la main-d'œuvre au détriment d'autres pays¹⁶⁰. Le Fonds d'action sociale a vu, comme la Sonacotra, sa compétence étendue à l'ensemble des travailleurs étrangers par décret du 24 avril 1964 et par la loi du 10 juillet 1964. L'organisme doit faire un état de la situation migratoire en France et lister les priorités d'actions sociales en faveur des migrants. En fait, il a en charge la quasi-totalité des actions spécifiques en direction de la main-d'œuvre étrangère. Le logement est maintenant un enjeu central. Dans le cadre des mesures prises par le secrétariat d'État aux réfugiés pour assurer l'hébergement des Français d'Algérie, certains préfets ont réquisitionné temporairement des foyers appartenant à la

.....

158. Une première modification est apportée à ces statuts par une assemblée générale extraordinaire le 5 juillet 1962. La modification du capital est rendue nécessaire par le fait qu'une personne morale étrangère ne peut faire partie des administrateurs d'une société d'économie mixte. Le gouvernement général d'Algérie représentant le Premier ministre dans les départements algériens possédait des parts du capital de l'entreprise. L'Algérie reste actionnaire mais ne peut être membre du conseil d'administration. Ce dossier se traite alors dans le cadre général des accords conclus entre la France et l'Algérie.

159. Dans sa délibération du 6 juin 1979 le Conseil d'État précisera que, « toutefois, à l'époque, faute de pouvoir se référer à une politique d'immigration clairement définie, la société n'a été en mesure ni d'élaborer un programme ni de préciser d'éventuelles priorités d'action. Son évolution n'a pas manqué de se ressentir de cette absence de perspective. » G. Johannet, « La Société nationale de construction de logement pour les travailleurs », Rapport de la Cour des comptes, juin 1979, p. 120.

160. À partir de 1966 (décret du 2 mai 1966), le FAS est sous la tutelle de la direction de la Population et des Migrations (créée en juillet 1966). Comme la Sonacotra, le FAS devient compétent pour tous les groupes sociaux posant des problèmes comparables à ceux des travailleurs étrangers.

Sonacotra¹⁶¹. Le programme des « 12 000 lits du bâtiment » en est une illustration. Ses moyens financiers sont accrus¹⁶². En 1966, 60 % des crédits du FAS sont consacrés au logement des travailleurs. La Sonacotra les utilise prioritairement, mais cette prééminence entraîne de fait une sélection dans les types de populations logées¹⁶³.

Parmi les nouvelles populations que les pouvoirs publics demandent à la Sonacotra d'héberger se trouvent d'autres Africains que les Maghrébins. Les responsables présents au sein du conseil d'administration appellent cela « le problème du logement des travailleurs noirs¹⁶⁴ ». Un conseil interministériel du 4 octobre 1963 confie à la Sonacotra l'exécution de programmes de construction de logements pour l'hébergement de travailleurs ressortissants des États africain et malgache. Pour ce faire la société n'obtient pas de crédits supplémentaires, mais cet objectif devra être poursuivi avec ceux mis à la disposition par le service des affaires musulmanes. La situation du logement des Africains est, à cette époque, bien que ne concernant qu'un nombre limité de travailleurs, catastrophique¹⁶⁵. Les premières associations prenant en charge cet aspect de leur présence en France, telle la Soundiata en 1963, ne sont créés qu'au milieu des années 1960.

.....

161. Ces mesures sont doublées par des programmes spéciaux, ainsi 2500 logements, dont les travaux débutent en 1963, sont destinés aux familles de harkis. Répartis sur 30 chantiers dans les départements du Loiret, des Bouches-du-Rhône, de l'Yonne, de la Nièvre et du Nord.

162. « L'inscription au budget du FAS d'une partie des cotisations (2 % des salaires versés par les employeurs n'ayant pas satisfait à l'obligation d'investir 1 % des dits salaires dans des opérations de construction), s'intègre dans cette stratégie. De même un article de la loi de finances de 1967 complète l'article 1 de la loi du 20-07-64 en instituant au profit du FAS une majoration de redevance versée par les employeurs à l'ONI. » In N. Elkarati, « Les grandes étapes de l'histoire du Fonds d'action sociale », 1988, 11 p., dact.

163. « La politique d'investissement du FAS devait tenir compte du degré d'ancienneté, de la diversité des origines ethniques et culturelles des étrangers; ainsi suivant ces variations sociologiques le Fonds d'action sociale distinguait les logements économiques, les foyers de promotion et les structures provisoires d'hébergement. » In N. Elkarati, *op. cit.*, p. 9.

164. In PV de CA, 33^e délibération du 12 décembre 1963.

165. Cf. à ce sujet: Union générale des travailleurs sénégalais en France, *Le livre des travailleurs africains en France*, Paris, F. Maspéro, 1970, notamment pp. 31-81. Voir aussi, M.-F. Moulin, *Machines à dormir, les foyers neufs de la Sonacotra, de l'Adéf, et quelques autres*, Paris, Maspéro, 1976.

Les réticences de la Sonacotra à loger des travailleurs africains noirs par opposition aux « Nord-Africains » se traduisent dans la morphologie sociale approximativement esquissée dans une enquête présentée en octobre 1966 au conseil d'administration. Sur 69 foyers-hôtels en service (soit 14 683 lits) dont 22 en région parisienne, et avec un taux d'occupation de 93,5 %, les Nord-Africains représentent 77 % de la population, dont 64 % d'Algériens, 9 % de Marocains, 3 % de Tunisiens, 2 % d'originaires d'Afrique francophone, 10 % d'Européens et 12 % de Français dont de nombreux (sans plus de précisions) travailleurs originaires des DOM-TOM. La méconnaissance de la population africaine par les responsables de la Sonacotra, et leur perception caricaturalement « ethnique », leur fait craindre une moindre capacité de contrôle de ces usagers car à leur vision des Maghrébins comme « individualistes » s'oppose leur appréhension communautariste des Africains.

À la fin de l'année 1965, 6 344 logements pour les familles sont construits, 4 000 sont en construction et plus de 9 000 sont en projet. Ces chiffres montrent la réorientation en cours de la politique de construction de l'entreprise, passant d'une majorité de lits pour célibataires à une majorité de logements pour les familles. L'absence de plan d'ensemble oblige l'entreprise à développer une politique pragmatique, mais cette indétermination et les obstacles rencontrés pour la construction de foyers se combinent pour réduire le nombre de livraisons de bâtiments alors que l'immigration continue d'augmenter. Fin 1966, des signes d'inquiétude s'expriment au conseil d'administration.

Conclusion : la pacification en métropole par la résorption des bidonvilles, une opportunité foncière pour la Sonacotra

Au terme de dix années d'existence, une double conclusion s'impose quant au fonctionnement de la Sonacotra (I). L'une concerne les orientations de gestion données par les tutelles et leurs interactions avec celles des dirigeants. L'autre a trait aux logiques d'action concrètes résultant de ces interactions.

Le poids du ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur exerce la réalité de la tutelle de la Sonacotra pendant les premières années après en avoir assuré la création. De 1956 à 1962, ce ministère, se recentrant sur l'action sociale en direction des Français musulmans d'Algérie en métropole, considère que le logement est un instrument important du contrôle social et politique de cette population. Ce contrôle s'exerce selon trois axes : un axe policier et quasi militaire dans le contexte du conflit algérien et de ses prolongements mais aussi de la répression d'une population perçue comme potentiellement responsable de troubles à l'ordre public ; un axe social de prise en charge de populations ayant un « retard » à combler ; un axe technique pour l'activité de la Sonacotra.

Les subventions du ministère assurent le fonctionnement initial de l'entreprise, les deux premiers directeurs généraux (J. Vaujour et H. Laborie) sont des préfets expérimentés. Le premier est un politique chargé de verrouiller le dossier algérien dans le cadre plus global de la réorganisation urbaine des années 1960. Le second est plus administratif et son rôle est d'organiser, de développer et de pérenniser la société grâce à la mise en place de procédures très centralisées de gestion et à l'utilisation de ses relations avec le corps préfectoral. Mais avec la fin de la guerre d'Algérie, l'intérêt du ministère sur ce dossier décroît.

Le ministère du Travail accroît alors son influence. En raison de l'importance des budgets alloués à l'entreprise par le FAS dont il a la tutelle, il renforce son droit de regard. Non seulement le FAS finance la construction et l'aménagement des foyers, mais cet établissement développe aussi une politique de prise en charge de différents aspects de l'intégration des populations immigrées, dont les Algériens devenus des étrangers, tels que l'alphabétisation et la formation. La DPM, créée en 1966, est chargée de la mise en œuvre de la politique d'immigration depuis le recrutement jusqu'à la naturalisation. La Sonacotra est un instrument puissant et national qui lui permet de récupérer le champ abandonné à l'Intérieur à la fin des années 1950.

Le ministère du Travail veille aussi à conserver un contrôle sur cette population laborieuse. Il s'agit pour lui d'exercer ses responsabilités de placement, de connaissance et de suivi de ces ouvriers, ayant ainsi une vision globale des entreprises employant des immigrés. Son action se situe entre des préoccupations solidaires et une volonté de contrôle social.

Les financeurs et la construction

Les ministères financiers et les institutions bancaires jouent également un rôle déterminant dans la croissance de la Sonacotra. Alors que la croissance démographique, l'exode rural et l'immigration se développent dans un contexte de pénurie de logements et de vieillissement du parc, les pouvoirs publics veulent augmenter les quantités de logements sociaux construits chaque année et leur niveau de confort¹⁶⁶. Le Trésor et le Budget engagent alors financièrement l'État dans l'effort de construction et d'aménagement du territoire. Les prêts directs du Trésor sont très avantageux (moins de 2 % sur 45 ans couvrant plus de 80 % du prix de revient de la construction). Les représentants du Trésor et du Budget deviennent, jusqu'à la création de la caisse de prêts aux HLM, les principaux acteurs tant du logement que de l'urbanisme des ZUP et des opérations de rénovation urbaine¹⁶⁷. Mais, devant le coût de cette politique l'État change progressivement d'attitude à partir de 1963 et cela se traduit par une dégradation des conditions de financement de certaines catégories de logements et notamment des Logecos. La Sonacotra s'adapte donc en se lançant dans la construction de bâtiments de grande taille sur le modèle des HLM¹⁶⁸.

.....

166. En 1949, moins de 60 000 logements sont construits en France. En 1956, 230 000 logements sont livrés. Dix ans plus tard, plus de 400 000 logements sont construits dans annuellement.

167. Plusieurs représentants du Trésor (dont J. Peythieu) sont présents dans les instances de contrôle du FNAFU.

168. Le CFF intervient toujours néanmoins grâce à des primes et des prêts et la Sonacotra peut encore bénéficier d'avantages pour la construction de logements à normes réduites. La CDC accorde aussi des prêts pour la construction d'habitat locatif. Son engagement par l'intermédiaire de ses filiales, dans la construction (SCIC) et dans l'équipement (SCET), en fait un partenaire financier et opérationnel de la Sonacotra.

Peu à peu le secrétariat d'État à la Construction a gagné en puissance au sein du conseil d'administration et dans l'entreprise, notamment par la présence d'ingénieurs des Ponts. Cet intérêt se confirmera après la création du ministère de l'Équipement en 1966.

De son côté le patronat des entreprises employeuses de main-d'œuvre étrangère a trouvé dans le développement de la Sonacotra une occasion de se désengager du domaine du logement des ouvriers. Certes, des secteurs industriels, tels que la sidérurgie et la métallurgie, sollicitent la Sonacotra pour intervenir dans l'hébergement des travailleurs étrangers employés dans les usines. Mais la contribution du patronat reste conjoncturelle et la commission sociale du CNPF considère ce dossier comme subalterne estimant que l'intervention circonstancielle dans le logement en foyer des ouvriers maghrébins doit cesser. Les municipalités se déchargent elles aussi de ce dossier, considérant que la Sonacotra en est dorénavant seule responsable, même si quelques sociétés municipales d'HLM construisent parfois des foyers et en confient la gestion à des associations dont les conseils d'administration regroupent à titre personnel des personnalités du patronat local et des associations caritatives.

Les logiques

Les principes qui ont conduit l'action de l'entreprise durant ces premières années d'activité sont bien de trois ordres. Les logiques de contrôle sont prégnantes, les logiques de solidarité restant sous-jacentes et les logiques d'aménagement s'affirmant progressivement.

Les logiques de contrôle sont prépondérantes jusqu'en 1962, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la guerre d'Algérie. Le contrôle policier va évoluer vers un contrôle plus social. En effet, une préoccupation hygiéniste perdure pour les étrangers qui continuent à être envisagés selon une approche sanitaire, alors que, constitutive du mouvement HBM et HLM depuis la loi Siegfried de 1894, elle a progressivement disparu pour la population française. Des logiques de solidarité sont également repérables dans la volonté de résorber des zones d'habitat insalubre. Elles trouvent leur expression institutionnelle

dans le renforcement des positions du ministère du Travail au sein de l'entreprise et de son conseil d'administration où la forte personnalité de M. Massenet fait contrepoids à celle de E. Claudius-Petit. Les logiques d'aménagement sont aussi présentes. La libération de sols entreprise avec la résorption des bidonvilles correspond à une volonté d'aménagement urbain, mais hors de la région parisienne un grand nombre de sites d'implantation des foyers correspond à la carte d'une France industrielle du XIX^e siècle. Ceci est dû essentiellement au fait que les ouvriers algériens sont souvent employés dans les industries déclinantes de l'Est et du Nord.

Les combinaisons et les applications de ces trois types de logiques, tant dans la projection à moyen terme que dans l'action routinière au jour le jour, constituent une population spécifique de résidents de foyers déjà divisée en sous-catégories bien différenciées. Les foyers destinés à l'origine aux Algériens célibataires accueillent effectivement ceux-ci. Ils constituent la population majoritaire, sans être pour autant issus des bidonvilles dont les habitants ont été chassés pour la plupart. Mais l'adaptation aux situations locales, aux transformations des flux migratoires et aux injonctions des tutelles entraîne, dès les premières années, une diversification des usagers. D'autres populations d'origine maghrébine complètent le peuplement et la présence d'isolés français dans les foyers qui connaissent des difficultés de remplissage du fait de leur mauvaise implantation est déjà significative. L'arrivée progressive d'Antillais et d'Africains annonce aussi un mouvement plus général. Tous ces usagers, principalement ouvriers dans le bâtiment et l'industrie, souffrent d'un important isolement géographique, social et politique. Pourtant l'hétérogénéité des origines ethniques et nationales du peuplement dissimule une homogénéité sociale, base possible de la constitution d'un acteur collectif.

De l'extension des domaines d'intervention à la crise du système des foyers (1966-1975)

Dans les années 1960-1970 les moyens financiers et les sollicitations ne manquent pas. Le problème principal que rencontre toujours la Sonacotra demeure celui de l'obtention de terrains et de permis de construire pour mener à bien des opérations immobilières. Malgré cela, profitant de la mise sur agenda de la résorption des bidonvilles, son patrimoine va croître considérablement à partir du milieu des années 1960. Cependant les changements du phénomène migratoire vont contribuer à plonger le système des foyers dans une crise profonde.

Le développement du parc immobilier

Pour contourner les obstacles qu'elle rencontre, l'entreprise utilise, et quelquefois suscite, la création d'instruments institutionnels et législatifs nécessaires pour trouver des terrains. Son action s'intègre dans le mouvement plus général de l'urbanisme planificateur. Avec des cadres issus pour beaucoup d'entre eux du corps des Ponts et spécialisés dans l'urbanisme, la Sonacotra bénéficie de sa position d'outil d'anticipation sur la politique officielle du gouvernement en matière de résorption des bidonvilles. Les règles de l'urbanisme sont moins contraignantes que dans la période précédente avec le passage des zones à urbaniser en priorité (ZUP) aux zones d'actions concertées (ZAC) et accroissent ses moyens pour la résorption de l'habitat insalubre et la rénovation urbaine. En outre le problème des bidonvilles n'a pas disparu, malgré la mise en place d'une politique de résorption, et revient sur l'agenda gouvernemental à l'occasion de plusieurs incendies meurtriers.

Afin de développer ces deux activités de résorption et de rénovation, que nous regroupons sous le nom d'aménagement urbain,

et forte de l'expérience acquise dans la période précédente, la Sonacotra met en place en 1963 une direction particulière appelée la Damur (Direction de l'aménagement urbain). Celle-ci développe une procédure complète d'aménagement depuis le choix des sites jusqu'à la commercialisation des produits immobiliers issus de ces opérations généralistes. Son efficacité dans le montage et le financement des opérations permettra de construire des foyers pour travailleurs migrants dans des sites urbains centraux. De même, les filiales HLM créées au début des années 1960 livrent de plus en plus de logements familiaux. La Sonacotra s'associe à d'importantes opérations de développement industriel des régions tel que dans le golfe de Fos-sur-Mer entre 1970 et 1974. Elle apporte alors son savoir-faire spécialisé d'aménageur, de constructeur et de gestionnaire de foyers mobiles de travailleurs migrants. Dans un esprit identique, la société collabore aux grands chantiers de villes nouvelles et de construction des centrales électriques pour EDF.

Grâce à ce contexte favorable son patrimoine immobilier s'accroît et sa structure se développe. Cette croissance s'accompagne d'une volonté de plus en plus affirmée de loger des populations autres que les travailleurs migrants. Le patrimoine immobilier croît rapidement de 1966 à 1976. Il passe pour les foyers d'à peine plus de 60 unités d'exploitation à plus de 250. Leur taille augmente aussi. C'est en fait le modèle initial du foyer de travailleurs migrants qui se transforme pour des raisons à la fois d'opportunité immobilière et de recherche de rentabilité, mais aussi pour répondre à une demande de logement plus hétérogène et marquée par une individualisation des usages résidentiels. Dans le même temps, la structure et la taille de la société s'accroissent. Elle devient un véritable groupe immobilier qui intervient sur un territoire étendu, géré sur un modèle d'administration centralisée déconcentrée. Des différences entre régions se précisent néanmoins et obligent à mener des politiques de gestion commerciale variables d'un endroit à un autre. En effet, il existe une forte demande dans les régions les plus urbanisées et industrialisées mais dans d'autres régions qui rencontrent des difficultés dans leur reconversion, le taux de remplissage des

foyers est faible. La recherche de nouvelles clientèles va devenir une obligation pour que la société puisse continuer à croître.

Un acteur central de la rénovation urbaine

À la recherche de terrains pour développer son parc immobilier, la Sonacotra va se doter d'une direction spécialisée dans le montage et la livraison d'opérations de rénovation urbaine de grande envergure. L'efficacité de cette structure interne à l'entreprise, tant du point de vue technique qu'institutionnel, va procurer à la Sonacotra les moyens d'une forte croissance du patrimoine et, parallèlement, d'une diversification de ses produits immobiliers.

La Damur, outil d'aménagement et de pression sur les municipalités

Au milieu des années 1960, cinq opérations importantes de rénovation urbaine sont en cours, à Metz, à Bagnolet en deux tranches, à Montreuil et à Grenoble¹⁶⁹. Si elles sont contestées au sein du conseil d'administration (par R. Lion notamment), la justification est, pour les promoteurs et les défenseurs de cette politique, que ces opérations sont bénéficiaires non pas du point de vue financier, mais de celui de l'obtention des terrains pour construire des foyers. En réalité, il s'agit d'une véritable politique urbaine et de promotion de logements sociaux familiaux et d'équipements urbains.

L'acquisition de terrains continue de représenter l'obstacle principal pour la construction de foyers de travailleurs au point qu'on évoque à la Sonacotra des « batailles de persuasion » avec les municipalités pour s'intégrer dans les opérations conduites dans les ZUP puis les ZAC. La rénovation présente donc de multiples avantages. Elle procure des terrains particulièrement bien situés. Les sites délabrés sont souvent des parcelles de centres-ville, et les rénover permet d'y construire des foyers. Car les terrains que proposent

.....
169. Les liens entre la Ville de Grenoble et la Sonacotra sont étroits durant les années 1960 et 1970. Ils sont mis en évidence dans l'article d'A. Jeantet, « Les foyers en question », in « Le Logement des immigrés en France », Actes de la journée d'étude de Lille des 13 et 14 mai 1982, OMINOR, Lille, pp. 179 à 204.

« spontanément » les municipalités sont généralement à la périphérie de l'agglomération, suffisamment éloignés pour qu'ils puissent être considérés comme extérieurs¹⁷⁰. Les sites sont non seulement mal situés et de mauvaise qualité, mais aussi difficiles à viabiliser. Rénover en centre-ville évite ces désagréments et permet d'obtenir plus facilement les financements issus du 1 % patronal. À cet intérêt foncier et financier s'ajoute le poids symbolique que représente pour l'entreprise la fonction d'aménageur capable de concevoir des quartiers entiers. Cependant, la diversification des sites et des types de construction crée les conditions d'une progressive segmentation du patrimoine de l'entreprise.

La Damur est créée en 1963 par G. Pellennec détaché du ministère de la Construction¹⁷¹. Cette direction de l'aménagement urbain comptera jusqu'à 80 personnes avec des antennes régionales, notamment à Marseille. Elle s'organise autour de plusieurs cellules fonctionnelles : foncier, relogement, financement, commercialisation. La cellule foncière propose aux maires de résorber des micro-bidonvilles tout en procédant à la constitution d'une réserve foncière pour des équipements de petite taille. La difficulté reste de faire accepter le relogement sur place d'une partie de la population étrangère dans de bonnes conditions dans ce qui va devenir, à la suite de la rénovation, le quartier moderne de la ville.

La cellule de relogement est chargée de procéder aux expulsions des occupants des terrains et des bâtiments vétustes en montant les projets pour les mairies concernées disposant de la possibilité de décider d'une déclaration d'utilité publique, nécessaire aux expulsions. Cette cellule tente aussi de persuader familles et

.....

170. L'attitude des municipalités quant à la localisation des foyers trouve son prolongement dans leur manière de les considérer comme des espaces d'extraterritorialité en termes de traitement social par exemple.

171. Il débute sa carrière en 1949 au ministère de la Reconstruction où il est en fonction jusqu'en 1959. Il est détaché en 1960 à la Sonacotra comme adjoint à la direction administrative et financière puis comme directeur du service juridique et foncier. Il devient ensuite le premier directeur de la Damur jusqu'en 1974. Il reste parallèlement administrateur civil auprès de son ministère d'attache, l'Équipement à partir de 1966, comme chargé de mission de la direction de la Construction entre 1969 et 1973.

loueurs de garnis, en les payant, si besoin est, pour qu'ils quittent les lieux¹⁷². La Sonacotra, d'après G. Pellennec, était à l'origine des lois de résorption de 1964 et 1970. R. Lion à la direction de la Construction s'est servi de ce moyen privilégié pour sa politique dans le domaine de la résorption et la Sonacotra utilisera quatre cinquièmes des crédits disponibles pour la rénovation de l'habitat insalubre (RHI).

La Damur monte les opérations avec des subventions et des bonifications du Fonds national d'aménagement foncier et urbain (FNAFU) qui lui permettra de bénéficier de près de 100 millions de francs sur la période allant de 1962 à 1975¹⁷³. L'autre élément moteur de cette direction est l'obtention d'informations sur le logement des migrants. La prospection passe par des visites nombreuses dans les centres urbains. Elle se traduit aussi par « un harcèlement » des préfetures pour obtenir des pistes afin d'identifier les municipalités susceptibles d'être intéressées. Les maires, s'ils sont souvent prêts à se lancer dans une opération de « récupération » de leur centre-ville, sont rarement favorables à l'incorporation d'un foyer dans le programme immobilier. Les possibilités d'échanges s'ouvrent alors, la Sonacotra essayant de ne pas récupérer les terrains les plus mal placés et les moins bien desservis. Ces démarches sont présentées comme une « politique de persuasion et de conviction¹⁷⁴ », car les maires ne sont pas les seuls à être hostiles à ces interventions. Les sociétés locales d'HLM s'opposent aussi à « la concurrence de la CDC ou des filiales HLM de la Sonacotra¹⁷⁵ ».

.....

172. Les collaborateurs de cette cellule ont acquis une expérience notable. Nous avons rencontré certains d'entre eux en 2002 alors qu'ils travaillaient à la direction du logement de la Préfecture de Paris en charge de l'habitat insalubre et de la lutte contre le saturnisme.

173. Deux périodes se succèdent, l'une allant de 1965 à 1972, pendant laquelle les crédits sont ceux de la résorption de l'habitat insalubre, l'autre de 1972 à 1975, pendant laquelle les crédits sont ceux de la rénovation urbaine.

174. G. Pellennec évalue les constructions directement issues de l'aménagement à 40 ou 50 foyers, dont une quinzaine à l'intérieur des programmes et le double à l'extérieur, mais lié au premier groupe par un système de compensation. Tous étaient correctement situés dans l'agglomération. Il estime à 7500 le nombre des logements familiaux issus de cette procédure dont près de 4000 pour Logirep. Entretien G. Pellennec.

175. Entretien M. Saillard (représentant de la CDC au conseil d'administration).

« Avec Claudius, dès 1959, 1960, nous avons pensé qu'il fallait que la Sonacotra prenne l'initiative de créer des sociétés d'HLM. Oh... mais cela n'a pas été une petite affaire ! L'union nationale des HLM s'est mise en travers et, surtout, les maires qui présidaient des offices d'HLM se sont dit : "Mais non, pas du tout. On ne va pas se laisser déposséder de notre prérogative qui est de loger nos gens par nos offices, etc. Il faut qu'ils soient rentables." Claudius a mené une bagarre sanglante avec les sociétés d'HLM, les offices et les maires, ses collègues maires des villes dans lesquelles il y avait des offices municipaux d'HLM¹⁷⁶. »

Cependant d'après leurs détracteurs, au sein du conseil comme au sein de l'entreprise, les opérations de rénovation urbaine absorbent l'essentiel des moyens de trésorerie. Plus, ces projets occupent la plus grande part de l'activité des services centraux. Ne recourant pas aux crédits HLM qui imposent des normes de construction beaucoup plus strictes, la Sonacotra utilise jusqu'en 1975 les prêts du CCF, dont les taux sont plus élevés, et doit recourir aux subventions budgétaires et aux fonds du Fonds d'action sociale.

Une stratégie foncière efficace permet de construire de nouveaux types de foyers et de logements familiaux

La multiplication des occasions de se procurer des terrains permet d'augmenter le rythme des opérations de construction entre 1966 et 1975 tant pour les foyers que pour les logements familiaux. Entre 1957 et 1966, 69 foyers ont été construits, soit moins de 7 établissements par an équivalent à 1 450 lits pour une moyenne de 212 lits par bâtiment. Plus de 200 foyers seront construits lors des 10 années suivantes, soit près de 20 par an avec, certaines années, plus de 30. Ces foyers représentent près de 57 000 lits, avec environ 285 lits par unité.

Les contraintes foncières n'en restent pas moins très fortes et elles se répercutent sur le choix du type de programme de construction retenu. En effet, depuis 1965, l'insuffisance des services dits de « confort partagé », et notamment sanitaires, est mise

.....

176. Entretien J. Vaujour.

en évidence pour les F 6, principaux modèles de bâtiments édifiés jusqu'alors. Un nouveau modèle de grande capacité va voir le jour, un peu moins étroit et moins mal équipé. Au sein du conseil d'administration s'opposent deux conceptions quant à ces nouveaux foyers. Les ministères financeurs sont favorables à de grandes unités qui permettent de réaliser des gains de productivité. En revanche, le ministère du Travail et celui de l'Équipement réclament une plus grande souplesse, une adaptabilité aux différents cas locaux. Ils réclament des établissements de taille plus modeste, s'adaptant à différentes clientèles à bas revenus. Un nouveau concours de l'Équipement portant sur 28 000 lits est l'occasion d'une réflexion sur les formules de foyers à retenir. Les occasions de construire des foyers de petite taille sont nombreuses, alors que la société met en service des bâtiments de capacité supérieure à 250 lits et de taille supérieure à cinq étages. La direction de la Sonacotra est réticente à des formules de type « mini T 1 » ou foyer d'accueil « alors que, déjà, dans des foyers normaux certains contestataires essaient d'avoir une action auprès des travailleurs étrangers¹⁷⁷ ».

L'État voulant réduire le coût de sa politique de logement et tablant toujours sur la poursuite de l'afflux d'une main-d'œuvre étrangère, c'est la solution des foyers de grande taille qui sera choisie. C'est un modèle appelé F 1/2 qui est privilégié. Il propose des chambres individuelles de 7,5 m², résultat du cloisonnement de chambres à deux lits de 15 m² prévues par la réglementation en vertu d'une dérogation accordée par l'Équipement. Il présente néanmoins de multiples exceptions au modèle type¹⁷⁸. Les cuisines collectives ne sont pas toujours associées au centre de la barre avec le bloc technique. En revanche l'organisation est toujours ou presque celle d'un long couloir central, autour duquel sont réparties

.....

177. In PV de CA 59^e délibération du 26 juin 1970.

178. Le premier modèle réalisé est celui de la tour de plus de 10 étages avec des ascenseurs. Le centre de la tour rassemble les moyens techniques tels que les sanitaires et les cuisines, les chambres étant réparties en cercle autour de ce noyau central. La plupart des grandes opérations de la fin des années 1960 et du début des années 1970 le suivent. Le second modèle, qui connaît de nombreuses variantes en fonction des sites, est celui de la simple barre.

plusieurs dizaines de chambres individuelles de 7,5 m² lorsqu'il s'agit d'un F 1/2 et de 9 m² lorsqu'il s'agit du modèle F 1. Quelle que soit la combinaison choisie, les immeubles construits pendant cette période sont de taille supérieure à 250 lits. Non seulement la quantité de bâtiments livrés augmente mais les capacités relatives aussi. Le choix d'une répartition des chambres dans ces grands foyers, le long d'un grand couloir, est significatif d'un changement de vision de l'équipe dirigeante en termes de besoins des usagers. Cette nouvelle répartition s'oppose à l'organisation sur le modèle familial qui prévalait dans les anciens bâtiments. Elle est censée répondre à la demande d'individualisation des logements par les usagers et entrave la mise en place d'un réseau d'entraide entre occupants. Elle doit aussi permettre d'abandonner une formule de logement dont les caractéristiques sont trop rudimentaires.

Alors que des problèmes de sous-occupation se font jour dans certaines parties du parc, la construction repart. Dans le cadre des opérations de résorption, la Sonacotra met en place une cité mobile à Massy et des cités provisoires à Villemonble et à Saint-Denis. Au terme de l'ensemble des opérations de résorption de bidonvilles, la société a, depuis 1967, mené des opérations concernant 1 500 célibataires et 5 500 familles. En juin 1971, 133 foyers-hôtels sont en activité, pour un total de 34 579 lits¹⁷⁹. Toujours aux prises avec des difficultés de remplissage de certains foyers, la direction demande une action coordonnée avec les pouvoirs publics pour supprimer les hôtels vétustes. Aux difficultés dues aux mauvaises localisations des terrains s'ajoutent, d'après les responsables de la Sonacotra, les premiers signes de difficultés économiques et les réactions hostiles des riverains, notamment à Montgeron, à Metz ou encore à Nice. Le rythme des mises en service continue de croître et le programme

.....

179. Fin 1971, 3 000 familles sont sorties des bidonvilles et sont relogées en cités de transit. En 1972, plus de 700 familles ont été relogées. La mission apparaît comme remplie pour les dirigeants de la Sonacotra, ce qui accrédite l'idée que les travailleurs logés en foyer ne sont issus que pour une part infime des groupes anciennement installés dans des bidonvilles tels que ceux de Nanterre ou d'Argenteuil. *In* PV de CA, 64^e délibération du 20 octobre 1971.

pour 1973 est alors évalué à près de 10 000 lits avec des implantations prévues dans la proche banlieue parisienne, à Lyon et à Marseille.

Pourtant, à la fin de l'année 1973, s'opère un ralentissement très significatif du nombre de mises en chantier même si le rythme de mises en service reste encore soutenu. En retard par rapport à son programme, la Sonacotra éprouve des difficultés nouvelles notamment pour l'obtention de dérogations en plus des traditionnelles réticences des municipalités et de la raréfaction des terrains. Cette situation n'est pas caractéristique de l'activité de la Sonacotra, le nombre de constructions HLM en France ayant lui aussi atteint le sommet de sa courbe de progression.

Au 31 décembre 1974, le parc compte 246 foyers de travailleurs migrants isolés (66 615 lits) et 22 foyers logeant d'autres catégories de clients, jeunes travailleurs, élèves infirmières, personnes âgées et handicapés physiques (1 700 personnes). En termes de logements familiaux, 2 900 logements de transit sont en activité, 25 165 logements HLM, 6 970 logements à loyers spéciaux et 5 177 autres types de logements pour un total de 40 220 logements, 7 780 étant en construction.

En novembre 1975 le conseil d'administration entérine l'arrêt de la construction de nouveaux foyers¹⁸⁰. Lesancements de chantiers sont déjà stoppés depuis le mois d'août 1975. Le taux d'occupation chute continuellement pour n'être que d'un peu plus de 74 % au mois de septembre. En janvier 1976, 275 foyers-hôtels sont en activité pour une capacité totale de 73 700 lits. La Sonacotra vient d'atteindre sa capacité maximale en lits de foyers.

LES LOGEMENTS FAMILIAUX

Les structures des sociétés HLM sont dirigées par d'anciens responsables de la Sonacotra. La Sonacotra construit et gère par l'intermédiaire de ses filiales deux sortes de bâtiments destinés à des familles, les cités et les HLM. Pour les premières, il y a d'abord les cités dites de transit et ensuite les cités de rapatriés. Depuis le

.....

180. *In* PV de CA, 83^e délibération du 14 novembre 1975.

début, ce programme « familles issues des bidonvilles » est considéré comme largement déficitaire¹⁸¹. Pour les secondes, il existe plusieurs sortes de bâtiments en fonction des types de crédits et de prêts utilisés.

Certaines sociétés HLM ont été constituées de toutes pièces et d'autres rachetées comme « Bâtir et loger » à Rouen ou reprises en gestion comme la Société mancelle de HLM. Les filiales sont Logirep en région parisienne, Logirem en Provence et en Corse, Logirel en région Rhône-Alpes et en Auvergne, Logiest en Lorraine et en Alsace, Logiouest dans les Pays de la Loire. Les principaux dirigeants de filiales Logi sont issus de l'encadrement de la Sonacotra. Certains sont des proches de E. Claudius-Petit rencontrés à Alger. Les filiales gèrent, à la fin de l'année 1966, 5 059 logements pour les familles auxquels il faut ajouter 3 305 logements réalisés directement par la Sonacotra. Cinq ans plus tard, en 1970, le nombre de logements pour les familles a quadruplé, atteignant 20 115 logements.

Et, à la fin de 1976, le programme présente deux aspects distincts. Il existe d'une part, les logements dits « familiaux » et, d'autre part, les logements HLM. Pour les premiers le patrimoine comprend 2 100 logements dans des cités de rapatriés harkis, 1 150 logements en cités de transit et 500 dans d'autres types de cités. En ce qui concerne les cités de transit, la constatation finale d'un échec du processus de mobilité résidentielle assistée doit être faite par les acteurs puisque presque aucun relogement n'a lieu en logement traditionnel. Les logements vieillissent très rapidement, sont mal situés et présentent de multiples problèmes de conception technique (structures Pailleron par exemple); ils vont devoir être résorbés comme précédemment les bidonvilles. L'ensemble des 3 750 logements est réparti en 62 cités dont 31 pour des harkis et 16 pour les familles sortant de bidonvilles. Plus de la moitié (58 %) des familles

.....

181. D'après les dirigeants de la Sonacotra, ce déficit est dû aux impayés et au coût de gestion des associations comme « Logement et promotion sociale » chargées de l'action socio-éducative des familles dans le cadre des opérations de résorption et ensuite dans les années 1970 des associations d'encadrement des jeunes ayant grandi dans ces cités. Entretien J. Bador (ancien responsable de l'animation sociale à la Sonacotra).

sont françaises dont 26 % « musulmanes », 15 % sont « maghrébines » et 18,5 % sont portugaises. Les autres familles (8 %) sont de diverses origines nationales, dont des Yougoslaves¹⁸².

Pour les filiales HLM, le patrimoine est de 45 679 logements à la fin de l'année 1976 soit une multiplication par huit en dix ans. Avec plus de 15 000 logements, la Logirep est la plus importante des filiales. Elle loge 16 % de familles étrangères, comme dans les autres filiales, concentrées dans certains segments du parc. Vient ensuite la Logirem avec plus de 12 000 logements dont 24 % de familles étrangères. Logirel gère près de 9 000 logements avec 15,6 % de familles étrangères, Logi-Est un peu plus de 6 000 logements (18,5 % de familles étrangères) et Logi-Ouest, dernière à être créée, a un patrimoine de 1 000 logements.

Au milieu des années 1970, les problèmes que connaît ce parc sont presque les mêmes que ceux des foyers, au moins en termes de construction, puisque si les mises en service continuent, les mises en chantier sont presque complètement interrompues en 1976. Comment la Sonacotra s'est-elle retrouvée dans cette situation de blocage ? En grande partie parce qu'elle a réorienté son activité dans une ambitieuse politique de rénovation urbaine.

La Sonacotra s'engage dans l'aménagement urbain et du territoire

Les opérations d'aménagement urbain s'inscrivent dans un ensemble de mesures prises par les pouvoirs publics dans le cadre d'une politique de rénovation urbaine. Cette procédure vise à lutter contre l'insalubrité ou l'inadaptation des bâtiments¹⁸³.

L'urbanisme opérationnel et ses détracteurs

E. Claudius-Petit est un des concepteurs de l'aménagement du territoire, notamment dans sa dimension de restructuration

.....

182. Chiffres donnés sans plus de précisions dans une plaquette présentée en conseil d'administration en 1976.

183. La loi-cadre du 7 août 1957 fixe les grandes lignes de la rénovation urbaine, évoquant aussi l'aménagement du territoire. La nouveauté de cette loi réside dans le lien fait entre construction des logements et réalisation des équipements collectifs.

urbaine. Comme lui, un certain nombre de membres du conseil d'administration, mais aussi des cadres dirigeants de la société, sont impliqués dans ce domaine. Les différentes procédures générales d'aménagement urbain mises en place au début des années 1960, permettent d'intervenir non seulement sur les îlots insalubres, mais aussi sur des immeubles dégradés et des parcelles mal bâties situés sur des sites stratégiques¹⁸⁴. La Sonacotra, s'adaptant à ce contexte, devient alors une entreprise généraliste de construction de logement et d'équipement ainsi que l'explique M. Quatre :

« *La Sonacotra a voulu exercer ce deuxième métier et les statuts avaient été rédigés de manière assez libérale pour le lui permettre. L'État l'a engagée fortement dans cette deuxième fonction, lors de la période de résorption des bidonvilles, parce que, là encore, c'était une manière de montrer l'exemple. Il est évident que tout État qui a du mal à entraîner des sociétés privées, d'économie mixte ou des collectivités territoriales a intérêt à avoir un outil lui permettant de montrer l'exemple. Ainsi, en 1971, après la loi Vivien, il a entraîné la Sonacotra dans cette affaire*¹⁸⁵. »

Depuis le début des années 1960, la Sonacotra est engagée dans des opérations de rénovation urbaine. Le périmètre de ces opérations est à l'échelle d'un quartier. Ceci implique l'intervention concertée des acteurs locaux et des pouvoirs publics pour définir l'ensemble des éléments du programme de transformation urbaine. Pour la Sonacotra il y a d'abord quatre rénovations importantes par leur taille et par les sommes engagées. Il s'agit de Bagnolet-La Noue, Montreuil-La Noue, Bagnolet-Centre-Sud et Metz-Pontifroy. Ensuite, la société participe à des opérations de moins grande envergure.

Pour les premières, les démarches commencent au début des années 1960 et, vers 1966, la Sonacotra mène les recherches cadas-

.....
184. Ordonnance de 1958, relative à la rénovation urbaine, loi de 1962, relative à la restauration immobilière auxquelles on peut ajouter la loi Debré de 1964.

185. Entretien M. Quatre (ancien directeur général adjoint de la Sonacotra).

trales¹⁸⁶, urbaines¹⁸⁷ et architecturales nécessaires à l'acquisition des sols et à la définition du programme. Ensuite vient la phase de relogement dans des logements de transit des familles de la zone aménagée. Un système d'échanges entre différents constructeurs sociaux doit permettre en théorie de ne pas concentrer trop de familles étrangères sur un même ensemble¹⁸⁸. Sur chaque opération un ou deux foyers sont construits pour reloger les célibataires présents sur le périmètre de la rénovation. Des enquêtes ethnologiques et sociales sont conduites pour faciliter le transfert¹⁸⁹. La Sonacotra équipe les terrains qu'elle a ainsi libérés et les revend à différents constructeurs dont ses filiales Logis.

Dans d'autres opérations, notamment à Grenoble pour rénover le quartier de la Mutualité, la Sonacotra intervient en tant que prestataire de services auprès de la société d'économie mixte constituée par la ville. La filiale Logirel travaille dans ce cas avec un système de concession des sols. Car les programmes peuvent être montés sur deux principes différents, la convention ou la concession. Le principe de la concession est plus rentable pour l'entreprise.

« *Alors, comment la société fait ces opérations ? Est-ce qu'elle le fait en prenant des risques ou en n'en prenant pas ? Si elle n'en prend pas, c'est très simple : elle travaille avec une concession de la ville. Cela veut dire que c'est la municipalité qui prend les risques, en les limitant, certes, avec des aides de l'État, mais c'est quand même la ville qui prend la responsabilité. Ou alors la société prend des risques elle-même,*

.....
186. Voir par exemple H. Mangin d'Hermantin, H. Blumenfeld. *Recherche sur une typologie opérationnelle de l'habitat (1850/1948)*, Sonacotra/IAURIF, mai 1977.

187. GAMSOU/CERESM, « Enquête et étude de restructuration du secteur Sainte-Barbe préalable à la libération des sols du centre directionnel de Marseille », avril 1973.

188. En fonction de critères économiques et culturels les ménages sont orientés vers différents types de logement, cités de transit pour les familles de grande taille et dont le chef de famille n'a pas un salaire suffisant pour être solvable, Programmes spéciaux de relogement ou Programmes à loyer réduit (PSR ou PLR). Les familles ainsi relogées dans un premier temps sont censées accéder, ensuite, aux HLM des filiales de la Sonacotra de région parisienne et de l'Est.

189. Enquête de P. Espagne sur le bidonville de Nice citée dans l'article « Une petite capitale arabe », F. Cornu, *Le Monde*, 16 juin 1974 et aussi A. Chazalette, « Étude ayant pour objet la perception des foyers-hôtels de la Sonacotra par la population voisine », GSU, 1975.

à ce moment-là, elle passe une convention avec la ville. [...] Moi, je me suis trouvé à la Sonacotra dans la situation de terminer des opérations avec convention ville-Sonacotra où j'ai dû "montrer la note" à la cité et quelques années après le départ de Pierre Bon nous avons quand même pu récupérer plus de 10 millions sur ce genre d'affaires¹⁹⁰. »

En 1971, lors d'une délibération du conseil d'administration¹⁹¹, les principaux acteurs présents ont l'occasion de se positionner très nettement sur le rôle éventuel de l'entreprise en matière de rénovation urbaine. R. Lion, représentant l'Équipement (il est aussi responsable du GIP résorption), engage la Sonacotra à développer son action dans la lutte contre l'habitat insalubre en application de la loi de 1970. Mais E. Claudius-Petit rappelle les difficultés de ces opérations en termes de trésorerie. C'est dans ce domaine qu'intervient A. Jeancourt-Galignani¹⁹², qui vient de remplacer J. Peythieu au titre des Finances. Il est généralement considéré comme ayant joué un rôle important dans la conception de la nouvelle politique du logement dans le passage de l'aide financière publique « à la pierre » à l'aide financière « à la personne¹⁹³. » Lors de sa prise de fonction il constate une dégradation constante de la situation comptable de la Sonacotra depuis trois ans, qu'il attribue à la progression des charges mais surtout aux montants des immobilisations financières. Il s'inscrit clairement dans la ligne de la réforme de 1966 dégageant le Trésor du financement direct de la construction et du rapport Consigny réclamant un désengagement plus poussé de l'État¹⁹⁴.

.....

190. Entretien M. Quatre.

191. In PV de CA, 62^e délibération du 19 mai 1971.

192. Antoine Jeancourt-Galignani est né à Paris en 1937. Il fait des études de droit et l'IEP Paris. Ancien élève de l'ENA, inspecteur des finances, il est chargé du bureau de financement de la construction à la direction du Trésor du ministère des Finances. Il est membre du conseil d'administration au titre du Trésor de 1970 à 1971 et deviendra dans les années 1990 président de la compagnie AGF.

193. Cf. à son sujet dans ses fonctions concernant la politique du logement P. Bourdieu et R. Christin, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81/82, 1990, pp. 65 à 85.

194. P. Consigny, Rapport sur l'aide publique au logement pour le VI^e Plan, mai 1970.

Les critiques portent notamment sur le fait que les opérations d'aménagement occupent de plus en plus les services centraux de la société. Elles l'emportent sur celles visant à construire pour loger les travailleurs isolés. L'implication dans des opérations qui sont quasiment des montages de sociétés privées ne correspond pas à l'idée que certains des membres du conseil d'administration se font de l'activité d'une société à fonds publics. Les représentants des Finances et du patronat pointent les risques financiers encourus. Les immobilisations financières des opérations d'aménagement sont longues et coûteuses. Les critiques du ministère des Affaires sociales portent, quant à elles, sur le décalage entre la mission sociale de l'entreprise et la taille des opérations menées pour construire.

De la rénovation urbaine à la résorption de l'habitat insalubre

Dès le milieu des années 1960, la Sonacotra a commencé à mener, parallèlement aux programmes de rénovation, des opérations de moindre envergure visant à reloger des habitants de taudis et à démolir des îlots insalubres. Ces lieux d'habitats anciens et dégradés sont peuplés par des travailleurs étrangers et par des Français, le plus souvent âgés. Si le relogement sur place est pratiquement impossible¹⁹⁵ pour des bidonvilles horizontaux, il est envisageable dans le cas de certains des bidonvilles qualifiés de verticaux. Ces relogements en habitat ancien sont des opérations limitées à quelques immeubles. Elles sont moins complexes et font partie d'un processus de rénovation des centres anciens lancés dans des villes de tailles diverses alors que les premières concernaient principalement de grosses agglomérations¹⁹⁶. Chacune des résorptions donne l'occasion de reloger des

.....

195. Les affectations prévues pour les nouveaux bâtiments et équipements ne correspondent pas aux populations venant des bidonvilles. Tout le processus de sélection vise à les loger ailleurs dans leur grande majorité.

196. Des procédures de ce type sont menées à Metz pour des personnes âgées avec la réhabilitation d'un hôtel particulier. À Marseille, ce sont plusieurs immeubles du centre et du quartier de la Plaine qui sont ainsi rénovés et où sont relogés des ménages français et des travailleurs célibataires. Des opérations identiques ont lieu dans le quartier de Fonscolombes, des Carmes ou de Sainte-Barbe. Plusieurs opérations, rue Thubaneau, et plus généralement, dans les I^{er}, II^e et III^e arrondissements de Marseille. Cf. G. Ascaride et S. Condro, « Les isolés du centre-ville de Marseille », *Hommes et migrations*,

ménages déplacés d'un autre quartier. De ces petites opérations de relogement en habitat ancien, la Sonacotra se déplace progressivement dans les années 1972 et 1973 vers une véritable politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI). C'est ainsi qu'à Martigues, à Givors, à Berre-l'Étang, ou encore à Marseille et à Gennevilliers¹⁹⁷, en collaboration avec les municipalités et le GIP, se succèdent les différentes étapes caractéristiques de la RHI : approbation de projets, arrêté d'insalubrité, déclaration d'utilité publique, destruction ou restauration et jusqu'au relogement des ménages. Ces phases de transformations urbaines donnent lieu à d'importantes sélections parmi la population ouvrière étrangère. Ainsi à Gennevilliers comme cela s'est déroulé à Nanterre, les opérations de rénovation ou de « curetage » d'îlots permettent de choisir les futurs résidants de la commune. Cela ne concerne ici que des travailleurs célibataires (1 800 travailleurs marocains) extrêmement concentrés sur un périmètre dégradé de garnis, de taudis et de nombreuses caves aménagées (1,5 hectare). Au terme de la négociation entre la Sonacotra et la commune, seules 450 personnes seront relogées sur place (un foyer-hôtel de 396 places et un hôtel garni rénové) soit moins d'un quart des occupants.

LES EFFETS DE LA MISE SUR AGENDA DE LA QUESTION DES BIDONVILLES

L'intervention de la société pour la résorption des bidonvilles est le produit soit de sollicitations des préfetures et/ou des municipalités, soit des démarches directes de la société. Elle se fait sur la base du savoir-faire acquis à la fin des années 1950 quand la Sonacotral servait d'entrepreneur pilote de cette résorption.

Le principe de la résorption reste le même que dans la période précédente. Les bidonvilles occupent des terrains que municipalités

.....

n° 1203, 1996, pp. 19 à 25. À Gennevilliers, c'est de la même manière que le site de l'îlot Brenu est rénové.

197. La municipalité ne souhaite pas reloger la totalité des personnes sur la commune et veut que celles qui n'y travaillent pas soient intégrées dans des programmes de logements d'autres communes. Ce critère du lieu de travail permet de toucher pratiquement les trois quarts de ces travailleurs dont une des caractéristiques professionnelles est de travailler loin de leur commune de résidence.

et promoteurs veulent récupérer pour y mettre en place de nouvelles infrastructures et y loger de nouvelles populations. Les opérations de résorption visent à « nettoyer » le site de manière à ce que les travaux d'équipement et de reconstruction puissent commencer. Après Nanterre ce sont les sites de Saint-Denis qui occupent une place emblématique dans l'action de la société. Dans cette ville se trouve un des bidonvilles les plus célèbres de France, celui des Francs-Moisins. La destruction du bidonville prendra fin en 1973. Pour le reste de la France, ce sont essentiellement les opérations concernant la ville de Marseille qui marquent la période par leur taille et l'importance des transformations urbaines¹⁹⁸.

L'incendie d'Aubervilliers¹⁹⁹ suscite un tel retentissement médiatique que cela oblige les pouvoirs publics à remettre sur l'agenda politique la question des bidonvilles. Sans avoir l'écho des actions de l'abbé Pierre en 1954, cet incendie démontre à l'opinion que la loi Debré de 1964 n'a pas donné les résultats escomptés de résorption. La Sonacotra participe activement à la préparation de la loi Vivien de 1970, comme elle l'a fait dans le cas de la loi Debré²⁰⁰. La mobilisation des pouvoirs publics par le Groupe interministériel permanent, les crédits PRI et le chapitre 65-53 du ministère de l'Équipement donnent les moyens institutionnels et financiers pour poursuivre efficacement le processus de résorption des bidonvilles.

L'OPÉRATION DE FOS-SUR-MER

L'opération d'aménagement et de planification industrielle et urbaine de Fos-sur-Mer permet de rendre compte de l'implication de la Sonacotra dans un autre type de politique interventionniste.

.....

198. Chaque phase permet de construire des logements familiaux de la Logirep et des cités de transit pour reloger les habitants en familles et des foyers pour les célibataires. Plus de 1 000 familles seront ainsi relogées, dont environ 10 % en HLM, 40 % en PLR et PSR et 50 % en transit.

199. Cf. J.-M. Mercier, « La mort de cinq travailleurs africains à Aubervilliers », *Le Monde*, 5 janvier 1970.

200. L'avant-proposition de loi est d'ailleurs rédigée par G. Pellennec et défendue à la tribune de l'Assemblée nationale par E. Claudius-Petit.

Elle s'intègre aussi dans une histoire longue de l'accueil des migrants coloniaux dans des baraquements séparés, spécifiques et provisoires²⁰¹.

En 1970, à la demande du préfet des Bouches-du-Rhône et de l'association pour l'hébergement et les équipements provisoires de la région du Golfe de Fos, la Sonacotra se préoccupe de l'accueil futur des travailleurs migrants dans le Golfe de Fos. L'association Fos-APHEP regroupe le bureau régional d'industrialisation, le Port autonome de Marseille, les principaux industriels s'implantant à Fos et la Sonacotra. Le logement de 9 000 travailleurs étrangers doit être réalisé en trois ans. Cela représente la construction de 25 foyers, dont 15 le seront par la Sonacotra. Les foyers sont ouverts en 1971 et 1972 sur les sites de Port-de-Bouc, Martigues, Port-Saint-Louis-du-Rhône et Istres. Trois mille lits en construction provisoire doivent être réalisés. Certains de ces modules sont directement souscrits par les employeurs tels que la Solmer et Ugine Kuhlmann.

La Sonacotra dispose alors déjà de deux foyers implantés à Port-de-Bouc. En 1972, plusieurs foyers de 300 lits sont construits à Martigues, Port-de-Bouc et Istres. D'autres sont en construction à Istres encore, Port-Saint-Louis-du-Rhône et Miramas. Au total, la Sonacotra va construire entre 1970 et 1973 près de 3 000 lits « en dur » pour ce programme. Mais l'arrivée dans un laps de temps très court de nombreux ouvriers de chantier, venus édifier le complexe sidérurgique de la Solmer en particulier, pose le problème de la pérennité de l'occupation des foyers de travailleurs classiques²⁰². Trois cités provisoires sont édifiées à Port-Saint-Louis, à « la Fenouillère », gérée par la Solmer et au « Mas-des-Bannes », aménagée et gérée par la Sonacotra, ainsi qu'au « Mas-de-l'Audience » conçue comme un foyer modulaire. Avec ce type de logement la Sonacotra réalise pour ses financeurs le foyer provisoire « idéal ».

.....

201. Cf. notre ouvrage, *Camps d'étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008.

202. Des grèves industrielles qui se déroulent sur le site de Fos-sur-Mer accélèrent la tendance.

Les travailleurs recrutés s'installent pour une durée courte liée aux contraintes d'un chantier unique dans des locaux destinés à disparaître du site puisqu'ils sont déplaçables. Elle reste attachée à son style d'unité de vie organisée avec une douzaine de chambres, des cuisines et sanitaires communs. Le modèle des unités de vie est conservé de même que le type de gestion. En effet un directeur assure le fonctionnement de l'ensemble avec l'aide d'une demi-douzaine d'adjoints répartis sur chaque hameau. Certains des modules seront réutilisés pour l'aménagement de la cité de Nice-Village. D'ailleurs dès le mois de juin 1973, les premiers licenciements dans les sites de Fos-sur-Mer provoquent des départs de résidents.

Enfin le mouvement d'aménagement du territoire trouve une autre de ses concrétisations dans la création des villes nouvelles et la Sonacotra va participer à ce mouvement pour des raisons humaines et foncières à la fois. Des contacts personnels existent entre responsables. Un personnage va donner un cadre général à la politique d'aménagement planifiée de la région parisienne puis, par extension, aux autres grandes villes: il s'agit de P. Delouvrier, délégué général du district de la région parisienne à partir de 1961. La Sonacotra est d'autant plus impliquée dans cette transformation majeure que J. Vaujour assurera auprès de P. Delouvrier, un relais essentiel entre cette politique et celle de l'entreprise. D'autres acteurs proches du CFF, de la CDC ou du ministère de l'Équipement assurent les liens d'un réseau entre la Sonacotra au niveau du conseil d'administration et aussi de l'encadrement et les responsables des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et d'importantes entreprises du BTP. Le mouvement de réintégration de spécialistes de l'aménagement colonial dans le programme d'aménagement urbain métropolitain trouve ici un important point d'ancrage²⁰³. La Sonacotra est ainsi partie prenante du mouvement des villes nouvelles dans les années 1970 non seulement en

.....

203. J.-C. Fredenucci, « L'urbanisme d'État: nouvelles pratiques, nouveaux acteurs » in *Ethnologie française*, 33, 2003, vol. 1, pp. 13 à 19.

apportant une expertise mais aussi en logeant des ouvriers du bâtiment et des travaux publics dans des foyers de travailleurs et des modules déplaçables²⁰⁴. Les filiales HLM y construisent aussi. Dans l'agglomération de Cergy-Pontoise, la Sonacotra construit ou gère deux foyers à Saint-Ouen-l'Aumône mais aussi dans plusieurs communes à la périphérie de la ville nouvelle comme Sannois et Ermont. Dans l'agglomération de Marne-la-Vallée, la Sonacotra construit ou exploite des foyers à Torcy, Noisiel et Villiers-sur-Marne. Dans l'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, elle construit des foyers à Elancourt, Guyancourt, Montigny-le-Bretonneux, La Verrière et Trappes. À Evry, elle intervient plus tardivement pendant les années 1980 en gérant principalement des unités construites par des sociétés HLM.

Les crises d'une politique spécifique face à la mobilisation des usagers

L'action de la Sonacotra est mise en cause durant les années 1970. Elle est contestée par ses propres usagers pour sa gestion et par ses tutelles pour ses dérives financières. Plus largement l'environnement institutionnel et social de la société a changé.

La crise sociale et financière

La crise de l'entreprise se caractérise par une remise en cause du fonctionnement des foyers par les usagers et par des critiques des tutelles sur l'accroissement du déficit des comptes financiers de la Sonacotra.

La désaffection des foyers

La désaffection des foyers se manifeste de deux manières distinctes. La première prend la forme d'une baisse récurrente du taux d'occupation alors que la seconde est une contestation explicite du

.....
204. Rapport d'étude, « L'accueil des travailleurs immigrés dans le cadre de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée », IAURP, SCOOPER, Rouen, juin 1971.

mode de gestion des établissements. La baisse du taux d'occupation a commencé depuis la fin des années 1960²⁰⁵. Plusieurs explications peuvent être avancées. La direction de la Sonacotra se plaint souvent de la réticence des pouvoirs publics à fermer les taudis et les garnis. Elle incrimine aussi les implantations d'un certain nombre de foyers construits loin des centres-ville et difficiles à remplir. Ces foyers des ZUP et des ZAC sont mal desservis par les transports et la qualité de leurs équipements laisse à désirer²⁰⁶. De plus, leur occupation est souvent conditionnée par la durée des travaux des grands chantiers situés à proximité. Mais surtout, des parties du patrimoine des foyers connaissent des problèmes dus à leur localisation géographique et non uniquement topographique. En effet, des dizaines de foyers, qui ont été construits dans les zones industrielles et urbaines en crise (anciens bassins miniers et d'industries métallurgiques), connaissent des difficultés chroniques depuis leur ouverture.

Lorsque la crise économique est entrée dans sa phase visible consécutivement à la hausse du prix des hydrocarbures en 1973, l'équipe de direction accuse la mauvaise conjoncture et les mesures gouvernementales de blocage des loyers. Mais la baisse d'occupation a une dimension structurelle. Ni la crise économique de 1973, ni la suspension de l'immigration algérienne de la même année, ni même les grèves de redevances ne sont véritablement à l'origine de cette remise en question. Ces éléments ne vont qu'accentuer la désaffection.

En effet un changement s'est produit dans la structure de la clientèle. Dans le cadre de la résorption du bidonville de Nice

.....
205. En 1969 le taux d'occupation est de 88 %. Il remonte ensuite durant deux années à 93,5 % en 1970 et en 1971 pour s'affaïsser à nouveau à 90,7 % en 1972. Cette baisse de l'occupation des foyers est durable (89,2 % en 1974, puis 78,8 % en 1975 et 80,9 % en 1976). Cf. G. Johannet, « La Société nationale de construction de logement pour les travailleurs », *op. cit.*, p. 121 et Rapport d'activité de la Sonacotra, pour l'assemblée générale annuelle des actionnaires, 1976.

206. Ce problème se pose aussi pour les opérations de rénovation urbaine dans lesquelles la Sonacotra s'interroge sur les processus de choix résidentiels des usagers potentiels malgré leurs marges de choix réduites. Cf. « Modes de détermination des travailleurs étrangers isolés face à plusieurs possibilités de logements. Observation dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine à Metz », Sonacotra, 1974, multipag.

mais aussi dans des programmes identiques à Paris et à Marseille, la Sonacotra remarque qu'elle est de plus en plus amenée à loger une population marginale « dont les ressources ne permettent pas de payer le prix d'un logement décent²⁰⁷ », alors que ses objectifs de départ étaient d'apporter un logement à des travailleurs salariés pouvant acquitter un loyer. Des études tentent de comprendre ce « retournement » de la clientèle et le changement des publics concernés par les opérations de construction²⁰⁸. Mais le problème de la sous-occupation s'est posé en réalité dès le milieu des années 1960 dans certains foyers de province. Ces phénomènes sont alors dénoncés comme étant la conséquence de la réticence des administrations à fermer les garnis et à détruire les îlots insalubres. Cet argument est récurrent. Il cache en fait une transformation de la structure des bassins d'emploi qui font de certains des zones en crise aiguë. Nous pouvons penser que s'illustre ici le décalage que subissent les institutions travaillant sur l'espace. Les temps longs à l'œuvre dans l'architecture les rendent sensibles aux fluctuations plus rapides des structures de marché du travail. Les premières opérations de construction étaient situées dans des zones de peuplement, industriels et urbains (ZPIU), déjà en crise²⁰⁹. Ces espaces perdent des activités et de la population depuis les années 1930 et la désaffection qui touche les foyers de travailleurs n'est qu'une conséquence tardive de ce mouvement, retardé par l'appel à la main-d'œuvre immigrée.

Face à cette situation, le conseil d'administration de la Sonacotra table néanmoins sur des perspectives de développement de la migration de travail renforcée par l'immigration familiale²¹⁰. Il continue à considérer que le taux d'occupation va augmenter du fait des dispositions de la circulaire Fontanet faisant obligation aux entreprises d'offrir des logements décentes aux travailleurs étrangers.

.....

207. In PV de CA, 80^e délibération du 2 juin 1975.

208. Cf. J. Calvez, « Le problème des travailleurs étrangers », Rapport du Conseil économique et social, 1969, pp. 309.

209. X. Browaëys, P. Chatelain, *Les France du travail*, Paris, PUF, 1984.

210. Par ailleurs, E. Claudius-Petit préside alors le groupe « long terme » de la commission « habitat » pour la préparation du VI^e Plan et tous les intervenants sont convaincus de la constance de l'immigration familiale.

UNE CRISE SOCIALE LATENTE DANS LES FOYERS

C'est en fait le système des foyers qui est contesté. Les municipalités, nous l'avons vu, font obstacle à la construction de tels bâtiments sur le territoire de leur commune. Lorsque, malgré tout, ils y sont édifiés, ils les considèrent comme étant des espaces extérieurs à la ville, gérés par une entreprise nationale, la Sonacotra, qui doit intégralement prendre en charge les usagers. Lorsqu'il s'agit de municipalités communistes, les élus agissent de manière différente en appelant à une meilleure répartition des zones de construction, entre les villes, mais en prenant la défense des usagers si ceux-ci se plaignent de leurs conditions de logement. Car désormais, les occupants de ces foyers contestent aussi ouvertement ce mode de logement.

Les éléments annonciateurs de la crise résidentielle à venir existent depuis plusieurs années quand ils apparaissent aux dirigeants de la Sonacotra. En 1968, les démarches de résidents d'un foyer de Compiègne géré par l'association AFTAM aboutissent à la constitution d'une plainte pour pratique de prix illicites. Les résidents se plaignent non seulement de l'augmentation importante de la redevance, mais ils réclament aussi le changement du gérant au comportement brutal et grossier et demandent des améliorations des conditions de vie dans le foyer. Des témoins ont rendu compte de la dureté et l'arbitraire des règlements personnalisés par les directeurs des foyers : expulsion immédiate à cause d'affaires personnelles laissées dans les lieux collectifs, présence de chiens dans les loges des gardiens, entrée possible des gérants à toute heure dans les chambres²¹¹. Ainsi l'augmentation des tarifs n'est en fait que le déclencheur de la contestation. Le tribunal de Compiègne ouvre

.....

211. Voir les plaintes formulées par le Regroupement des travailleurs maliens en France (RTMF), basé à Bondy. La Fédération des travailleurs d'Afrique Noire immigrés public « Le Toumaranké-l'étranger » en juin 1970 dénonçant le comportement des gérants ou l'absence de prise en charge sociale. Cf. aussi le « Rapport sur les violences et les comportements racistes anti-Africains des directeurs de foyers Aftam de l'Oise », de l'Union des travailleurs africains de l'Oise en octobre 1980, « Le manifeste de la Fétrami », Paris, 1976, et le « Programme pour une véritable action sanitaire et sociale dans les FTM », 1977.

une information judiciaire pour pratique de prix illicites. Cette justification de l'enregistrement de la plainte des résidents par le tribunal renvoie à la fixation arbitraire du prix par les organismes gestionnaires. Se considérant comme de simples loueurs de foyers, les organismes ne respectent pas les procédures imposées aux prestataires de service qui font obligation de faire entériner les prix par les directions départementales des prix et de la concurrence²¹². La crise de mai 1968 est aussi l'occasion pour les militants, marxistes et maoïstes principalement, de nouer des contacts dans les milieux ouvriers des foyers et de promouvoir les notions de grève de redevance et de comité d'autogestion. En 1969, plusieurs « soubresauts » sont constatés dans les foyers et identifiés par les autorités comme des mouvements revendicatifs exploités par les « gauchistes ». Les gérants d'établissement seraient confrontés à une « crise d'autorité²¹³ ». Le mouvement gauchiste est principalement représenté par des maoïstes qui organisent des meetings à Besançon, à Nanterre, à Grenoble ou à Aix-en-Provence, dans les foyers mais aussi dans des cités et des bidonvilles. Dès ces années-là, le potentiel de développement du mouvement, encore marginal, inquiète dans les ministères concernés en raison des piètres conditions de logement dans les foyers.

La contestation progresse à partir de sites très dégradés vers des établissements gérés par des associations plus reconnues mais surtout pour la notoriété de leurs administrateurs, notamment A. Postel-Vinay de l'AFTAM, futur directeur de la population et secrétaire d'État. Des foyers privés à Montreuil passent en autogestion dans le courant de l'année 1971. Un foyer de Drancy de grande taille (700 lits) est en grève de loyer à partir de décembre 1971. L'AFTAM est confrontée à de nouveaux mouvements de grève de loyer dans des établissements parisiens en 1972. Et, début 1973,

.....

212. Le directeur général de l'AFTAM est inculpé mais la procédure sera stoppée par son décès survenu peu après.

213. Note du directeur de l'action sanitaire et sociale au préfet de Paris, oct. 1969, archives CNLI 133 (87 56, art.7).

des résidents d'un foyer Sonacotra²¹⁴ de Saint-Denis dit « Romain Rolland » font la même démarche que ceux de Compiègne quelques années auparavant, se plaignant de l'augmentation du loyer, du gérant, de ses méthodes et des conditions de vie très dures. Ils déposent plainte contre la Sonacotra²¹⁵.

Partie de foyers gérés par des associations sans que les résidents sachent si leurs arguments étaient recevables, la prise de conscience de la solidité juridique des revendications donne un nouvel élan à la critique active des gestionnaires.

LES PREMIÈRES RÉACTIONS DE LA SONACOTRA ET DES MINISTÈRES

Les mouvements de contestation sont évoqués de manière allusive durant des conseils d'administration en 1970. Mais le constat se précise lors du conseil d'administration du mois de juin 1971 : la gestion des foyers est de plus en plus contestée. La direction avance comme raison de cette agitation le fait que des travailleurs maliens des établissements parisiens concernés auraient été « travaillés » avant même leur installation par des « éléments extrémistes ». Pourtant le ministère du Travail a reçu une délégation CGT et CFDT dont les revendications ont trait aux conditions de vie dans les foyers qui officialise le fait que la contestation a déjà pris un caractère général et appelle donc des réponses structurelles.

Les syndicats ouvriers essaient, malgré leurs divisions, dans cette première phase de la contestation, de contrôler ce mouvement grâce à leurs militants. Cette volonté se heurte néanmoins à la fois à un faible taux d'adhésion des étrangers à leurs centrales et à la vision de la présence des travailleurs étrangers comme temporaire²¹⁶. Une concurrence existe entre la CFDT et la CGT pour

.....

214. Un mouvement de même nature se développe dans des cités de transit, par exemple dans celle du Pont-de-Bezons en 1971 et 1972. Cf. T. Allal, J.-P. Buffard, M. Marié, T. Regazzola, *Situations migratoires. La fonction-miroir*, op. cit., p. 120.

215. Entretien C. Bourget (avocat au GISTI).

216. Car, même s'ils ont progressivement « modernisé » leur approche du phénomène migratoire au cours des années 1960, les syndicats envisagent, comme les partis de gauche, la présence en France des travailleurs maghrébins et africains, comme temporaire. Les accords de Grenelle de 1968 ne prennent d'ailleurs pas en compte les étrangers.

réussir à chapeauter ce mouvement, autour de l'enjeu affiché « d'assurer une meilleure prise en charge des revendications spécifiques des travailleurs immigrés²¹⁷ ». Le XXV^e congrès de la CFDT expose une politique syndicale qui vise à la fois à intégrer les revendications des ouvriers immigrés dans une plate-forme revendicative commune avec la classe ouvrière française et à éviter de se trouver confronté à des luttes autonomes. La CGT ne veut pas faire de différences et veut éviter d'avoir à prendre en compte les éléments xénophobes du mouvement ouvrier. Malgré sa gestion instrumentale du phénomène migratoire en termes de force de travail, éventuellement considérée comme concurrente de la main-d'œuvre française, la centrale syndicale a pris conscience du problème.

De son côté, la Sonacotra ne mesure pas véritablement l'ampleur de la remise en cause du « système d'encadrement » des foyers. Ce ne sont que quelques mesures d'adaptation qui sont envisagées. Certains articles du règlement intérieur des foyers sont modifiés pour assouplir les conditions de visite et des précisions détaillant les « obligations » faites aux résidents. Ces adaptations marginales se font sous la pression croissante de l'agitation au sein des établissements. Pour améliorer les relations avec le voisinage des foyers, des journées portes ouvertes sont alors organisées²¹⁸.

En octobre 1973, E. Claudius-Petit intervient durant le conseil d'administration pour évoquer des incidents récents dans les foyers. Il explique que les syndicats CGT et CFDT se sont posés en porte-parole des résidents mais qu'il « n'a pas donné prise à une telle interprétation ». Pour la première fois, le président informe officiellement les membres du conseil que la situation générale est assez mauvaise en Seine-Saint-Denis et que plusieurs autres foyers gérés par des associations sont en cessation de paiement des redevances depuis plusieurs mois déjà. Il précise que dans le cas de Saint-Denis la municipalité est intervenue « de manière intempestive », obligeant

.....

217. Voir à ce sujet R. Gallissot, N. Boumaza, G. Clément, *Ces migrants qui font le prolétariat*, Liège 1993, Paris 1994, Méridiens Klincksieck, notamment p. 101.

218. Voir par exemple « Journées contact du foyer Sonacotra, une expérience réussie », in *Le Progrès de Lyon*, 6 novembre 1973.

la Sonacotra à loger dans un foyer qui venait d'ouvrir un nombre d'Africains deux fois plus important que celui prévu par la convention avec l'administration²¹⁹. Il annonce qu'à Aulnay-sous-Bois, devant « l'insuccès des nombreuses démarches amiables entreprises, la Sonacotra a engagé une procédure » et considère que la gestion des foyers « africains » risque de devenir plus difficile et informe le Premier ministre de l'époque (J. Chaban-Delmas) de la situation. Durant le même conseil, le représentant de la DPM confirme ces dires²²⁰.

La discussion ne s'engage alors que sur les problèmes supposés être posés par les seuls Africains « noirs »²²¹. Comme la Sonacotra, les représentants ministériels concernés font une première lecture d'une agitation *africaine* dans les foyers. Réapparaissent alors les thématiques de concentration ethnique et d'hygiène disparues depuis l'introduction du modèle du foyer. Les experts dénoncent des regroupements *spontanés* d'étrangers. Le représentant du ministère du Travail considère que les foyers « monoethniques tenus par des associations trop faibles sont sources de préoccupations » et pense qu'il faudrait répartir les Africains par petits nombres dans différents foyers. Il met d'ailleurs l'accent²²² sur le fait que la politique de construction de foyers faisait naître des difficultés, laissant

.....

219. L'anecdote est racontée par l'ancien directeur du foyer en question. Des membres du personnel municipal seraient entrés à l'intérieur du bâtiment et du bureau du gérant et aurait distribué les clés du tableau par poignées, enlevant pour longtemps la maîtrise de l'occupation du site au personnel de la Sonacotra.

220. Se confirment là ses réticences traditionnelles vis-à-vis des populations africaines considérant que ces dernières ont des exigences particulières dès qu'elles représentent un contingent important. E. Claudius-Petit prend pour exemple le cas d'un foyer modulaire édifié à Montreuil par l'OPHLM et géré par la Sonacotra. « Ces Africains sortis d'un taudis, l'habitent en totalité et entendent désigner eux-mêmes leurs successeurs », in PV de CA, 72^e délibération du 26 octobre 1973.

221. La grève d'Aulnay-sous-Bois s'amplifie notamment depuis la dernière augmentation loyer avec « 130 Africains noirs qui ont cessé le versement de leur prix de journée ». Les 306 résidents, originaires d'Afrique noire, du foyer modulaire mobile de Montreuil ont annoncé la suspension des paiements pour le 1^{er} novembre 1973. In PV de CA, 72^e délibération du 26 octobre 1973.

222. C'est le sens d'une note rédigée à l'intention de M. Gorse à l'occasion de sa nomination au ministère du Travail. In Problèmes soulevés par la gestion des foyers d'hébergement des travailleurs africains dans la région parisienne. CNLI, avril 1973.

se créer « des rassemblements d'hommes vivant en circuit fermé, bloqués sur des comportements et des habitudes en net décalage avec la vie courante de la société d'accueil, plus soucieux de solidarité raciale que de règles d'hygiène et de saine gestion financière ».

STRUCTURATION DE LA CONTESTATION DANS LES FOYERS
ET UNIFICATION DES REVENDICATIONS

Au milieu de l'année 1974, un point est fait durant le conseil d'administration sur la situation des foyers « atteints » par la grève des redevances. La grève se poursuit à Aulnay-sous-Bois et à Gennevilliers. Elle est quasi totale dans le premier foyer et partielle dans le second. À part dans la région de Lyon, la situation reste stable en province. La contestation se concentre encore principalement en Seine-Saint-Denis.

À la suite d'une nouvelle augmentation des tarifs de 7,5 % en septembre 1975, le nombre des cessations de paiement des redevances augmente. Au début du dernier trimestre, plusieurs dizaines de foyers sont en grève, dont certains depuis un an à Saint-Denis et à Montreuil²²³. Les revendications sont de plus en plus structurées. Elles portent sur les tarifs trop élevés pour les prestations délivrées, l'amélioration de certaines prestations et la modification du règlement intérieur.

La direction doit maintenant faire face à la constitution d'un comité national de résidents qu'elle considère comme étant soutenu par la CGT et le parti communiste. À partir de la fin de l'année 1975, les connaissances de l'équipe concernant les structures de la contestation sont plus précises. Les résidents sont censés subir trois influences, en premier lieu celle du parti communiste et de la CGT, ensuite celle de l'Amicale des Algériens en Europe et enfin celle de divers groupes d'extrême gauche. P. Bon, le directeur général de la Sonacotra qui vient de remplacer H. Laborie, entretient des contacts réguliers avec les communistes et l'Amicale et recherche un accord avec eux. Fin décembre, un accord est d'ailleurs signé

.....

223. Dix-sept selon la direction de la Sonacotra, vingt-sept selon le comité de coordination.

avec le comité CGT de la Seine-Saint-Denis qui témoigne d'une volonté de négocier avec les représentants syndicaux habituels, attitude prônée par les représentants patronaux malgré la position de E. Claudius-Petit resté sur une ligne dure. Le comité de coordination des résidents regroupe maintenant une trentaine de foyers en grève. Au total, 41 foyers sont en cessation de paiement à des niveaux divers fin 1975. Des accords ont été trouvés dans seulement deux établissements. Le principe reste pour la direction une négociation foyer par foyer alors que le comité de coordination réclame une négociation d'ensemble pour laquelle il serait le seul interlocuteur. D'après les Renseignements généraux les grévistes bénéficient de l'expérience de la lutte et de structures rodées comme le Mouvement des travailleurs arabes (MTA)²²⁴. Ils peuvent se mobiliser autour de plusieurs enjeux comme le droit syndical, le logement ou le libre exercice culturel.

Le contexte des luttes industrielles, sociales et culturelles

Les grèves et les actions revendicatives dans les sites industriels sont nombreuses pendant le début des années 1970. Cette période est marquée par la participation croissante des immigrés aux luttes ouvrières²²⁵. Nombre d'entre elles sont menées par des travailleurs immigrés logeant dans les foyers de travailleurs de la Sonacotra ou d'autres bailleurs. À la concentration des travailleurs étrangers dans les lieux de production répond le regroupement résidentiel dans certaines zones urbaines et types de logements. Les grèves de l'entreprise Penarroya à Saint-Denis et à Lyon en 1971 et en 1972, à Gennevilliers dans les locaux des Câbles de Lyon et de la société Girosteel au Bourget en 1973, auxquelles il faut ajouter pour la seule année 1973 des conflits durs dans différents sites de

.....

224. « Le MTA est un des mouvements les plus en pointe pour la défense des travailleurs immigrés au début des années soixante-dix. La vague d'attentats racistes qui touche la France à la suite de la nationalisation du secteur pétrolier en Algérie provoque des manifestations et des grèves. Il est proche des groupes les plus contestataires de la CFDT », in *Ces migrants qui font le prolétariat*, op. cit., p. 201.

225. À partir de 1972, les travailleurs étrangers peuvent être élus comme délégués du personnel ou membres du comité d'entreprise.

Renault, de Chausson et de la sidérurgie (Somafer, Sacilor, Fos-sur-Mer), démontrent les remarquables capacités d'organisation des travailleurs immigrés y compris lorsque ceux-ci sont isolés et sans soutiens syndicaux²²⁶. Dans le cas contraire, ils développent quelquefois au sein des structures syndicales des contenus de lutte propres à leur situation liant des revendications culturelles ou culturelles aux revendications professionnelles et salariales.

L'année 1973 est marquée par une longue série d'agressions à caractère raciste touchant en particulier les Algériens présents en France. Des attentats visant leurs ressortissants poussent les autorités algériennes à demander leur protection au gouvernement français. La circulaire Marcellin et Fontanet qui rend possible les expulsions de travailleurs immigrés entraîne un regain de mobilisation et déclenche des grèves de la faim soutenues par des franges de la CFDT. Les manifestations ne sont pas suivies par les grands syndicats ouvriers favorables à certains aspects de contrôle de l'immigration contenus dans le texte de la circulaire. C'est une nouvelle preuve de l'isolement des travailleurs immigrés dans les luttes syndicales et politiques.

Parallèlement à ces actions militantes se développent au sein des foyers de travailleurs des revendications pour l'ouverture de salles de prière. Les premières ont lieu en 1967 dans un foyer de la rue de Charonne à Paris, habité par des Maliens, des Sénégalais et des Mauritanais appartenant à la confrérie tidjane²²⁷. Les résidents obtiennent du gestionnaire l'ouverture d'une salle de prière et que des femmes africaines puissent préparer les repas. Cette revendication religieuse et identitaire va marquer la lutte des résidents mais constitue aussi, pour les pouvoirs publics, une opportunité de contrôle des foyers. L'islam va être introduit durant cette période par les élites villageoises au sein des foyers et par les gestionnaires de foyers et notamment ceux de la Sonacotra. Les premiers trouvent

.....

226. Cf. A. Yung, « Les immigrés et les luttes ouvrières », in (s.d.) M. Morsy, *Les Nord-Africains en France*, Paris, CHEAM, 1985, pp. 121 à 129.

227. In G. Kepel, *Les banlieues de l'islam. Naissance d'une religion en France*, Paris, Seuil, 1987.

dans l'islam, et en particulier pour certaines confréries, le moyen de maintenir leur contrôle sur les jeunes habitant les foyers. Les seconds vont tenter de rétablir le calme dans leurs établissements en installant des salles de prière principalement dans les foyers d'Africains venant du Sénégal et du Mali.

*Les éléments de la contestation :
le prix, le règlement, les conditions de vie*

Nous avons vu que la contestation du système des foyers se fondait sur plusieurs éléments. Le premier, qui peut être considéré comme le déclencheur de la contestation, est le prix de la chambre²²⁸. Les résidents ne comprennent pas ce qui est comptabilisé dans ce « loyer » et les motifs des augmentations ne sont pas évidents. La critique et la lutte contre ces modalités de revalorisation de la redevance vont déboucher sur une remise en question du système de gestion. Le deuxième élément de contestation porte sur les règlements intérieurs des foyers (ou de leur absence) et leur application arbitraire et « musclée » par des directeurs de foyer. C'est tout le système de l'hygiénisme coercitif²²⁹ de la Sonacotra qui est remis en question. Cette critique met en cause l'ensemble du système de recrutement du personnel d'encadrement des foyers. La restriction des visites, l'animation paternaliste, l'interdiction des réunions politiques ou syndicales, inscrites dans le règlement intérieur, ne sont plus acceptables pour une population de plus en plus informée et mobilisée, pour une clientèle en somme qui ne peut supporter d'être infantilisée alors même qu'elle revendique une égalité de traitement dans les luttes industrielles.

Le troisième élément concerne les conditions de vie proprement dites, marquées par l'exiguïté et le manque de confort. Il est

.....

228. En effet, durant toute la période des grèves de redevances, le mouvement est relancé à chaque augmentation du « prix de journée ». Deux augmentations régulières s'appliquent alors, l'une en février et l'autre en septembre. Les premières critiques du comité de coordination portent principalement sur le fonctionnement du FAS, à partir du « non-perçu » des cotisations salariales des travailleurs immigrés, mis en évidence par le rapport Calvez en 1969.

229. In A. Jeantet, *Les foyers en question*, op. cit., p. 189.

lié aux deux critiques de fond précédentes. Les premiers foyers en grève sont de la première génération, les F 6, qui proposent des espaces privatifs de 4,5 m² seulement, des chambres « séparées de leur voisine par une mince cloison, voire par une sorte de bat-flanc laissant circuler bruits et odeurs²³⁰ ». Les trois éléments de la contestation du système Sonacotra se retrouvent dans la revendication principale que portera le comité de coordination des foyers en grève, celle de l'obtention d'un statut du résident.

Une grave crise financière

Le prix de journée est fixé à l'origine pour faire coïncider les « ressources des intéressés et l'équilibre des opérations ». Mais, dès les premières difficultés de remplissage (réticences des travailleurs algériens à loger dans des chambres à plusieurs lits, locaux provisoires perdurant à côté d'un foyer nouvellement livré, ralentissement de l'activité de tel ou tel secteur d'activité localement implanté), le prix de journée ne sera plus établi de manière à atteindre un équilibre économique.

LES CONTRADICTIONS DU FOYER ET LE PRIX DE LOCATION

Deux types de raisonnements contradictoires sont avancés pour expliquer les difficultés. Soit le prix de journée est trop élevé et empêche les salariés les moins bien rémunérés d'utiliser ces logements, soit le prix de journée est trop bas du point de vue de l'équilibre financier global de l'entreprise. En réalité ces deux explications ne s'opposent pas : elles se combinent pour définir le profil salarial de la clientèle potentielle dans ses fractions inférieure et supérieure. Ainsi les foyers ne sont pas concurrentiels avec les solutions résidentielles adoptées par les travailleurs migrants entre logements de chantier et cafés-garnis des centres-ville²³¹.

.....

230. In G. Levard, « Rapport sur l'hébergement collectif des travailleurs immigrés, ses difficultés et ses remèdes possibles », 1978.

231. Selon les estimations de la DPM, la proportion des isolés étrangers vivant en région parisienne logés en foyer était de 14 % en 1968 (30 000 sur 210 000) contre 40 % logés en meublés, de 20 % en 1975 (50 000 sur 255 000) contre 30 % logés en meublés. In

Les foyers sont « boudés » par les ouvriers non qualifiés. Les meublés et les habitats en taudis et cafés donnent en plus du bas prix un sentiment de liberté plus grand aux usagers, qui peuvent aussi développer des liens de solidarité plus étroits entre eux. A. Jeantet donne l'exemple de Grenoble où la municipalité fait appel à la Sonacotra non seulement pour résorber son centre ancien, mais aussi pour réduire le logement d'usine. Car malgré les constructions dans le cadre des Jeux Olympiques de 1968, les foyers Sonacotra ont du mal à se remplir pour plusieurs raisons. « Prix du loyer très sélectif, voire dissuasif, coercition interne d'une gestion guère moins policière que dans les foyers préfectoraux et plus stricte au niveau du règlement et de l'ordre intérieur, localisation excentrée enfin ». Ils n'attirent pas non plus les ouvriers appartenant aux tranches les plus élevées des revenus. Et, malgré cela, les tarifs des foyers restent trop faibles pour que l'exploitation en soit rentable. Le système des foyers – organisation spatiale, prix, encadrement – se trouve pris dans une contradiction parce qu'il sélectionne les usagers, en refusant les chômeurs au moment de l'entrée dans le foyer, en ne logeant que les travailleurs les plus qualifiés « les plus stables et davantage employés dans l'industrie que la moyenne²³² ». Et, dans le même temps, les prix de journée sont trop élevés pour les salariés dont beaucoup prélèvent mensuellement une partie de leur revenu pour leur famille restée au « pays ».

LA CROISSANCE DU DÉFICIT

Quel est le bilan financier de la Sonacotra en 1973 ? Les cités de transit sont intégralement financées par l'État. Les foyers sont financés à 66 % en moyenne par des emprunts à long terme contractés auprès du CFF et du FAS (prêts sans intérêts sur 45 ans). À cela, il faut ajouter des subventions à fonds perdus du FAS, des apports du

.....

J. Briantais, « Pour une nouvelle politique des pouvoirs publics dans les "meublés" ? », Mission d'étude du comité interministériel pour les villes, 1986.

232. « Les foyers Sonacotra n'apparurent dès lors pas aptes à gérer la main-d'œuvre non qualifiée du BTP, moins payée, moins mobile et surtout mise périodiquement, à peu près à la fin de chaque chantier, en situation de primo-arrivée. » In A. Jeantet, *Les foyers en questions*, op. cit., p. 190.

0,9 % des employeurs et des subventions des collectivités locales. La contrainte de la Sonacotra en matière d'exploitation est d'équilibrer strictement les comptes mais, malgré l'importance des subventions, les comptes sont déficitaires. Le déficit de l'entreprise peut apparaître conjoncturel dans un premier temps. Mais rapidement plusieurs indicateurs laissent penser que la crise qui touche la Sonacotra est structurelle et qu'elle ne se réglera pas facilement. Le contexte est particulier, nous l'avons vu, pour trois raisons: la suspension de l'immigration, la crise de 1973 et le début des grèves des redevances.

En 1974, les critiques des pouvoirs publics sur le fonctionnement de la Sonacotra vont se faire plus pressantes. Malgré cela, la solution de E. Claudius-Petit pour équilibrer les comptes est d'augmenter la redevance de 6 % en septembre 1974. A. Postel-Vinay devenu DPM rappelle alors que toutes les associations gestionnaires sont touchées par des grèves et que la Sonacotra a été touchée la dernière. Une nouvelle hausse risque d'accélérer la crise. Tant que le rythme de construction était élevé, le déséquilibre financier était masqué par les avances permettant de lancer les opérations. Le ralentissement de l'activité met au contraire en évidence l'importance excessive des engagements.

Le budget de 1975 est le premier à comporter un déficit d'ampleur préoccupante²³³ de 18,4 millions de francs. La partie de l'activité de la société qui est la plus critiquée est la Damur. La contestation n'a en fait jamais vraiment cessé. Cette direction est remise en cause pour sa taille et la place qu'elle a prise au sein de la société. Si elle a contribué à remplir la mission de constructeur de foyers, la durée des immobilisations financières est trop importante²³⁴. Et, à la fin de 1976, les opérations d'aménagement en cours ou en préparation représentent « un engagement supérieur à la moitié de l'actif du

.....

233. Le déficit des cités de transit se monte à 13 millions de francs en 1975.

234. Certains représentants des tutelles (J. Peythieu du Trésor, en particulier) et les techniciens favorables à cette action de la société avaient des positions interventionnistes et considéraient que les grandes opérations d'aménagement ne pouvaient se faire que financées par la puissance publique. D'autres, comme les représentants du patronat, ont toujours pensé que là n'était pas la mission assignée par la loi à l'entreprise.

bilan de l'entreprise et lui (font) courir un risque financier non négligeable²³⁵ ».

Un certain nombre d'erreurs financières et stratégiques ont été faites. L'utilisation excessive des emprunts onéreux du CFF et l'accroissement des immobilisations engendrées par les opérations d'aménagement urbain sont le fait d'une génération de décideurs percevant l'engagement de l'État comme indispensable²³⁶. Ils n'ont pas perçu le changement dans la politique de l'État en matière de construction et de logement alors même que les acteurs principaux de ce changement, comme A. Jeancourt-Galignani, sont présents dans le conseil d'administration.

« À l'époque, la Sonacotra avait une trésorerie abondante. La raison s'en trouvait dans le fait que son activité de construction générerait un solde, instantané et provisoire, fortement positif (en termes de technique financière « besoin de fonds de roulement négatif »). C'est une situation dangereuse, qui peut donner une impression illusoire de facilité. Pour la Sonacotra, cela a contribué à masquer la dégradation progressive des conditions d'exploitation des foyers, dégradation liée à la montée générale du coût des services dans notre économie et qui a engendré par la suite des tensions considérables²³⁷. »

Un débat a lieu au sein du conseil d'administration sur les fonctions du foyer. Les trois fonctions sont: l'hébergement, la fonction hôtel réduite à la fourniture de prestations hôtelières, la fonction sociale divisée en animation et action sociale (évaluée à 14 % du prix de journée). La fonction hôtelière doit-elle être considérée comme une fourniture de services à part entière et facturée comme telle en individualisant le paiement, ou bien des prestations collectives que l'usager est « obligé » de consommer et dont la charge est répartie sur l'ensemble des usagers? Cette opposition a une

.....

235. Cf. G. Johannet, *La Société nationale de construction de logement pour les travailleurs*, op. cit., p. 122.

236. Cette attitude financière de l'équipe Laborie est aussi significative de la moindre réflexion sur le type de logement que représente le foyer, l'absence de recherche sur des nouveaux produits et l'absence de prestations de service dans la facturation de l'utilisation du « lit » de foyer.

237. Entretien A. Bouteille.

traduction architecturale et fonctionnelle entre les tenants d'une évolution du modèle foyer vers de petites unités « éclatées » de type F 1 (studio individualisé avec petite cuisine et sanitaire), et les défenseurs du modèle collectif (F 6 et F 1/2) conçu sur l'idée d'un « confort partagé » avec lequel la consommation des services (fluides et entretien) est collective. La fonction, d'animation et d'action sociale, est l'objet d'un débat qui porte cette fois sur la répartition des tâches entre l'entreprise gestionnaire et les services sociaux ou chargés de l'intégration des populations immigrées (SSAE, FAS)²³⁸.

L'équipe va rencontrer de grandes difficultés pour contenir la progression de ces charges principalement à cause du manque d'outils de gestion appropriés²³⁹. La suspension de l'immigration agit sur le nombre des usagers potentiels (en particulier les primo-arrivants) des lits de foyers. Cette suspension est symbolique dans la mesure où l'Algérie anticipe sur cette politique française en interrompant les flux de départ pour des raisons mêlant la situation de politique intérieure en Algérie (pour le contrôle des migrants du travail) et la vague d'agressions visant des ressortissants algériens présents en France. Or les Algériens représentent la clientèle majoritaire de la Sonacotra et sont associés durablement à son image (le directeur P. Bon évoquera avec nous l'entreprise comme une traduction de la « guerre d'Algérie dans le béton »).

Des erreurs de construction entraînent aussi des charges croissantes. Les foyers construits depuis 1965 sont de trop grande taille²⁴⁰, ce qui les rend difficiles à gérer. De plus, certains problèmes

238. La Sonacotra ne veut pas transformer les gérants responsables d'établissement en travailleurs sociaux pour faire face aux difficultés économiques et sociales des usagers (montage de dossiers administratifs, alphabétisation, etc.). Les services en question, par la voix des ministères, ne cesseront pourtant de réclamer un engagement plus important de la Sonacotra.

239. Le déficit d'exploitation passe de 24,3 millions de francs en 1973 à 100,8 millions en 1976. La crise de 1973 agit aussi sur la situation financière de l'entreprise par la pression à la baisse sur les revenus des travailleurs logés et sur le ralentissement qui touche les secteurs employant principalement les résidents, c'est-à-dire le BTP et l'industrie. C'est une première influence indirecte de la crise de 1973. La seconde est plus politique. Il s'agit de la suspension de l'immigration de travail entre 1973 et 1974.

240. Le F 1 a fait son apparition dans les programmes en 1964. Proposant des studios équipés, ces bâtiments réduisaient le système dit du « confort partagé » pour augmenter

techniques tiennent à la conception même des structures. Les dérogations obtenues pour la construction et l'équipement n'ont pas poussé à respecter particulièrement les règles de sécurité, et l'utilisation de certaines techniques (Pailleron notamment) pour les cités de transit entraînera des sinistres, des frais de résorption et de mise aux normes. Les membres du comité de coordination des foyers en grève n'auront aucun mal à mettre en avant les irrégularités en matière de sécurité et de techniques de construction (non-respect de règles d'accessibilité des foyers par les pompiers, absence d'issues de secours réglementaires, portes s'ouvrant dans le mauvais sens, fenêtres impossibles à ouvrir, équipement déficient et dangereux)²⁴¹.

La politique de construction de logements spécifiques pour une population censée être particulière, mais dont les transformations démographiques et sociales ont été mal évaluées, montre ses limites. « Cette spécialisation maximale des institutions aux affaires immigrées²⁴² » a constitué des marges résidentielles séparées, censées rester provisoires mais qui perdurent. Différents acteurs agissent pour prolonger l'activité de ces foyers y trouvant un avantage objectif. Le patronat comme les municipalités ont pu se décharger de la gestion résidentielle de cette population célibataire et ouvrière. Les contradictions entre l'action nationale de l'entreprise et les particularités locales de chaque implantation rendent de plus en plus malaisée la résolution des conflits.

Un double processus contradictoire est à l'œuvre : la fixation des usagers par le logement-foyer dans un statut célibatairisé a entraîné l'adaptation des normes de leur « traitement » social. Inversement, l'accession de cette population à des normes de consommation proches de la population française induit une banalisation vers le droit commun des procédures d'aide sociale et de logement.

la taille des espaces privatifs. Il répond, dès ce moment-là, à une demande croissante d'un espace plus individualisé et moins multifonctionnel. Les programmes F 1 seront pourtant toujours minoritaires relativement à l'ensemble des constructions et ce sont les grandes formules qui lui seront préférées.

241. Entretien C. Bourget.

242. In T. Allal et alli, *La fonction-miroir*, op. cit., p. 126.

Quelle mission pour la Sonacotra après l'arrêt de l'immigration de travail ?

Ces contradictions dans lesquelles se trouve l'action de la Sonacotra amènent à une série de crises dans la structure même de l'entreprise. Il s'agit d'abord d'une crise de la gestion illustrant le décalage croissant entre la taille de l'entreprise et les techniques de gestion utilisées. C'est aussi d'une crise de la décision caractéristique de l'écart dans la lecture de la situation du logement des immigrés entre une équipe de direction installée depuis longtemps et une nouvelle politique gouvernementale.

Les limites de la gestion centralisée

Les critiques des tutelles vont porter sur deux principaux points. Les structures de l'entreprise sont trop lourdes et centralisées. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les instruments de gestion sont déficients et que les foyers doivent être adaptés.

La première critique porte sur le manque de moyens de gestion efficaces pour une entreprise de cette taille. L'absence de « tableau de bord » permettant de suivre la situation d'exploitation régulièrement en est un exemple. Depuis l'apparition des premiers déficits, les tutelles demandent un certain nombre de pièces comptables qui ne peuvent leur être données, notamment en ce qui concerne l'engagement des dépenses. L'une des conséquences de cette faiblesse gestionnaire structurelle se retrouve dans le peu de provisions financières pour grosses réparations faites pour les constructions. En effet, les premiers bâtiments construits ont été insuffisamment entretenus. Autre cause d'accroissement des dépenses, la localisation des futurs établissements devant être centrale pour que l'occupation soit satisfaisante, cela implique une forte croissance des charges foncières pour trouver et acheter ces terrains. L'orientation qui tend à construire moins pour réhabiliter les bâtiments existants en les transformant en petites unités plus faciles à gérer est elle aussi initialement coûteuse. L'entreprise, dont la masse salariale n'a

cessé de croître²⁴³, ne peut pas faire ces investissements en fonds propres.

Les structures de l'entreprise comprennent deux directions de « produits » logement et aménagement urbain. Elles sont assistées par trois directions fonctionnelles : financière, technique et du personnel. L'organisation est modifiée en 1972. Le ministère du Travail a critiqué à plusieurs reprises l'absence d'une véritable réflexion sur de nouveaux programmes architecturaux, plus petits, plus centraux et plus indépendants répondant mieux aux besoins d'une clientèle dont les comportements coïncidaient de plus en plus avec le reste de la population. Une direction transversale est créée, la Direction des études et des programmes²⁴⁴ (DEP). Elle doit donner les moyens d'une prospective mais elle est tiraillée entre deux conceptions²⁴⁵. Si le directeur, A. Bouteille, cherche à trouver une formule de gestion qui privilégierait la notion de service pour améliorer la valeur ajoutée du logement foyer en le transformant en véritable produit hôtelier, en revanche, les chercheurs de sa direction remettent en cause le principe même du « système d'encadrement » des foyers²⁴⁶.

Les structures de l'entreprise se sont considérablement accrues sur un mode de développement marqué par la culture

.....

243. Au début des années 1960, l'entreprise ne compte que quelques dizaines de salariés répartis entre les services fonctionnels du siège social installé rue Vernet dans le VIII^e arrondissement de Paris, les services opérationnels effectuant les démarches immobilières et le personnel de gestion des foyers. Plus les sollicitations croissent et le nombre de foyers construits augmente, plus le nombre de personnes employées progresse. Au 31 décembre 1974, la Sonacotra est une entreprise de 1896 personnes dont 348 au siège social et dans ses agences et 1548 dans les foyers et les logements familiaux. Les filiales emploient 853 personnes.

244. La DEP, qui était censée assurer le renouvellement des techniques de conception des programmes et des produits, commande alors une étude sur les demandes des résidents. Cf. « Les résidents des foyers-hôtels de la Sonacotra, enquête par sondage », DEP, Cofremca, août 1973, 2 t.

245. Cette direction comprendra ou travaillera avec plusieurs chercheurs en sciences sociales tel que J.-C. Toubon, M. Antunes et M. Ginesi-Galano. Cette dernière réalisera plus tard une thèse consacrée à la Sonacotra.

246. Malgré ce dissensus, il semble que cette direction ait fourni les éléments permettant de concevoir un processus de banalisation progressive des foyers vers du logement locatif dans des studios individuels adaptés aux besoins résidentiels de la clientèle. Cependant, cette direction transversale peu puissante ne parviendra pas à promouvoir concrètement ses conceptions.

administrative de H. Laborie. La prise de décision est particulièrement centralisée. Aucune structure régionale n'existe pour relayer les décisions. Les responsables de foyer ont très peu de marges de manœuvre pour la gestion des établissements car la plupart des décisions sont prises par le siège central de la société y compris concernant des détails de la gestion quotidienne tels que l'achat de fournitures nécessaires au fonctionnement des bâtiments. Les gestionnaires restent démunis en ce qui concerne les relations avec les clients en l'absence d'une véritable politique de formation.

« Dans la conception qu'en avaient MM. Lécuyer et Coulevrier [directeurs du personnel], le mode d'animation et de commandement de la Sonacotra sur ses directeurs de foyer s'accompagnait d'une très large délégation quant à la politique de gestion de leur foyer, doublée d'un contrôle assez méticuleux sur les aspects budgétaires. Au total, sur les aspects les plus délicats de leur tâche (admission des locataires, discipline intérieure, exclusion, relations avec les employés, avec les organismes sociaux, avec la police...), chaque directeur devait inventer ses solutions, sans référence à des instructions précises. On disait à un homme : [...] "On vous confie un foyer. Cela doit bien se passer. Vous allez être jugé là-dessus." On ne disait pas aux directeurs de foyer sur l'essentiel comment résoudre le problème auquel ils allaient se heurter. Exemple, (c'était la grande question de l'époque) : les visites et notamment les visites féminines²⁴⁷. »

Le recrutement, essentiellement d'anciens militaires, enracine la gestion dans le paternalisme colonial. Il ne permet pas de passer à une gestion hôtelière privilégiant la notion de service hôtelier sur celle de location de meublé, pas plus qu'il ne favorise une perception des résidents comme des usagers ou des clients. Des corporatismes internes se sont développés notamment pour ces directeurs de foyer tentant de surmonter leur handicap d'un éloignement géographique les uns des autres par des relations de corps professionnel. La direction centrale doit faire face depuis 1973 à des mouvements sociaux parmi le personnel de la société à propos des salaires et des condi-

.....

247. Entretien A. Bouteille.

tions de travail. La crise des foyers va mettre en évidence des difficultés de cette équipe à considérer que les clients de la Sonacotra sont des interlocuteurs à part entière. Les réactions des dirigeants de la Sonacotra à ce conflit témoignent de leur incompréhension face à la remise en cause qui les touche alors qu'ils ont selon eux fait preuve de bonne volonté et d'un esprit « social ».

Que faire lorsqu'il n'est plus possible de construire ?

La construction de foyers étant interrompue, la direction de la Sonacotra est désemparée. Elle voit son modèle colonial de gestion remis en cause par les résidents des foyers et ne perçoit pas le changement de politique migratoire du gouvernement.

LE VIEILLISSEMENT DE L'ÉQUIPE

L'équipe de direction est largement contestée au début des années 1970²⁴⁸. Plusieurs raisons convergent pour expliquer ce discrédit. C'est en premier lieu son vieillissement. Les principaux directeurs ont commencé dans l'équipe de J. Vaujour. Le directeur général, H. Laborie, est en fonction depuis 1962. G. Pellennec est arrivé en 1963. La plupart d'entre eux sont alors âgés de près de 60 ans. Ils ont réussi un temps à mettre en place une entreprise performante pour construire des foyers pour travailleurs et des filiales HLM. Mais le système de gestion des bâtiments, de la clientèle et des structures fonctionnelles n'a pas été adapté.

H. Laborie s'oppose à partir de 1974 à E. Claudius-Petit qui le marginalise progressivement. En 1975, Pierre Bon²⁴⁹ succède à

.....

248. Or, certains des fondateurs de l'entreprise ont la conviction d'être irréprochables au regard de l'action de lutte qu'ils ont menée contre les taudis. Cette idée de leur propre activité les rend plus vulnérables à une critique radicale dont ils ont mal perçu les prémices.

249. Lorsque ce polytechnicien, ingénieur des Ponts, prend la direction générale, il vient de la société Frangéco. Mais il a surtout occupé des fonctions dans l'aménagement, de bases aériennes et de ports dans un premier temps, du territoire au sein de la SCET (Groupe Caisse des dépôts) dans un second temps. Il exerce diverses fonctions dans l'industrie pétrolière puis chez BSN. Il possède une grande expérience des études économiques et des projets de planification. Il est nommé par arrêté ministériel du 17 août 1975.

H. Laborie à la direction générale. Il correspond à ce que recherche E. Claudius-Petit pour répondre aux critiques sur la gestion de la société: un ingénieur ayant une expérience du secteur privé. Le corps des Ponts et Chaussées le met en avant²⁵⁰. Mais lorsqu'il est nommé, ses tâches sont de mettre sous contrôle les activités de la société mais avant tout de résoudre la crise. « *Quand je suis arrivé, le 17 juillet 1975, j'ai rencontré Hervé de Charrette qui remplissait les fonctions de directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'Immigration et il m'a dit: "Il y a une chose qui nous ennuie beaucoup. Il y a deux, trois ou quatre foyers-hôtels en région parisienne qui viennent d'entamer une grève totale des loyers et nous avons des raisons de craindre que le mouvement se développe. Nous allons devoir faire face ensemble à un énorme problème."* »²⁵¹.

E. Claudius-Petit n'est pas épargné par cette remise en cause globale. Il est âgé de près de 70 ans en 1976. L'élection de V. Giscard d'Estaing à la présidence de la République en 1974 raréfie les ressources et les réseaux politiques qu'il peut mobiliser. Ses liens privilégiés avec le pouvoir sont moins évidents et la génération aux affaires est maintenant plus jeune que lui. Elle est moins marquée par la Résistance et la décolonisation. Politiquement, E. Claudius-Petit est en opposition à la nouvelle génération des gaullistes emmenés par J. Chirac²⁵². En outre le fait qu'il synthétise dans sa personne les différents éléments constitutifs de la mission de la Sonacotra ne joue plus en sa faveur. Les questions que certaines administrations commençaient à se poser quant à la gestion de l'entreprise mais qui ne pouvaient être formulées publiquement à cause de la notoriété de Claudius-Petit, émergent devant la croissance des déficits et la perte de son crédit politique. Les premiers administrateurs de la Sonacotra qui avaient de l'admiration pour le personnage

.....

250. Il a travaillé à la CDC, avec F. Bloch-Lainé et L.-P. Leroy, ainsi qu'au ministère des Finances. Il explique être à un moment de sa carrière où il veut s'engager dans un secteur où il considère qu'il y avait « *un service à rendre à la collectivité* ». Entretien P. Bon.

251. Entretien P. Bon.

252. Le fait de se faire « parachuter » à la députation dans le XIV^e arrondissement de Paris peut les gêner. Lorsque J. Chirac devient Premier ministre, E. Claudius-Petit perd la possibilité qu'il utilisait régulièrement de faire pencher les arbitrages concernant la Sonacotra en sa faveur en rencontrant directement le Premier ministre, M. Debré ou J. Chaban-Delmas, et les ministres concernés, de l'Intérieur ou des Finances.

ne peuvent que constater un certain éloignement de Claudius-Petit. « *Le président Claudius-Petit, qui était fondateur de la Sonacotra et pour lequel j'avais une très grande admiration, avait été un peu l'artisan et du logement social et, surtout, d'un certain développement de la construction neuve et de la conception architecturale, qui n'a pas été toujours, d'ailleurs, couronnée de succès. [...] C'était, en outre, un maire assez extraordinaire pour gérer la commune très difficile qu'était Firminy, comme il disait « la commune la plus imposée de France ou la plus endettée de France », parce qu'il avait réalisé beaucoup d'équipements. La Sonacotra était pour lui très importante mais enfin il n'avait peut-être pas toujours assez de temps à lui consacrer* »²⁵³. » Il lui est reproché de mal comprendre la crise de la société. A posteriori, les acteurs considèrent que cette équipe, comme d'autres institutions sociales, avait assez peu de compétences de gestionnaires. « *Dans les années 1960-1970, les deux institutions [le FAS et la Sonacotra] ont été gérées à mon avis, un peu de la même manière avec beaucoup de bons sentiments et peu de talent [...]. Il y avait là-dedans un dosage un peu subtil de bonne volonté "catholique sociale", y compris de gauche d'ailleurs, et d'aveuglement, tout cela pétri de bons sentiments et du traumatisme encore tout chaud du conflit algérien* »²⁵⁴.

LE CHANGEMENT DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Mais cette perte de légitimité pratique correspond aussi à deux grands changements des systèmes de références à propos de l'immigration et de la position de l'État vis-à-vis de la construction du logement et de son financement.

L'immigration d'étrangers célibataires ne représente plus l'essentiel des mouvements migratoires. Les durées de séjour sont de plus en plus longues, les effets de l'acculturation sur ces migrants entraînent un changement progressif de leur projet migratoire, plus axé dorénavant vers une installation et un regroupement familial. La prise de conscience de cette transformation bouleverse les conceptions des différents acteurs. Mais E. Claudius-Petit n'accepte pas ce

.....

253. Entretien M. Saillard (ancien représentant CDC).

254. Entretien M. Yahiel (ancien directeur du FAS).

changement de la clientèle de la Sonacotra et les demandes réitérées des pouvoirs publics de loger des Sénégalais et des Maliens vont à l'encontre de l'idée qu'il se fait des foyers car il considère que ces migrants ne peuvent habiter dans des logements individuels.

« *Le vrai choc culturel sur la Sonacotra, je ne parle pas des résidents en tant que tels, mais du dispositif, du complexe général logement des immigrés, [...] c'est quand on est passé d'un transitoire médiocre à un définitif inacceptable. [...] Mais ce fut un choc [...] quand il est devenu évident pour tout le monde que non seulement les types allaient rester mais, qu'en plus de cela, ils risquaient de perdre leur travail, donc la pire des hypothèses. À la limite, on aurait pu concevoir qu'ils restent parce qu'ils "s'intégraient" mais ils restaient célibataires avec un regroupement familial qui allait "cabin-caba", qui posait plus de problèmes qu'il n'en réglait et en plus, à partir de 1975, cela a été les premiers bataillons de chômeurs. Le choc est né là, à mon avis. Il s'est répandu d'abord chez les résidents d'où les grèves et il a même fait perdre à l'administration le peu de repères qu'elle avait*²⁵⁵. »

Le deuxième changement décisif quant au fonctionnement de la Sonacotra concerne l'attitude de l'État dans le financement de la construction du logement. Dès 1971 le rapport Consigny prévoit non seulement de limiter le volume des interventions budgétaires en faveur du logement, mais envisage aussi de rendre plus efficaces les mécanismes et les réseaux financiers qui ont été mis en place depuis les années 1950 (épargne et contribution patronale)²⁵⁶. Le rapport considère que la solution réside à la fois dans l'augmentation globale des revenus et dans l'instauration d'un système d'aides financières aux personnes. Cette solution, qui sera appliquée à partir de 1976, implique aussi le désengagement de l'État du financement en amont de la Sonacotra. E. Claudius-Petit n'a pas anticipé ce changement et continue à demander régulièrement des subventions supplémentaires pour combler les trous de trésorerie. Alors que la construction est ralentie puis interrompue, il pense que le foyer reste une solution d'avenir.

.....

255. Entretien P. Bon.

256. P. Consigny, « Rapport sur l'aide publique au logement », *op. cit.*

La nomination du directeur de la Population et des Migrations, André Postel-Vinay²⁵⁷, comme secrétaire d'État aux travailleurs immigrés (SETI), après l'élection du président Giscard d'Estaing en mai 1974, paraît être une excellente nouvelle pour la Sonacotra et son équipe dirigeante. Cela implique la perspective rassurante d'un large programme de construction de foyers, et la réactivation du réflexe d'augmenter la redevance. Cet épisode institutionnel ne représente en fait qu'un sursis pour l'équipe en place. Les arbitrages ministériels sont défavorables au secrétaire d'État²⁵⁸. J. Chirac, nouveau Premier ministre, ne fait pas de ce programme une priorité.

Paul Dijoud succède à A. Postel-Vinay comme SETI en juillet 1974. Les objectifs ne changent pas mais sont fortement réduits. Le programme de construction de nouveaux lits de foyers est abandonné. Les moyens humains dont dispose ce secrétariat d'État sont limités, hormis la direction de la Population (DPM), qui n'a pas de services extérieurs et peu de budget si ce n'est ceux des organismes (FAS) dont elle exerce la tutelle. Cependant, grâce au soutien du président Giscard, il parvient à accroître ses moyens et la dimension internationale de l'action du secrétariat²⁵⁹. Il améliore les moyens financiers de la DPM. Il recrute de bons éléments de l'administration, souvent syndiqués à la CFDT avec une certaine autonomie. Les axes politiques de l'action du secrétariat d'État restent

.....

257. Président de la Commission des opérations bancaires (COB) en 1972 A. Postel-Vinay connaît bien le dossier du logement des immigrés, ayant même été président de l'AFTAM. Comme directeur de la Population et des Migrations il a siégé au conseil d'administration de la Sonacotra. Sa lecture de la crise du logement des étrangers en France comme obstacle à l'intégration débouche, en contrepartie d'une volonté très nette d'interruption des flux migratoires, sur un très ambitieux programme de logements pour les étrangers, dont des milliers de lits pour les célibataires isolés.

258. C'est aussi un exemple du changement de génération politique qui se déroule alors. Ces hommes, qui ont débuté leur carrière autour la Seconde Guerre mondiale, sont, comme F. Bloch-Lainé et P. Delouvrier, capables de s'auto-mandater sur des questions qu'ils considèrent comme fondamentales alors qu'elles ne font pas ou pas encore l'objet d'une problématisation politique. La crise de 1973 ôte durablement les moyens financiers à ces « éclaireurs » souvent démocrates-chrétiens.

259. P. Weil explique que ce soutien permet à P. Dijoud de ne pas dépendre vraiment du Premier ministre et d'obtenir des arbitrages favorables. In P. Weil, *La France et ses immigrés, op. cit.* p. 121. Voir aussi V. Viet, « La politique du logement des immigrés, (1945-1990) », in *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n° 64, 1999, pp. 91 à 103.

néanmoins très modestes. Outre le développement de l'islam dans les entreprises et dans les foyers, une politique culturelle se met en place qui semble privilégier le lien de dépendance avec le pays d'origine du migrant.

Le second élément du programme, concernant directement la Sonacotra, est la transformation du système de financement du logement des immigrés. Le FAS, dont les fonds étaient utilisés depuis 1970 en aides à la gestion par les organismes gestionnaires de foyer de travailleurs migrants, s'est désengagé de cette action pour parvenir à en soutenir d'autres plus culturelles et sociales. En contrepartie est créé un organisme de financement spécifique à partir du 1 % patronal dont une partie (0,2 %) est affectée en priorité au logement des immigrés : la Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI), rattachée au secrétaire d'État et installée dans le siège social de la Sonacotra. C'est Jean-Noël Chapulut qui devient secrétaire général de cet organisme qui représente dorénavant le SETI au sein du conseil d'administration de la Sonacotra. Au cabinet de P. Dijoud, c'est son directeur de cabinet, Hervé de Charrette, qui va prendre en charge cette question des foyers de travailleurs. La personnalité de J.-N. Chapulut émerge au sein du conseil d'administration et il s'affronte avec le fondateur, E. Claudius-Petit.

« Mon choix comme secrétaire général de la CNLI tenait essentiellement à mon CV. Si H. de Charrette m'a embauché, c'est principalement parce que j'étais ingénieur des Ponts et que j'avais fait l'essentiel de ma carrière au ministère de l'Équipement, que je connaissais bien. Il souhaitait ainsi faciliter, au niveau des relations, un certain leadership du ministère du Travail sur le logement des immigrés. On peut donc considérer que la motivation de ma nomination était plus technique, disons administrative, que politique. À l'époque, proche du petit-déjeuner de V. Giscard d'Estaing avec les éboueurs africains, la volonté politique d'améliorer le logement des immigrés était forte. Le problème des isolés était plus patent que celui des familles, mal cerné²⁶⁰. »

.....
260. Entretien J.-N. Chapulut (ancien secrétaire général de la CNLI).

Conclusion : De la question algérienne à la question immigrée

Les objectifs de la politique migratoire se transforment, prenant acte de l'installation des migrants coloniaux. D'une institution spécifiquement pensée pour gérer le logement des Algériens, la Sonacotra est devenue gestionnaire résidentiel de l'immigration en général.

Une implication préservée du ministère de l'Intérieur

Si le ministère de l'Intérieur, moteur de la création, s'est particulièrement investi dans l'entreprise durant les premières années, la décennie suivante marque un recul relatif de son implication. Du point de vue financier, il ne subventionne plus la Sonacotra. D'un point de vue politique, les représentants du ministère au conseil d'administration ne sont plus chargés des « questions algériennes », mais appartiennent soit à la direction des Collectivités locales (bureau de l'aménagement du territoire et sous-direction aux élus locaux)²⁶¹, soit à la direction des Libertés publiques (sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière). Cette dernière exerce une action plus technique en termes de circulation, de visas, de séjour et de mesures d'éloignement. Les cadres issus de l'Intérieur sont moins nombreux que précédemment à occuper les postes clés dans l'entreprise, notamment du fait d'un effet de génération. D'autres acteurs, comme J. Vaujour, modifient l'orientation et les modalités de leur action. Ils n'interviennent plus alors directement dans le sens d'un contrôle, mais plutôt dans le cadre d'une action d'aménageur et utilisent la Sonacotra en appoint, comme un outil d'intervention urbaine.

Cependant, la contestation du mode de gestion par les usagers dans le contexte de grèves industrielles donne l'occasion au ministère de l'Intérieur de s'impliquer à nouveau dans une double optique policière et économique. Les gestionnaires des foyers développent des contacts locaux avec la police et les Renseignements

.....
261. C'est un atout non négligeable pour intervenir auprès des municipalités récalcitrantes à l'édification de foyers de travailleurs sur leur territoire.

généraux. Au niveau national, la Sonacotra collabore de manière à cerner les contours de la structure de la contestation dans les foyers et ses liens politiques avec les grèves dans les usines²⁶². C'est aussi le cas avec l'émergence d'un islam visible. La phase critique de la grève des redevances au début de 1976 donnera l'occasion au ministre de l'Intérieur (M. Poniatowski) d'intervenir personnellement, notamment en ordonnant l'expulsion de représentants des grévistes. Malgré tout, le ministère de l'Intérieur n'assume plus le rôle de tutelle prépondérante dans la définition des orientations.

La montée en puissance du ministère du Travail

Institutionnellement, le ministère des Affaires sociales et notamment le Travail, devient le principal financeur de la Sonacotra alors que le ministère des Finances se désengage. La direction de la Population et des Migrations, créée en 1966, va accroître son influence grâce à sa tutelle sur le FAS, qui finance la plupart des constructions de foyers et des actions sociales menées pour les immigrés (encadrement des « jeunes des cités » dans les sites de transit, alphabétisation et animation dans les foyers). Le ministère des Affaires sociales doit, de surcroît, prendre en compte les premiers effets de la crise économique et les conséquences stigmatisantes d'un mode de traitement spécifique de ces publics. L'arrêt de l'immigration, et par voie de conséquence l'arrêt du système de la « noria », c'est-à-dire du renouvellement de cette population ouvrière, a pour conséquence la modification des projets migratoires depuis le séjour provisoire vers l'installation et le regroupement familial. La pérennisation de structures d'hébergement censées être temporaires entraîne une marginalisation des populations visées par ces politiques ciblées.

En revanche, en matière de tutelle de la Sonacotra, l'influence directe des Affaires sociales est plus incertaine et touche moins les directions que l'action locale avec l'introduction progressive, à la

.....

262. Le ministre R. Marcellin marque aussi la période avec des circulaires organisant les conditions de prise en charge de la main-d'œuvre étrangère par les entreprises.

fin de cette période, de travailleurs sociaux et d'animateurs dans les équipes de gestion des foyers. Les responsables issus du ministère du Travail qui incorporent l'encadrement supérieur sont plus souvent des ingénieurs ayant l'expérience de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ou ayant des liens professionnels forts avec le ministère de l'Équipement. Ces relations sont renforcées institutionnellement car la CNLI devient le lien entre la politique de gestion sociale du ministère du Travail et la politique de rénovation urbaine du ministère de l'Équipement. Elle doit permettre la banalisation des actions de construction pour les populations immigrées et, par là, leur insertion.

Un ministère de l'Équipement actif

La création du ministère de l'Équipement en 1966, qui prend en charge l'aménagement urbain grâce à la fusion des anciens ministères des Travaux publics et de la Construction, donne les moyens du développement d'un phénomène de corps²⁶³ (les Ponts et Chaussées) national (DDE) qui touche aussi la Sonacotra. Le développement de l'action de la Caisse des dépôts et consignations en matière d'aménagement et d'équipement fournit le cadre institutionnel et la loi Vivien, les moyens financiers dont a besoin la Sonacotra pour accroître son action de rénovation et d'aménagement.

Les grandes opérations de transformations industrielles comme Dunkerque et Fos-sur-Mer et la volonté d'encourager le développement urbain incarné par le SDAU de l'Île-de-France créent le contexte favorable à l'action de la Sonacotra dans ce sens. Son expérience et son rôle d'exemplarité dans la résorption des bidonvilles lui donnent des atouts précieux pour obtenir des moyens administratifs et financiers afin d'intervenir dans les rénovations et les réhabilitations de grande taille²⁶⁴. Le groupe Sonacotra, par son implantation devenue nationale, peut être informé d'opérations dans des endroits très divers et s'impliquer dans de

263. Cf. J.-C. Thoenig, E. Friedberg, *La création des directions départementales de l'équipement ; phénomène de corps et réforme administrative*, Paris, CNRS, CSO, 1970.

264. Elle sera relayée par le GIP-résorption à partir de 1971.

grands chantiers d'équipement. De plus, le retrait progressif des financeurs institutionnels des premières années, ministère des Finances et CFF, donne la possibilité aux opérateurs de l'Équipement et à des personnalités telles que R. Lion, de prendre une place importante au sein du conseil d'administration.

Mais, c'est dans cette logique d'aménagement, extrapolation de la mission initiale de construction de logements spécifiques pour populations spécifiques, que la Sonacotra trouve les limites de son action. La fin de la période de construction et le recul des nécessités d'aménagement privent l'entreprise de possibilités de développement mettant en évidence les lacunes d'un fonctionnement fondé sur l'effet d'entraînement d'une opération par l'autre dans la résorption et l'aménagement. La Sonacotra a utilisé des techniques de construction au-dessous des normes, d'où des bâtiments peu résistants à l'usure et très vite inadéquats avec la demande réelle de logements. C'est particulièrement le cas des foyers qui vont se dégrader très rapidement.

De l'hygiène à l'intégration

Quelles sont les logiques que nous pouvons repérer en analysant l'action combinée des différentes tutelles vis-à-vis de cette entreprise? L'objectif de surveillance d'une population persiste dans ses trois dimensions initiales: politique, sociale et économique. Mais il se transforme. Le contrôle policier porte désormais sur les résidents qui contestent la politique des prix de la Sonacotra et non plus sur ceux identifiés comme soutiens ou sympathisants du FLN. Le contrôle social de populations envisagées comme ayant un retard culturel et social, prend progressivement le pas sur les logiques de contrôle d'ordre public strict. Si elles ne sont pas les seules à l'œuvre, les logiques de solidarité sont perceptibles dans la phase de résorption des bidonvilles qui s'achève et dans la période de construction accrue de logements sociaux faisant passer progressivement les « bidonvillois » et les « mal-logés » à un statut résidentiel plus normalisé tout en étant séparé et marqué. Elles coexistent avec la logique de contrôle économique de l'emploi des travailleurs

étrangers dans les entreprises qui affectent indirectement la Sonacotra²⁶⁵.

La perspective hygiéniste cède la place à une visée intégrationniste. La transformation progressive des missions de la Sonacotra du logement des travailleurs migrants vers le logement des populations défavorisées en sera la traduction à venir.

Car l'extension du nombre des logements mis en service par la Sonacotra s'accompagne d'une profonde transformation de la composition de la population résidente. La diversification des origines nationales s'est poursuivie (croissance du nombre de Sénégalais et de Maliens et arrivée continue de résidents français). Les premiers effets de la crise entraînent des difficultés tant de retour « au pays » que d'intégration en France des migrants ainsi que la croissance du nombre des usagers paupérisés. Par ailleurs, les effets de la formation militante et syndicale des salariés étrangers se combinent avec la prise de conscience par les usagers de leur importance numérique conduisant à l'expression de revendications collectives. Progressivement cette population devient consommatrice et non uniquement productrice et s'éloigne des comportements d'épargne qui ont caractérisé la première période de la migration du travail. Les revendications quant aux conditions de vies sont directement liées à cette transformation.

.....
265. Voir la circulaire Gorse n° 18/73 du 26 septembre 1973. Les étrangers ne peuvent venir en France en vue d'y travailler que s'ils sont titulaires d'un contrat de travail visé par les services du ministère du Travail dont la procédure vérifie les conditions d'hébergement. L'ONI puis l'OMI renforcent dans ce sens leurs contrôles des flux de main-d'œuvre.

Deuxième partie

Comment banaliser l'archipel des foyers ?

Au milieu des années 1970, l'État transforme ses modes d'intervention en matière de logement et de gestion des flux migratoires. La réforme de 1977 créant l'allocation logement vise à solvabiliser les ménages entrés dans le parc social durant les décennies précédentes et dont le pouvoir d'achat stagne. La politique sociale du logement s'oriente ainsi non plus vers une aide financière à la construction, mais vers une aide aux ménages pour se maintenir dans les lieux afin de limiter la constitution de zones de relégation²⁶⁶.

La conjonction de l'effort de construction soutenu, durant les années 1965 à 1975, et de l'interruption de l'immigration de travail, à partir de 1974, modifie la demande de logement des étrangers. Et cela d'autant plus que la crise économique et le regroupement familial transforment démographiquement la population étrangère en général et maghrébine en particulier, qui devient plus féminine et plus jeune. La situation des isolés et de leur logement se modifie sous la double influence de la limitation du mouvement de rotation et de remplacement des travailleurs migrants et de l'amoindrissement du besoin de main-d'œuvre peu qualifiée dans l'industrie. Les obstacles à l'accession à la propriété contribuent à sédentariser

.....
266. Se mettent alors en place des outils d'intervention urbains qu'inaugurent les programmes « Habitat et vie sociale », qui se transformeront en « Politique de la ville ». D. Damamme, B. Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », in *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 45, 1995, pp. 3 à 30.

une partie des travailleurs migrants dans des logements provisoires et dans le parc dégradé des foyers.

Nous analysons dans cette deuxième partie quels sont les effets entre la fin des années 1970 et les années 2000 de ces changements sociodémographiques et politiques de l'immigration qui conduisent la Sonacotra à chercher à changer de clientèle.

Durant la première période de 1977 à 1986 (chapitre 3), devant la remise en cause globale du système des foyers, la Sonacotra et les pouvoirs publics adaptent le modèle de gestion (extension de l'aide personnalisée au logement pour les usagers, adaptation du statut de résidence) et entreprennent une relative modernisation du parc.

C'est d'abord la contestation du « système d'encadrement dans les foyers » qui caractérise cette période. La crise prend initialement la forme d'une mobilisation d'usagers contre les augmentations de prix, injustifiées à leurs yeux par rapport au confort offert dans les foyers. Faisant preuve d'une remarquable capacité d'organisation, ils obligent la Sonacotra et les pouvoirs publics à orienter leur action vers une banalisation du parc en réhabilitant le patrimoine et en donnant un statut légal aux résidents. Non seulement la crise transforme profondément les rapports entre le gestionnaire et la clientèle mais elle conduit aussi à redéfinir les catégories de cette clientèle, qui s'élargit et se décale progressivement des immigrants nord-africains à l'ensemble des personnes « défavorisées » et isolées.

L'attitude des tutelles change à l'occasion de cette crise. L'importante médiatisation du conflit entre 1976 et 1980 fait de ce dossier un enjeu politique parce que rendant la présence étrangère visible. La tutelle (CNLI) tente de reprendre alors le contrôle de la Sonacotra.

Dans le même temps, sous la pression de la crise financière héritée des années précédentes et du redéploiement des crédits publics, le patrimoine de la Sonacotra et ses structures se transforment. L'organisation connaît un processus continu de déconcentration qui mènera d'une direction centralisée à des « unités de gestion » de taille réduite. La fin de la période de construction

intensive et d'aménagement urbain oblige à une réorientation de l'activité vers la réhabilitation du patrimoine pour que celui-ci puisse bénéficier d'un conventionnement APL. Le parc immobilier connaît plusieurs mouvements simultanés de scission entre une partie rentable et une partie de mauvaise qualité. La séparation du parc entre logement pour isolés et logement pour familles dans des entités juridiquement distinctes (Sonacotra et ex-filiales Logi) démontrera que les objectifs initialement affichés de l'insertion par le logement des populations étrangères n'ont pas été atteints, au moins sous cette forme. Au contraire, le système des foyers commence à montrer son efficacité dans la fixation à long terme des migrants nord-africains dans des sites donnés et dans leur condition de célibatairisés.

Au cours de la période suivante, couvrant les années 1986 à 2006 (chapitres 4 et 5), une nouvelle lecture publique des besoins de logement des populations défavorisées et isolées se traduit par l'accueil de nouvelles clientèles, négligeant celles déjà installées dans les foyers. Les entreprises se désengagent du logement de leurs ouvriers, ne recrutent plus de Nord-Africains et réduisent leurs effectifs. Les collectivités locales obtiennent de nouveaux pouvoirs en matière d'urbanisme et d'action sociale et peuvent maintenant faire obstacle efficacement à la construction de foyers de travailleurs sur leur territoire.

Ces changements laissent la Sonacotra à la tête d'un patrimoine immobilier stigmatisé et symbolisant la gestion institutionnelle de l'immigration dans le contexte d'une politisation croissante de ce phénomène. La marge d'action des dirigeants de la Sonacotra s'est considérablement réduite comme constructeur et a disparu comme aménageur. Avant une redéfinition précise des missions de l'entreprise de la part des pouvoirs publics, sa fonction de gestion d'une main-d'œuvre en voie de sortie du marché du travail est restée un temps la seule réellement effective. L'entreprise, réintégrée à partir du milieu des années 1990 dans les missions publiques, notamment avec la concentration du monde des foyers et le développement des centres d'accueil de demandeurs d'asile, tente

de revaloriser son image en cherchant à attirer des populations non stigmatisées ou plus valorisantes. Mais la précarisation économique et sociale des usagers dans le contexte plus général d'un développement du phénomène de l'exclusion et de criminalisation de l'immigration ne cesse de révéler les contradictions d'une telle stratégie.

Chapitre 3

Les gestions des crises et les transformations de la Sonacotra (1976-1986)

La Sonacotra, touchée par une crise plurielle, doit gérer les diverses conséquences sociales, politiques et financières d'une contestation de son mode de gestion des foyers et d'un arrêt des constructions nouvelles. Les résidents parviennent à se constituer en acteurs organisés et obligent les pouvoirs publics à intervenir dans la gestion de ce conflit. Un double système de traitement de la question des foyers de travailleurs se met alors en place. La partie locale est prise en charge par la Sonacotra, qui tente d'adapter sa gestion à certaines revendications des usagers tout en expulsant les grévistes. La partie globale est du ressort des pouvoirs publics dans le cadre d'une politisation croissante du conflit et de la nécessité de trouver une solution économique d'ensemble pour pérenniser le système des foyers en l'absence d'alternative résidentielle.

Parallèlement à ce conflit, la structure de la Sonacotra se transforme progressivement d'un modèle centralisé vers une organisation plus déconcentrée et régionalisée. L'implication renforcée des tutelles dans la gestion de la Sonacotra amène par ailleurs des changements plus fréquents et plus politiques des équipes dirigeantes. Mais le parc des foyers connaît aussi une transformation pour bénéficier d'un conventionnement aux allocations logement permettant de solvabiliser les usagers.

Une double gestion d'un problème devenu politique

Le développement d'un fort mouvement de contestation de la forme d'habitat que représente le foyer-hôtel pour travailleurs migrants transforme un dossier de gestion économique en dossier politique. En effet, la constitution d'un comité de coordination

inter-foyers popularise le mouvement des grévistes et lui donne une visibilité qui contraint les pouvoirs publics à intervenir directement dans ce dossier. En plus de cette première crise, la crise financière qui affecte la Sonacotra et plus généralement le contexte de réévaluation de l'intervention publique dans le domaine du logement modifient les rapports entre les équipes dirigeantes et ses tutelles. Nous nous proposons d'analyser leurs deux modes d'intervention respectifs vis-à-vis des résidents au cours des différentes phases du conflit. Du point de vue de la Sonacotra, la grève transforme une clientèle captive d'*hébergés* en *usagers* organisés. Elle projette sur le devant de la scène des collectifs d'habitants de nationalités étrangères, ce qui oblige les pouvoirs publics à solutionner rapidement le conflit²⁶⁷. La représentation collective des résidents préfigure dès le milieu des années 1970 la croissance du poids des usagers dans les politiques urbaines puis dans les politiques publiques en général. Si elle est le dernier grand mouvement politique immigré en France, elle anticipe sur les mouvements de jeunes issus de l'immigration dans les années 1980 et des « sans » des années 1990, preuve que l'immigration de travail s'est transformée en migration de peuplement.

La Sonacotra s'adapte aux revendications des usagers et expulse les grévistes

La nouveauté de la situation réside dans l'apparition d'un acteur organisé: les résidents structurés collectivement dans un comité de coordination.

La constitution de la coordination des foyers en grève

Alors que les motifs de mobilisation dans les foyers existent depuis plusieurs années, l'émergence et la constitution d'un comité de résidents de différents foyers permettent à ce mouvement de contestation de se structurer, de mettre au point une plate-forme revendicative et d'étendre son audience.

.....

267. Cf. T. Allal *et alii*, *Situations migratoires. La fonction-miroir*, *op. cit.* Les auteurs notent l'empressement des pouvoirs publics à régler le conflit des éboueurs en 1972, fût-ce au profit de ces derniers car ils rendent tangible la présence étrangère en France.

La contestation existe de manière diffuse dans divers foyers gérés par des associations ou par la Sonacotra. À l'occasion de l'augmentation des tarifs mensuels de la redevance en février 1975 la mobilisation s'accroît. Mais ce mouvement n'est pas organisé et chaque foyer en grève crée son propre comité de résidents. La manière dont se déroule la grève de paiement au foyer Sonacotra Romain-Rolland de Saint-Denis permet de comprendre comment évolue le conflit. Depuis avril 1975, la Sonacotra a décidé de déclencher des procédures judiciaires visant à expulser les résidents persistant dans leur refus de paiement. Cette décision permet d'expulser neuf grévistes du foyer d'Aulnay-sous-Bois. Mais en juillet 1975, la même démarche pour le foyer de Saint-Denis devant le tribunal des référés de Bobigny donne lieu à une ordonnance chargeant un ancien magistrat de vérifier si la Sonacotra remplit ses engagements de bailleur²⁶⁸.

Aucune structure globale de représentation des résidents n'existe alors et l'entreprise parie sur la division du mouvement notamment entre « Maghrébins » et « Africains »²⁶⁹. Des tracts appelant à la cessation de paiement sont distribués dans d'autres foyers proches de Saint-Denis, à Bagnolet dans le foyer Robespierre et à Montreuil dans le foyer de La Noue mais les réactions des résidents de ces établissements sont encore limitées. Une assemblée générale regroupant les contestataires a lieu ce mois-là à Montreuil²⁷⁰. Un étudiant sénégalais habitant au foyer de Montreuil, y

.....

268. L'audience des référés se déroule en présence d'une foule nombreuse composée de résidents et de membres de délégations syndicales et associatives les soutenant, et le juge refuse de statuer.

269. Des incidents entre résidents maliens et algériens dans un foyer de Villejuif les 13 et 14 juillet 1975 provoquent la mort de deux Algériens. La Sonacotra utilisera ce fait divers pour justifier une réticence à l'ouverture de foyers « africains ». Au contraire, les responsables du comité de coordination des foyers se serviront de la diversité des nationalités au sein des foyers en grève comme argument de légitimité.

270. Durant cette assemblée est présent Hamda Cherchari, peintre en bâtiment, que certains témoins considèrent comme étant le leader historique de ce mouvement. Il a 44 ans à l'époque, c'est un ancien de la lutte d'indépendance, en Algérie comme dans les bidonvilles en France. C'est un « rebelle » qui dénonce les « gérants racistes » et qui considère que les foyers sont des « foyers-prisons ». À l'origine de la grève, il sera un adversaire de la Sonacotra jusqu'en 1982.

défend l'idée d'une organisation coordonnée pour réagir et négocier au nom de tous les foyers lors de la prochaine augmentation des prix²⁷¹. Les revendications portent sur les prix pratiqués dans des foyers délabrés et mettent en cause les augmentations arbitraires de même que les contrôles systématiques à l'entrée des bâtiments. Deux semaines plus tard, se déroule une réunion pour tenter de mettre en place un comité de coordination de la Seine-Saint-Denis. Lors de cette rencontre de nombreux militants de divers horizons sont présents. Certains grévistes sont déjà formés au militantisme. Des membres du MTA (Saïd Bouziri par exemple) sont présents qui se sont illustrés lors des grèves de la faim contre les circulaires Fontanet. Y participent également des militants maoïstes français (du Mouvement des mal logés), des militants du Mouvement des communistes de France marxistes-léninistes (MCF) et, à côté de cette mouvance, des résidents proches du PCF et de la CGT comme Diarra Bassirou et Moussa Konaté²⁷².

Les pionniers du mouvement demandent alors que ne soient membres du comité de coordination que les seuls résidents. Ils ont conscience du risque d'affaiblissement que fait courir le départ de militants aguerris appartenant à des associations et à des syndicats structurés et bien implantés, mais cela permet d'éviter les critiques de « récupération » et le rejet par la majorité des résidents peu ou pas politisés. En septembre, les militants du MTA et les maoïstes quittent le mouvement de constitution du comité. Reste à faire la même chose avec les militants communistes. La Sonacotra comme le PCF adoptent un discours identique bien que sur des bases différentes, c'est-à-dire mettant en garde contre un comité de coordination qui emmènerait les résidents « à l'aventure ». Dans les premiers mois de 1976, certaines municipalités communistes, dont celle de Saint-Denis, apportent leur soutien aux revendications des résidents. En

.....

271. Entretien H. Bâ.

272. Ces derniers vivent dans des foyers de Saint-Denis, « Salvador-Allende » et « Denis-Siquiéros ». Ils sont déjà formés au militantisme sur les lieux de travail et portent un discours organisé sur des revendications « responsables » et alertent contre l'emprise des « gauchistes ».

décembre 1975, des membres du groupe communiste à l'Assemblée déposent une proposition de loi « tendant à promouvoir une politique sociale du logement des travailleurs migrants et une gestion démocratique des foyers ». W. L'Huillier, maire de Gennevilliers, fait partie des députés qui présentent la proposition. Si, dans l'exposé des motifs, elle dénonce l'existence de bidonvilles tels que celui de Nice et rappelle les besoins en termes de places pour les isolés, elle note aussi la part croissante de « travailleurs français, jeunes pour la plupart » habitant dans les foyers. Elle conteste l'utilisation des fonds du Fonds d'action sociale et l'insuffisante participation patronale²⁷³. Le FAS doit faire l'objet d'une réforme démocratique pour présider à une « planification réelle de l'effort de construction conforme aux besoins et aux nécessités, notamment en matière d'implantation ». En ce qui concerne les conditions de vie dans les foyers, les députés communistes réclament la libéralisation des règlements intérieurs et « la représentation démocratique des résidents [...] assurée par la mise en place d'un conseil des résidents²⁷⁴ ».

Une réunion destinée à mettre au point la création d'une organisation capable de négocier au nom de tous les foyers du département se déroule à Saint-Denis. Certains foyers sont en pointe du mouvement de grève. Il s'agit en Seine-Saint-Denis des établissements de Bagnolet, Montreuil, Saint-Denis et Pierrefitte, dans les Hauts-de-Seine de Colombes, Gennevilliers et Nanterre, dans le Val-d'Oise d'Argenteuil, Garges-lès-Gonnesse et Ermont, c'est-à-dire des foyers de la première génération et sites « historiques » de la Sonacotra. Les militants communistes tentent de prendre de vitesse la constitution du comité autonome en proclamant dans *L'Humanité* la création d'un comité des résidents des foyers Sonacotra de Seine-Saint-Denis. Ils provoquent en fait un processus contraire.

.....

273. À propos du FAS, le PCF considère que les fonds proviennent des « discriminations subies en matière de prestations familiales par les travailleurs dont la famille est restée au pays » en situation de double résidence. *In Proposition de loi* du 19 décembre 1975, n° 2215, 1975-1976, 9 p.

274. Ce « conseil de gestion » dont seraient membres les représentants du FAS, du bailleur et des résidents, aurait un droit de contrôle sur la gestion des foyers. *Idem*.

Car les résidents engagés dans le mouvement initial identifient deux adversaires, la Sonacotra et le parti communiste qui ont les mêmes intérêts tactiques. La Sonacotra veut une représentation syndicale pour négocier en « terrain connu ». Les municipalités communistes veulent se renforcer auprès d'une population sur laquelle elles n'ont que peu de prise. À partir d'un noyau de foyers de région parisienne dont les résidents sont en grève de paiement, le mouvement se popularise dans d'autres foyers de différentes régions. Deux éléments permettent cette extension du mouvement : l'effet des hausses régulières des « prix de journée » et la capacité de médiatisation dont fait preuve le comité. Ainsi se constitue un mouvement qui regroupera peu à peu l'ensemble des comités de résidents en grève, en Île-de-France mais aussi en Lorraine et dans d'autres régions. Ce comité parviendra finalement à isoler celui lancé par le parti communiste en Seine-Saint-Denis.

L'expulsion du territoire en avril 1976 de 18 résidents identifiés par les forces de l'ordre comme délégués des résidents en grève accentue la tension plus qu'elle ne l'apaise. Les assemblées générales quotidiennes se multiplient dans les foyers. « À partir de l'automne 1975, nous avons assisté au foisonnement de ce mouvement. Le nombre de résidents qui ne payaient pas a atteint jusqu'à 20 000, certains pendant trois ou quatre ans, jusqu'à fin 1979 et début 1980. Il y a eu plus de 95 foyers touchés simultanément, c'est-à-dire près du tiers du nombre total de foyers de la Sonacotra. Essentiellement en région parisienne et dans l'Est, à Metz, à Strasbourg, un peu à Mulhouse. Très peu de choses en région lyonnaise et en région marseillaise. J'avais des relations suivies avec l'Amicale des Algériens en Europe (AAE) qui contestait la grève, et elle était bien implantée dans ces deux régions²⁷⁵. » Ce mouvement est surtout centré sur le refus des dernières augmentations des prix de journée intervenues à partir de février 1975 puis en juillet de la même année. D'une quinzaine de foyers en cessation de paiement en novembre 1975, le mouvement s'étend à plus d'une cinquantaine en mars 1976.

.....
275. Entretien P. Bon.

LES STRUCTURES DU COMITÉ ET SES REVENDICATIONS

Les leaders du comité de coordination tirent les conséquences de l'isolement politique et social des immigrés et des difficultés de fédérer un grand nombre de foyers éloignés les uns des autres. Ils s'organisent donc pour populariser leur mouvement et ses revendications. Le comité de coordination regroupe les délégués élus en assemblées générales de foyers par les résidents de plusieurs associations gestionnaires telles que l'ADEF²⁷⁶, l'association des foyers de la région parisienne (AFRP) et la Sonacotra.

Le comité se dote d'une plate-forme revendicative : la première des revendications est le refus des augmentations de loyers et sera le motif de déclenchement de la plupart des mouvements. Le comité demande que le tarif soit réduit de 100 francs et bloqué (pour des tarifs allant de 150 à 300 francs selon les chambres). La deuxième revendication porte sur le règlement intérieur et sur les relations avec certains des gérants dont le comité demande le renvoi en raison de leurs comportements racistes²⁷⁷. Plus largement, il conteste les conditions de vie et de représentation des résidents, réclame un droit de visite étendu, un droit de réunion²⁷⁸ et d'association dans les foyers, ainsi que la reconnaissance du comité de coordination comme interlocuteur unique. Il exige enfin un droit de regard sur le budget d'animation des foyers.

Le comité divise le travail pour la lutte en trois commissions, dont certaines font appel à des spécialistes extérieurs, correspondant à chacune des revendications : une commission technique, une commission culturelle et une commission de soutien et d'information. La commission technique est constituée par des architectes,

.....
276. L'association pour le développement des foyers du bâtiment et des métaux (ADEF) succède comme gestionnaire de foyers doté d'un secteur d'animation et d'assistance sociale à la Société des foyers du bâtiment et des métaux, fondée par la Fédération parisienne du bâtiment. À propos des mouvements de grève dans les foyers de cette association, se reporter à M.-F. Moulin, *op. cit.*, pp. 63 à 72.

277. Cf. à ce propos « La défense de la Sonacotra » dans un ouvrage collectionnant les témoignages de responsables d'établissements, E. Claudius-Petit (préface), *Non aux gérants racistes*, Paris, Éditions du Cerf, 1976.

278. Le règlement intérieur antérieur à 1976 interdit les réunions à caractère politique dans l'enceinte du foyer et ne les autorisera pas après ces transformations.

des comptables et des avocats²⁷⁹. Les spécialistes interviennent durant des conférences de presse organisées notamment en 1976. Le 14 juin 1976, des experts-comptables présentent un document de 12 pages sur « la politique Sonacotra en matière d'augmentation des prix de loyer » visant à démontrer la justesse des revendications de baisses de loyer en dénonçant les charges d'inoccupation, d'animation et financières (crédits CFF) qui majorent le prix des loyers. Le même jour, les architectes de la commission remettent un document de 15 pages présentant les spécificités architecturales des foyers de la Sonacotra et la réglementation en matière de normes de construction de sécurité et d'aménagement²⁸⁰. Le 23 octobre 1976, les avocats font une communication concernant « les procédures judiciaires et les problèmes judiciaires posés²⁸¹ ». L'action des commissions permettra de critiquer la structure du financement de la Sonacotra et de réclamer une révision des prix, elle donnera des arguments techniques et architecturaux mettant en évidence des lacunes dans la conception même de certains établissements quant à la sécurité et à la qualité²⁸². Ces commissions suivront les différents dossiers juridiques, soit des plaintes contre la Sonacotra, soit des poursuites engagées contre les grévistes. Elles devront permettre d'argumenter juridiquement les revendications dans le cas d'un règlement judiciaire. Le GISTI va également jouer un rôle important dans la dimension juridique de la lutte et notamment sa présidente, Arlette Grunstein, avocate.

.....

279. Le document critique le fait que la Sonacotra reporte le manque-à-gagner de la sous-occupation sur les résidents ainsi que ses erreurs financières et le « détournement » que représente la faiblesse des subventions du FAS au regard du montant des prestations familiales non perçues par les travailleurs étrangers. *In Nos revendications, comité de coordination des foyers Sonacotra en grève*, avril 1977.
280. Ils décrivent la situation telle qu'elle est constatée dans les foyers, les qualifiant de « sous-logement social » dont le règlement intérieur « organise l'isolement et la ségrégation ». *Idem*.
281. Ils remettent aux journalistes un document technique de 12 pages dont une « Note relative aux recours déposés par les résidents Sonacotra contre les arrêtés d'expulsion irréguliers ». *Ibidem*.
282. La revue d'architecture *Place, peuple, espace, pouvoir, travailler dans l'architecture* consacrera plusieurs articles à la « lutte dans les foyers » et notamment un dossier « Foyers en grève: quel logement social? » en lien avec les travaux de la commission, n° 4, 1976, pp. 29 à 34.

Dès 1973, il publie une première étude dénonçant le système des foyers²⁸³. Les différentes sous-commissions techniques fournissent systématiquement une documentation complète aux journalistes présents qui y trouvent le matériau de base pour leurs articles²⁸⁴.

La commission culturelle doit se charger de populariser le mouvement des grévistes (pétitions, mouvement de soutien) dans les diverses régions où il est présent et doit organiser la vie culturelle dans les foyers (fêtes, journées portes ouvertes). La commission de soutien et d'information veille à coordonner l'activité des groupes de soutien, à communiquer avec la presse et à publier un bulletin d'information. Elle va médiatiser le mouvement, le rendre populaire et en faire un enjeu politique en utilisant la pétition comme moyen d'action collective²⁸⁵.

Une gestion coloniale de la contestation : la « carotte et le bâton »

Ne voulant pas négocier avec une organisation structurée dont elle conteste la représentativité, la Sonacotra adopte un axe de négociation foyer par foyer. Elle mène aussi des actions en justice contre les résidents grévistes.

LE PRINCIPE DES NÉGOCIATIONS FOYER PAR FOYER

Les premières négociations menées à Saint-Denis dès 1975 mettent en présence des résidents grévistes et des membres de la direction

.....

283. L'étude porte sur les questions juridiques (absence de droits des occupants, ambiguïté de la nature juridique des foyers, irrégularités des organismes gestionnaires en matière de normes et de financements), et sur la « nécessaire reconnaissance des droits des travailleurs immigrés logeant dans les foyers ». *In GISTI et CIEEM, Les foyers de travailleurs migrants*, juillet 1973, rééd. janvier 1980.
284. Ils citent non seulement le résultat de leur recherche et de leur enquête sur la situation dans les foyers, mais aussi les extraits de discours des principaux représentants du gouvernement et de la Sonacotra, soit pour les utiliser comme éléments renforçant la légitimité des revendications, soit pour les critiquer.
285. Cf. « Appel pour les résidents de la Sonacotra », *In Politique Hebdo*, 28 février-3 mars 1978. Cette pétition centralisée par la FASTI compte des intellectuels prestigieux, R. Barthes, S. de Beauvoir M. de Certeau, V. Jankelevitch, J.-P. Sartre, des sociologues, J.-L. Amselme, E. Morin, A. Touraine; des politiques, R. Casamitjana, L. Jospin, J.-M. Le Garrec, des responsables du PSU, de diverses associations d'aide aux immigrés et confessionnelles, de nombreux avocats et magistrats, des journalistes.

de la Sonacotra, dont H. Laborie. L'entreprise dénie toute représentativité au comité. Par la suite, la ligne sera de négocier au plan local, foyer par foyer, pour ne pas avoir à apporter de réponses globales. Elle joue ainsi sur les difficultés du comité de coordination à maintenir une unité durable au mouvement du fait de la dispersion sur le territoire national des différents foyers. Les négociations avec le comité seront menées à un niveau politique, notamment par J.-N. Chapulut, secrétaire général de la CNLI, représentant J.-M. Stoléru, secrétaire d'État à la Condition des travailleurs immigrés.

Face à ce mouvement de remise en cause du mode de gestion des établissements par ses usagers, la Sonacotra tarde à prendre la réelle mesure de la contestation²⁸⁶. Elle lance plusieurs actions de communication institutionnelle pour contrer l'impact négatif qu'ont les grèves sur son image. Ces campagnes montrent une ligne très dure empreinte de xénophobie et de racisme²⁸⁷ : refus d'envisager la nature de ce mouvement autrement que comme manipulé par « des agitateurs très expérimentés nord-africains [...] et ce comité de coordination dont les arguments ressortent du gauchisme » ; propos dénonçant le « proxénétisme nord-africain » pour justifier le règlement intérieur, ou les « particularités matrimoniales qui règnent en Afrique du Nord » pour répondre aux critiques sur le manque à percevoir des étrangers dont la famille est au « pays ».

Dans le même temps les effets des « négociations » foyer par foyer que mène la Sonacotra sur le statut du résident et sur le règlement intérieur se font sentir progressivement²⁸⁸. L'entreprise agit simultanément par la voie légale pour recouvrer ses loyers non perçus. En janvier 1977, 10 foyers seulement sont en grève de paiement

.....
286. Cf. interview de E. Claudius-Petit au Journal *La Croix* le 30 mars 1976. Il conteste le terme même de grève des loyers pour utiliser celui de « cessation du paiement de fournitures consommées ».

287. « Serait-il possible que l'État ne puisse faire front aux violations de l'hospitalité que font régner les agitateurs des foyers Sonacotra ? », document interne Sonacotra, juillet 1976.

288. La Sonacotra a obtenu durant l'année 1976 l'homologation de ses prix par les directions départementales de la concurrence et les prix et lance alors des saisies-arrêts sur les salaires.

après avoir été plus de 50 courant 1976. La transformation du règlement intérieur des foyers est discutée site par site et les résidents obtiennent un allongement du règlement intérieur, qui passe de 9 à 22 articles, laissant ainsi moins de marge d'interprétation au gérant du foyer. Il accorde surtout la possibilité aux résidents d'avoir des représentants reconnus par la Sonacotra pour participer à l'organisation et à la gestion du foyer. Sur les points d'achoppement dans la négociation tels que le co-contrôle par les comités de résidents et le gestionnaire des procédures d'expulsions, l'entreprise obtiendra gain de cause au bout de plusieurs mois lorsque le vide juridique quant à la nature du lien entre la Sonacotra et ses clients aura été comblé²⁸⁹. En effet, le contrat d'adhésion implicite à un règlement intérieur ne suffisait pas. C'est donc par une modification de la pratique contractuelle entre ces deux parties, offreur de service de logement et client, que va se réaliser la sortie progressive de la crise.

La négociation va porter sur les termes d'un contrat explicite. Pour cela, il est nécessaire que les contacts soient maintenus avec les résidents sans passer officiellement par le comité de coordination. Les consulats des différents pays (Algérie et Maroc notamment), dont les clients sont ressortissants, jouent quelquefois le rôle d'intermédiaire ou de médiateur pour les rencontres. Des associations ou des amicales comme celle des Algériens en Europe permettent dans d'autres cas d'entretenir des relations régulières et le plus souvent de contenir l'extension de la grève. Qui plus est, des négociations ont lieu indirectement avec les représentants du comité de coordination via des militants politiques dont les appartenances confessionnelles servent de ponts entre les parties²⁹⁰.

.....
289. La circulaire Stoléru du 29 juin 1979 établira, à la suite de la commission Delmon, le principe de la représentation collective des résidents des foyers-hôtels. Elle fixe le mode de désignation des comités et leurs modalités de fonctionnement. Les principales difficultés qui subsisteront concerneront la consultation préalable du comité pour l'expulsion d'un résident.

290. Des membres de la direction de la Sonacotra et du parti socialiste qui accroit à partir de 1977 son soutien aux grévistes, se rencontrent régulièrement sous l'égide de membres du patronat sur le dossier des grèves. Tous ont en commun leur engagement chrétien (par exemple P. Bon, B. Dupré et R. Casamitjana).

Dans les négociations foyer par foyer, des concessions sont faites sur le recouvrement des arriérés de loyer et la Sonacotra associe les comités locaux de résidents aux nouvelles décisions à partir du moment où un accord est conclu. Des éléments d'entente sont trouvés localement lorsque les revendications portent, par exemple, sur l'obtention de salles de prière à l'intérieur du foyer. Car l'islam est alors plutôt perçu comme un facteur de tranquillité dans les foyers. Un grand nombre de lieux de culte musulman va voir le jour durant cette période²⁹¹. Une « politique des mosquées » se met en place qui permet de devancer les revendications²⁹² et probablement de répondre aux pressions de l'Amicale des Algériens, en contrepartie d'une action de modération des résidents algériens. C'est une démobilisation des résidents en général et des grévistes en particulier qui est recherchée²⁹³. Parallèlement à ces contacts, des réseaux politiques sont activés pour veiller à ce que la Sonacotra ne soit pas critiquée trop durement.

« J'avais accepté de faire partie à titre personnel d'un groupe de réflexion de gens de bonne volonté qui se penchaient sur les problèmes de l'immigration. Ce groupe n'était nullement lié à la Sonacotra. J'y retrouvais entre autres, Ramon Casamitjana, bras droit de Jean Le Garrec dans son rôle de délégué général du parti socialiste pour l'immigration. J'avais exposé à R. Casamitjana, tout au long de l'année 1978-1979, en quoi consistait la stratégie de la Sonacotra: la "carotte et le bâton". Et Jean Le Garrec était au courant par R. Casamitjana. Si bien que la tribune libre de J. Le Garrec dans un numéro du Monde de fin juin 1979 n'était pas

291. D'après G. Kepel la première ouverture d'une salle de prière à la Sonacotra a lieu en septembre 1973 au foyer de Bobigny. Citant les études de J. Barou, G. Kepel explique que les gestionnaires prévoient dans tous les foyers des travaux pour réaliser des salles de prière. Car cela semble ramener le calme. In *Les banlieues de l'islam*, op. cit., p. 132.

292. Des entretiens que nous avons eus avec des gestionnaires de foyer en place à cette époque mettent en évidence les liens avec les Renseignements généraux au niveau local qui permettent d'informer les services de police des activités dans les salles. Pour la perception de ces salles de prière par les résidents à l'époque, voir B. Étienne, « La mosquée comme lieu d'identité communautaire », in *Les Nord-Africains en France*, op. cit., pp. 131-150.

293. Cet encouragement à la mise en place des salles de prière fera de l'entreprise, au début des années 1990, le premier gestionnaire de lieux de cultes musulmans en France avec près de 250 foyers en disposant.

*méchante pour la Sonacotra. Elle visait surtout à dénoncer le manque de clarté de la politique du gouvernement dans ce domaine*²⁹⁴. »

Le recrutement de nouveaux directeurs de foyer ou d'animateurs, dont certains issus de l'immigration, va aussi permettre de modifier les relations entre les résidents et les gestionnaires. En revanche, aucune négociation n'aura lieu sur les demandes du comité de coordination concernant la baisse des prix des chambres de 50 % ainsi que la reconnaissance pour les résidents du statut de locataire dans des établissements meublés.

JUDICIARISATION DU CONFLIT ET RÉPRESSION DES GRÉVISTES

Simultanément aux négociations, la Sonacotra mène une action répressive avec l'accord des pouvoirs publics visant à récupérer les loyers non perçus et à faire appliquer de manière inflexible les hausses de tarifs par des procédures judiciaires si nécessaire.

Dans un premier temps, la judiciarisation du conflit va permettre de clarifier certains points de la confrontation. Ce sont les tribunaux, saisis soit par des résidents pour pratique de prix illicites ou contre des expulsions, soit par la Sonacotra pour obtenir des saisies-arrêts sur salaires des « mauvais payeurs », qui vont progressivement se prononcer sur la nature de ce lien et souvent obliger les administrations centrales concernées à mettre en conformité les pratiques des logeurs avec les textes réglementaires en vigueur. « L'exploit judiciaire du juge a été de requalifier les loyers en prix de service, donc, soumis à l'ordonnance de 1945. Il a condamné la Sonacotra sur la base du non-respect de l'ordonnance sur les prix de 1945. Donc, toutes les facturations étaient illicites. Il légitimait juridiquement les grèves de loyers²⁹⁵. »

Les actions en justice engagées des deux côtés vont entraîner une relance du mouvement de grève. Depuis des mois la Sonacotra a procédé à une saisie systématique des tribunaux pour obtenir des autorisations d'expulsion des résidents en cessation de paiement²⁹⁶.

294. Entretien P. Bon.

295. Entretien P. Chevallier (ancien représentant du Crédit Foncier de France).

296. Des actions sont aussi menées contre la « suroccupation » qui touche plusieurs foyers en région parisienne.

Elle a déposé plusieurs centaines de demandes de saisies-arrêts sur les salaires comme bailleur ne percevant pas un loyer dû. Mais, au premier trimestre 1977, elle s'aperçoit que ces dernières procédures n'aboutissent pas aux décisions escomptées²⁹⁷. Avec le retour en Île-de-France de sept des expulsés de 1976, le « climat » est encore plus favorable aux grévistes. De plus, non seulement la plainte des résidents pour pratique de prix illicite n'obtient pas de jugement, mais dans une affaire au tribunal d'instance de Gonesse le parquet demande le report en raison du risque de troubles à l'ordre public. Ces non-décisions démontrent aux grévistes qu'ils peuvent compter pour un temps sur une attention particulière de la justice quant à ces dossiers. Les termes de la négociation avec la Sonacotra changent puisque la multiplication des procédures d'un côté comme de l'autre accroît la lenteur des prises de décision par engorgement de la « machine judiciaire ».

Cependant la Sonacotra finit par obtenir l'autorisation annuelle des directions départementales de la concurrence et des prix de pratiquer la traditionnelle augmentation de prix de juillet (1977) avec une hausse de 6,5 %. Cette augmentation est faite en sachant l'effet d'amplification qu'elle peut avoir sur le conflit. Avant cette augmentation, la situation est variable d'un établissement à un autre, une cessation pouvant avoir lieu dans un foyer alors qu'une reprise des paiements est en cours dans un autre. La légère baisse du nombre des résidents en grève n'est que passagère. Il remonte à 13 000 avec cette nouvelle hausse des tarifs. En avril 1978, près de 68 foyers sont touchés par des cessations de paiement et ce nombre augmente encore jusqu'à la fin de l'année, puisqu'en octobre les refus de paiements concernent 78 établissements dont près de 70 en refus complet. La grève semble à nouveau stagner au début de l'année 1979, quand, au mois de juillet, intervient une nouvelle augmentation des loyers et le nombre de grévistes passe de 5 000 à

.....

297. Si les premières audiences (novembre 1976) sont favorables à la Sonacotra, il n'en est pas de même au cours des suivantes. Les arguments des avocats des grévistes (A. Grunstein et C. Bourget notamment) embarrassent la justice et poussent les juges en charge du dossier à s'abstenir de statuer.

15 000 entre juin et septembre. Le mouvement ne va réellement décroître qu'à la fin de l'année 1979 sous l'effet d'une série d'expulsions de résidents et de fermetures de foyers²⁹⁸.

Car P. Bon soumet au conseil d'administration un plan de lutte drastique. Il propose de fermer certains foyers et d'expulser les occupants grévistes devenus alors des « squatters » de bâtiments condamnés. Cette politique, acceptée par les tutelles, permet de faire céder les « irréductibles » dans certains sites tels que celui de Garges-lès-Gonesse en 1979 qui donnera lieu à un long bras de fer.

« Le “bâton” consistait à exercer et à maintenir une forte pression sur un grand nombre de tribunaux, à poursuivre devant eux des actions tenaces pour obtenir l'expulsion du foyer du résident en refus de paiement, en particulier devant les cours d'appel, dès que nous le pouvions. La difficulté de nos plaidoyers résidait dans le fait qu'il y avait une indétermination juridique de fait de la nature du lien entre le résident et la Sonacotra : aucune relation synallagmatique, tout au plus une simple adhésion implicite à un règlement intérieur. En nous appuyant sur quelques premières décisions judiciaires favorables et quelques premiers précédents d'expulsions individuelles, nous avons obtenu au printemps 1979 l'autorisation de faire évacuer complètement quelques foyers-hôtels. D'abord un foyer de 300 lits, à Garges-lès-Gonesse, opération fixée au 21 juin 1979. Puis, plus tard, les deux grandes tours de Nanterre qui faisaient 1 024 lits. Nous avons fait cette opération en septembre 1979. Il fallait, à chaque fois, monter un véritable commando. À Garges-lès-Gonesse, nous avions, trois semaines à l'avance, étudié tout le dispositif avec le préfet Bussière, du Val-d'Oise, son état-major, un commandant de CRS. Une opération “à potron-minet”, derrière trois ou quatre compagnies de CRS, des escouades d'huissiers qu'il avait fallu mobiliser à l'heure H, pour procéder aux indispensables constats.

.....

298. De nombreuses expulsions ont déjà eu lieu en 1978, à Argenteuil, Bagnole, Bondy, Chelles, Colombes, Élan-court, Gennevilliers, Nanterre, Neuilly-sur-Marne, Noisiel, Paris, Saint-Maur, Saint-Ouen-l'Aumône, Sartrouville, Torcy, Villejuif, pour la région parisienne; Colmart, Florange, Homecourt, Marspich, Metz, Montois-la-Montagne, Strasbourg, Thionville, Woippy pour l'Est. Ce ne sont encore que des expulsions « sélectives », qui ne touchent que quelques dizaines de résidents par foyer, associées à des saisies-arrêts sur les salaires.

On enlevait tout ce qui appartenait aux occupants. Il fallait pour cela des déménageurs; ceux-ci n'étaient autres que les directeurs de foyer de la région parisienne, appelés bénévolement en renfort pour tout mettre en camion et jouer le rôle de transporteurs. Les préfets, dans chaque cas, avaient donné aux commandants de CRS des consignes strictes pour que leurs hommes soient d'un très grand sang-froid²⁹⁹. »

Cette fermeture et cette expulsion collective se font néanmoins au prix d'un coût médiatique élevé. En effet, les grévistes expulsés organisent pendant l'été 1979 un campement à côté du foyer fermé, gardé par les CRS. Ils mettent en place une animation et les reportages de presse nationale donneront un fort retentissement à cette affaire. Des expulsions collectives ont lieu dans d'autres foyers durant les mois qui suivent et concerneront au total plusieurs milliers de résidents³⁰⁰. Les poursuites à l'encontre des grévistes se poursuivront pendant plusieurs années à différents niveaux d'instance. L'entreprise obtiendra au final gain de cause pour plus de 2000 demandes de saisies-arrêts sur les salaires et plusieurs milliers d'expulsions³⁰¹. En mai 1980, lorsqu'Hervé de Charrette devient président de la Sonacotra, il reste 1 550 grévistes.

« Ces opérations se sont très bien passées et c'est à partir de leur succès que nos actions "carottes" ont pu commencer à produire leurs effets. Nous étions en état permanent de dialogue avec ceux que les directeurs de foyer rencontraient comme interlocuteurs. Les échanges étaient souvent confus mais, avec de la patience, les choses se simplifiaient... De septembre 1979 à novembre 1980, nous avons réussi à remettre en route la totalité des foyers en grève, l'un après l'autre. Sur 15 mois, la courbe des fermetures dessine une véritable droite³⁰². »

Durant cette période, la Sonacotra et ses usagers, devenus les « Sonacotra », se sont transformés en acteurs incarnant la poli-

299. Entretien P. Bon.

300. Lors d'une conférence de presse, le 4 septembre 1979, P. Bon explique que « plus de 5000 ordonnances d'expulsion ont été prononcées et qu'en septembre 1979, 1 200 ont été réalisées. » In *Le Nouvel Économiste*, n° 201, 24 septembre 1979.

301. Pendant l'année 1980, des procédures d'expulsions touchent plus de 500 résidents dans différents foyers de région parisienne et du Var.

302. Entretien P. Bon.

tique de l'État en matière d'immigration et la présence immigrée en France. « Dans ce combat du désespoir, les "Sonacotra", comme on les appelle, déclencheront l'une des résistances les plus dures, mais aussi les plus réprimées de l'histoire de l'immigration en France. Le mouvement sera caractérisé par sa forme originale aussi bien que par son ampleur³⁰³. » La structuration des résidents en comités et la multiplication des conflits locaux ont déclenché l'intervention des tribunaux pour trancher des litiges. L'intermédiation des acteurs judiciaires s'accompagnant d'une médiatisation nationale va contraindre les pouvoirs publics à intervenir réellement dans ce dossier.

L'apparition de nouveaux soutiens aux résidents et la gestion de la crise par les pouvoirs publics

Face à la médiatisation croissante du mouvement de contestation qui révèle l'existence de soutiens de plus en plus nombreux pour les résidents, les pouvoirs publics vont infléchir leur gestion du problème dans le cadre d'un changement de la politique d'immigration. Ils vont intervenir de manière indirecte dans un sens plus répressif et directement en participant aux négociations entre les résidents et la Sonacotra.

Médiatisation du mouvement et nouveaux soutiens

La particularité de la crise générée par la grève des loyers réside dans l'émergence des résidents en tant qu'acteur collectif. Cette constitution d'un mouvement social des travailleurs émigrés ne peut se réaliser qu'avec la mobilisation de soutiens extérieurs nouveaux et puissants. Certes les « immigrés » étaient traditionnellement pris en charge par des associations d'aides et de soutiens aux travailleurs immigrés (ASTI) et localement consacrées au logement, mais les résidents, organisés en comités de coordination, vont étendre ces soutiens et les dépasser. La mobilisation de la ressource

303. In J. Benoit, « Après cinq ans de conflit dans les foyers d'immigrés. La grève prend fin à la Sonacotra », *Le Monde*, 5 août 1980.

médiatique autour de certains événements va permettre d'augmenter l'audience de leurs revendications. Les tutelles, en demandant à des personnalités du Conseil économique et social des rapports d'enquêtes sur la situation et les solutions à apporter à la crise, vont aussi contribuer indirectement à les légitimer.

LA MÉDIATISATION DU MOUVEMENT DE CONTESTATION

À partir de deux événements concernant la grève dans les foyers, nous nous proposons ici de mettre en évidence la façon dont s'imposent sur la scène politique les résidents des foyers. La médiatisation du mouvement s'opère alors que les travailleurs migrants ont peu de soutiens externes après la mise à l'écart du PCF et de la CGT. Cette constitution de la représentation collective des « immigrés » fait, dans le même temps, apparaître la Sonacotra comme acteur principal, sinon unique, de la politique de logement des isolés étrangers. Deux événements encadrent la période de la « crise des foyers » que nous étudions. En 1976, plusieurs délégués de comités de résidents sont expulsés du territoire et en 1979, « l'affaire Bidalou » donne une nouvelle dimension, plus politique, de cette contestation.

L'expulsion des délégués de foyer

Une première expulsion du territoire touche, le 8 avril 1976, un Algérien et un Portugais, délégués des résidents du foyer Monument à Champigny-sur-Marne³⁰⁴. Cette opération provoque de nombreuses protestations³⁰⁵. Le 16 avril, 16 délégués de plusieurs foyers de la région parisienne sont interpellés et quittent le sol français le jour même. Cela donne l'occasion à la CGT de « revenir

.....

304. Ce foyer est une des constructions ayant permis de reloger certains habitants du bidonville de Champigny. Les deux délégués sont interpellés et expulsés immédiatement (procédure d'urgence décidée par le ministère de l'Intérieur) le jeudi 8 avril vers leur pays respectif pour « troubles de l'ordre public ». Voir *Le Monde*, 10 avril 1976.

305. Cette opération d'expulsion donne lieu à des déclarations de J. Le Garrec du PS contre la politique de Paul Dijoud et à une manifestation organisée à Paris par le « Comité de coordination des foyers Sonacotra en grève ». Elle réunit de nombreuses organisations syndicales et partis (CFDT – sect. Paris –, PSU, LCR, LO, FASTI, CIMADE, CEDETIM, MTA).

dans le jeu » pour prendre la défense d'un de ses militants, Moussa Konaté, Malien résident du foyer Sonacotra de Pierrefitte-sur-Seine. La « bataille de procédures³⁰⁶ » entamée par la CGT permet de faire rentrer M. Konaté³⁰⁷ par une décision du Conseil d'État qui ordonne le sursis à l'exécution de l'arrêté d'expulsion.

La couverture de presse montre une modification de la perception du logement des immigrés et de la Sonacotra³⁰⁸. En effet, jusqu'en mars 1976, malgré le début des cessations de paiement et les premiers articles les relatant³⁰⁹, le traitement médiatique porte presque exclusivement sur l'activité de résorption des bidonvilles, comme celui de Nice³¹⁰. À partir des expulsions de délégués, les articles ne traiteront plus que des grèves³¹¹. Car d'autres expulsés introduisent aussi des recours auprès du Conseil d'État. Une polémique s'en suit qui oblige V. Giscard d'Estaing à répondre le 23 avril 1976 à une question sur ces expulsions pendant « la réunion de presse » qu'il organise régulièrement et, tout en justifiant l'expulsion, il rappelle l'action du gouvernement en direction des immigrés. Ces expulsés rentreront finalement en France le 20 mars

.....

306. In « La CGT dénonce une machination du ministère de l'Intérieur contre un citoyen malien » *Le Monde*, 22 juillet 1976.

307. Plusieurs articles font le portrait de M. Konaté. Cf. D. Pouchin, « Procédure d'urgence et fait accompli », *Le Monde*, 31 mai 1976 et M. Caille, « Les expulsés du week-end pascal », *Le Monde*, 13 juillet 1976.

308. « L'union régionale parisienne de la CFDT soutient la manifestation », *Le Monde*, 24 avril 1976. « Après l'expulsion d'immigrés. L'égalité des droits entre travailleurs français et étrangers, thème de la manifestation de samedi à Paris », *Le Monde*, 25 avril 1976.

309. « Travailleurs immigrés. La grève des foyers à la Sonacotra dure depuis trois mois ». *Le Monde* 27 décembre 1975.

310. Cf. F. Cornu, « Une petite capitale arabe », *Le Monde*, 16 juin 1974 et G. Porte, « Un des plus grands bidonvilles de France a été rasé à Nice », *Le Monde*, 18 mars 1976. Ce même jour *Le Monde* publie aussi un article sur le sixième mois de grève qui note que le mouvement pourrait s'étendre aux cités de transit de la Sonacotra et de la Logirep.

311. « L'expulsion d'une quinzaine de dirigeants de travailleurs immigrés soulève de nombreuses protestations », *Le Monde*, 18 avril 1976. L'article parle de « rafle » et note que la brutalité des méthodes employées est sans doute un pari des pouvoirs publics pour enrayer la grève des loyers, mais il constate que le nombre des protestations, dont celles de partis et d'organisations de gauche et de personnalités comme J.-P. Sartre ou l'évêque de Saint-Denis Mgr Le Cordier (l'expulsion se déroule le jour de Pâques), risque de faire échouer ce projet.

1977, après un an d'éloignement, accueillis à l'aéroport d'Orly par plusieurs centaines de résidents.

Le retour des expulsés est une victoire et certains d'entre eux vont prendre une part active dans la poursuite de la lutte résidentielle et juridique. C'est le cas de Ammar Guerni, ajusteur, régulièrement interrogé par les journalistes et dont le nom apparaît dans les articles concernant les expulsés³¹². À partir de son retour en France, il va se lancer dans une procédure juridique visant à se faire réintégrer dans le foyer dont il était résident avant son expulsion. Son opposition avec la Sonacotra va se prolonger jusqu'en 1982 et plusieurs épisodes en seront relatés dans la presse locale et régionale (occupation de la bourse du travail de Saint-Denis en 1980, lettre collective au président de la République en 1981)³¹³.

La presse est en effet devenue un support de cette lutte. Les résidents grévistes démontrent leur représentativité et réussissent à rendre leur lutte médiatique³¹⁴, grâce à un répertoire d'action diversifié. Ils organisent des conférences de presse régulières, un meeting à la Mutualité, des manifestations et des journées portes ouvertes, constituent des listes de soutien d'intellectuels et de personnalités, obtiennent des soutiens politiques, séquestrent des directeurs de foyers, installent des campements, occupent des locaux publics. Le recours aux médias doit rendre visible le mouvement et construire la « manifestation de papier » (c'est-à-dire la plate-forme de revendications en choisissant la bonne forme d'action collective de masse) intéressante aux yeux des journalistes³¹⁵. Ils transforment la Sona-

312. Entretien A. Guerni.

313. La « Lettre des travailleurs immigrés résidents expulsés du foyer de Romain Rolland de Saint-Denis au président de République » du 20 octobre 1981, demande la réintégration des expulsés dans le foyer.

314. J. Benoît, qui va écrire la plupart des articles traitant de ce conflit dans *Le Monde*, parle d'une « grève d'un nouveau genre », *Le Monde*, 18 avril 1976.

315. Voir à ce sujet C. Tilly, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 4, 1984, p. 77 à 88. La grève de loyer, forme de grève peu utilisée et moins directement liée aux conflits capital/travail qu'aux conflits rapport à la production/acès à la consommation de logement va dans le sens de A. Touraine, à savoir la distinction entre mouvement ouvrier, dont les luttes et les revendications sont centrées sur les rapports de production, et le mouvement social qui se cristallise sur d'autres enjeux que ceux des rapports

cotra en label emblématique des foyers en mettant en avant la part publique de l'entreprise, représentant de l'État³¹⁶.

Au milieu du septennat de V. Giscard d'Estaing les grèves de foyers constituent une crise politique par leurs répercussions médiatiques. En effet, les tribunes libres se multiplient dans les journaux tels que *Le Monde*³¹⁷ et *Libération*³¹⁸, mais aussi *La Croix*, pour témoigner de la situation dans les foyers. Jean Le Garrec, pour le parti socialiste, critique durement l'action du gouvernement sur ce dossier. Des associations de défense des droits des étrangers soutiennent les grévistes³¹⁹. Non seulement la presse et les associations militantes ont pris position pour les grévistes, mais, pendant la campagne des élections municipales de 1979, François Mitterrand, premier secrétaire du parti socialiste, rend visite au campement des grévistes expulsés de Garges-lès-Gonesse et leur apporte un précieux soutien politique³²⁰.

Les expulsions collectives de l'automne 1979 ont un retentissement moindre, mais sont évoquées par la presse nationale malgré le

.....
dans la production. Cf. aussi P. Champagne, « La manifestation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984, p. 18 à 41.

316. Au sein des foyers, l'acronyme « Sonacotra » prend quelquefois la dimension d'un personnage à la fois immatériel et historique, mais objectivable dans les bâtiments et les collaborateurs de l'entreprise. Dans les conversations et les entretiens que nous avons menés avec des usagers dans plusieurs dizaines de foyers, le terme est utilisé familièrement de manière ambivalente entre contrôle et protection et toujours comme un tiers absent. Il est aussi celui que se donnent les grévistes, « les Sonacotra ».

317. J. Le Garrec intervient à plusieurs reprises dans la rubrique « Libre opinion » du journal *Le Monde* pour s'exprimer sur ce dossier. Le 18 mars 1976 à l'occasion de la constitution du comité de coordination, le 20 novembre 1977, après l'annonce des mesures Stoléro dans le texte « Sortir de l'enlèvement » ; le 11 juillet 1978 lorsque le parti socialiste annonce son soutien au comité qu'il considère alors comme un interlocuteur, dans « Le temps du mépris ».

318. J.-L. Hurst, « Une semaine de bivouac devant le foyer vide de la Sonacotra », *Libération*, 30 juin 1979. Cet article relate le bras de fer entre grévistes et autorités lors de la fermeture du foyer de Garges-lès-Gonesse. Voir aussi : D. Brunetti, « Immigrés : la bataille de Garges. Sur le terrain vague un nouvel espace politique », *Libération*, 26 juin 1979.

319. A. Legouy, « Point de vue » sur « la grève des loyers dans les foyers de la Sonacotra », *Le Monde*, du 17 avril 1976. A. Legouy est un jésuite responsable du secteur Migrants de la CIMADE et membre du GISTI.

320. François Mitterrand a déjà pris position dans ce sens lors d'une visite à des résidents en grève au foyer Sonacotra de Chilly-Mazarin le 8 mai 1979. À cette occasion, il critique les erreurs de gestion de la Sonacotra et « l'absence de politique générale en la matière ». *Le Monde*, 10 mai 1979.

caractère provincial de certaines. La Sonacotra est devenue un symbole de l'action répressive de l'État envers les immigrés pour les uns et de la présence durable et visible de ceux-ci en France pour les autres³²¹. Chaque situation conflictuelle qui concerne l'entreprise fait l'objet d'un traitement médiatique. À côté des articles relatant les mesures d'expulsion, d'autres faits divers, sociaux ou politiques, mettent la Sonacotra en avant³²². L'affaire Bidalou en est un exemple.

Le juge et l'immigré

Ce que l'on a appelé « l'affaire Bidalou » met en évidence le rôle de la justice dans le déroulement de cette crise. Nous avons vu que le recours des deux protagonistes, résidents et Sonacotra, à des procédures judiciaires, donne aux juges un statut de tiers médiateur dont aucun des plaignants ne peut contrôler les décisions.

« Les juges des tribunaux d'instance saisis dans le cadre du conflit paraissaient très souvent influencés ou étaient représentants du Syndicat de la magistrature. Or, ce dernier soutenait, pour l'essentiel, la position des grévistes. Notre tactique a donc plus porté sur la forme (saisine des tribunaux de grande instance), plutôt que sur le fond. Cela n'est peut-être pas satisfaisant pour l'esprit, mais enfin. Les décisions des tribunaux n'avaient de sens que si elles étaient exécutées, c'est-à-dire si les résidents condamnés étaient expulsés des foyers. Cette exécution est de la compétence des préfets, qui n'étaient pas enthousiastes pour assurer le concours des forces de l'ordre. C'est, dans tous les cas, une action de nature violente, les résidents s'y opposant, et génératrice de troubles. Aussi bien pour des raisons humaines que pour ménager l'avenir, les résidents ne devaient pas être humiliés. La mise en œuvre de ces mesures, en particulier la première visant le foyer

321. D'autres sujets concernant l'immigration sont dorénavant abordés en faisant systématiquement référence à la Sonacotra. Voir J. Benoit, « En marge de la longue grève de la Sonacotra. Le Fonds d'action sociale est-il détourné de sa véritable vocation ? », *Le Monde*, 28 octobre 1976.

322. En effet, des mesures de licenciement du personnel sont prises à l'agence de Marseille et les salariés de cette antenne proposent un contre-projet pendant l'été 1979. Plus, en septembre 1979, simultanément à une série d'attentats contre les locaux du ministère du Travail et le secrétariat d'État aux travailleurs immigrés, le siège de la Sonacotra est plastiqué le 16 septembre faisant « d'importants dégâts ». Ces attentats sont revendiqués par un groupe terroriste alors peu connu, Action directe.

*de Garges-lès-Gonesse, a nécessité une forte concertation avec le ministère de l'Intérieur et des décisions au niveau des ministres eux-mêmes*³²³. »

Les avocats spécialistes des affaires dites de « mal-logés » savent que la durée de certaines procédures donne des délais précieux pour des occupants sans titre face à des propriétaires. L'action du juge Jacques Bidalou devient plus polémique puisqu'il s'engage publiquement. Chacun des éléments nouveaux de cette affaire fait l'objet d'articles de presse nationale. En quoi consiste-t-elle ?

En novembre 1979, le TGI de Thionville ordonne l'expulsion par la police de 49 résidents du foyer de Hayange-Marspich en grève de loyers depuis 1978. Cette opération d'expulsion a lieu le 6 novembre. Mais Jacques Bidalou, président du tribunal de Hayange, en Moselle, ordonne le même jour la réintégration des expulsés sous astreinte journalière de 50 francs par résident pour le bailleur. La cour d'appel de Metz ordonne une nouvelle expulsion³²⁴ et le juge Bidalou est dessaisi de l'affaire, non sans avoir auparavant rendu de nouvelles ordonnances de réintégration. Ainsi débute ce que le journal *Le Monde* appellera alors une « guérilla judiciaire ». La Sonacotra demande sa récusation et le Syndicat de la magistrature, dont le juge Bidalou est membre, proteste. En janvier 1980, cette procédure est suspendue aux négociations qui ont lieu entre les résidents de Hayange et la Sonacotra et dont l'issue favorable pourrait conduire à l'abandon de la procédure de récusation. Cependant, le juge désigné par le tribunal de Thionville se déclare incompétent pour répondre aux demandes de l'avocat des résidents, M^e J. Vergès. Ce dernier récuse à son tour le juge désigné pour remplacer J. Bidalou.

L'affaire est devenue médiatique pendant le mois de février 1980³²⁵. Les personnalités de J. Bidalou et de J. Vergès n'y sont pas étrangères. Le premier se présente comme le fondateur, au sein du Syndicat de la Magistrature, d'une organisation dite Internationale

323. Entretien J.-N. Chapulut (ancien secrétaire général de la CNLI).

324. Les expulsés campent alors dans les locaux de la MJC de Hayange.

325. Le journal *Le Monde* consacre des articles ou des brèves à ce dossier pendant le mois de février 1980. Cf. notamment les 7, 8, 21 et 28 février 1980.

punk³²⁶ et J. Vergès est présenté par *Le Monde* comme « l’avocat des immigrés³²⁷ ». Tous deux cherchent à faire passer le dossier sur le plan politique. Mais cette médiatisation se fonde aussi sur le soutien que rencontrent, par exemple pour Hayange, les résidents. Ils disposent en effet d’un comité de soutien, mais aussi de l’appui des fédérations socialistes et communistes de la Moselle et de la majorité du conseil municipal de Hayange³²⁸. Les maires communistes ont eu, comme on l’a vu, un rôle important dans la période de construction des foyers en acceptant que ces derniers soient implantés sur leur territoire. Dans la phase du conflit, d’autres municipalités de gauche s’associent aux revendications locales des grévistes, mais demandent que les modes de répartition des constructions, soient plus équilibrés entre les différentes communes. Les maires de gauche concernés par l’implantation de foyers de travailleurs apportent donc dans plusieurs cas leur soutien aux résidents.

DES SOUTIENS INDIRECTS AUX RÉSIDENTS

À tous ces nouveaux soutiens, médiatiques, judiciaires, politiques et syndicaux³²⁹, associatifs et municipaux, s’ajoutent des soutiens indirects, plus institutionnels. Les tutelles ministérielles de la Sonacotra, en confiant à des personnalités du Conseil économique et social ou de la Cour des comptes des rapports exploratoires pour trouver une issue au conflit dans les foyers, apportent indirectement des éléments de confirmation du bien-fondé des revendications des résidents. Ces rapports critiquent sévèrement l’absence de lignes

.....
326. À la suite de cette succession de rebondissements, le juge Bidalou est suspendu de ses fonctions en juillet 1980. Il rend public son dossier disciplinaire.

327. In J. Savigneau, « M. Bidalou, juge récusé », *Le Monde*, 28 février 1980.

328. Y. Jambel, maire P.S. de Hayange, dit que les conditions d’hébergement des expulsés sont dangereuses. D’autres maires socialistes participeront au règlement de certains conflits comme à Villemomble en 1980. Les épisodes de Saint-Maur-les-Fossés (affaire du bulldozer de Vitry en 1981), de Courbevoie et de Montreuil (fermeture de foyers en 1995) dans les années qui suivront illustreront le processus de concentration délégué des foyers et du logement social plus généralement organisé sur les communes « ouvrières » par les communes « riches » de région parisienne.

329. Les syndicats de salariés s’engagent souvent aux côtés des grévistes dans des actions locales et municipales. Différents syndicats de la Sonacotra critiquent le caractère raciste de certaines publications internes de la Sonacotra. Cf. *Dossier Sonacotra*, juillet 1976, *op. cit.*

directrices claires dans la gestion par les pouvoirs publics des foyers de travailleurs et les erreurs de gestion multiples de la Sonacotra.

Le rapport Levard pour « l’assainissement de la situation »

En 1978, le rapport Levard³³⁰ met plusieurs points en évidence. Il pointe les conséquences de l’ambiguïté du statut des lieux occupés sur le statut de l’occupant. Il avance que les relations individuelles entre la Sonacotra et le résident devraient être exprimées dans un document contractuel distinct et que le règlement intérieur ne devrait traiter que des aspects collectifs de la vie du foyer. Il préconise une extension de la loi du 3 janvier 1977 concernant l’aide personnalisée au logement (APL) aux résidents des foyers. « Pour des raisons psychologiques, [...] il conviendrait que l’application de l’APL coïncide avec la mise en œuvre de tout le dispositif d’assainissement de la situation actuelle des foyers³³¹. » Le ton général du rapport est critique vis-à-vis de la Sonacotra et de ses tutelles. À propos des questions financières, le rapporteur s’étonne « qu’une société anonyme dont les pertes cumulées de trois exercices représentent 75 fois le capital et les réserves ne soit pas mise en liquidation³³² », et pointe l’enchevêtrement des responsabilités, « des décisions portant sur la gestion sont prises par la tutelle, voire au niveau du ministre, tandis qu’il est reproché à la Sonacotra de prendre parfois des décisions qui débordent sa compétence et engagent l’État. » Le rapporteur recommande une définition précise des missions de la Sonacotra dans un contrat de programme. Comme J.-N. Chapulut, il fixe les termes de l’alternative pour la Sonacotra: soit elle parvient à créer rapidement des entités régionales dotées de véritables pouvoirs et de taille intérieure à 20 foyers, soit « elle doit céder sa place à autant de groupements disposant de la personnalité civile et déléguant les pouvoirs

.....
330. C’est Christian Beulac, alors ministre du Travail, qui mandate, en mars 1978, Georges Levard, membre du Conseil économique et social, pour mener cette réflexion.

331. Cette application est un argument central de la résolution du conflit. G. Levard, « Rapport sur l’hébergement collectif des travailleurs immigrés, ses difficultés et les remèdes possibles », juin 1978, 13 p., ronéo., p. 6.

332. G. Levard, *op. cit.*, pp. 2, 3, 4 et 8.

nécessaires à un organisme central chargé notamment de négocier avec les pouvoirs publics et de passer les grands marchés de fournitures. »

À propos de la grève de paiement des redevances, le rapporteur note que « les résidents sont les personnages les plus importants du système Sonacotra, le reste n'étant que superstructures destinées à leur assurer de manière satisfaisante les services résultant de l'objet social de l'entreprise. » Il liste les griefs des grévistes, (les erreurs de gestion de l'entreprise, la piètre qualité des locaux, les taux de redevance trop élevés et la « cadence des augmentations »), et considère que les redevances doivent être allégées à la hauteur du montant des erreurs financières de la Sonacotra. Ce rapport critique précède la mise en place d'une commission d'étude plus globale sur les logements-foyers, la Commission Delmon mais un autre rapport fournit de nouveaux éléments notamment sur l'action des pouvoirs publics sur ce dossier.

Le rapport Johannet

Une autre mission est confiée à un membre de la Cour des comptes, G. Johannet, proche du parti socialiste. Il s'installe au siège de la Sonacotra pour étudier l'entreprise, ses missions et les difficultés qu'elle rencontre. L'introduction de son rapport présente les origines de la société et en analyse les 20 premières années d'activité. Il donne les éléments d'une critique de fond à l'encontre du système des foyers, constatant que « faute de pouvoir se référer à une politique d'immigration clairement définie, la société n'a été en mesure ni d'élaborer de programme ni de préciser d'éventuelles priorités d'action³³³ ». À propos des opérations de la société et de ses filiales, il considère aussi que « le développement très soutenu de ces activités n'efface pas les incertitudes nées de l'insuffisance de programmation qui a caractérisé depuis 1962 l'action de la Sonacotra il a contribué au contraire à les accentuer³³⁴ ». Les opérations d'aménagement urbain ne font pas partie de sa « mission primitive ». Il critique le concept

333. G. Johannet, « La Société nationale de construction de logement pour les travailleurs », Rapport de la Cour des comptes, juin 1979, p. 1.

334. G. Johannet, *op. cit.*, p. 2.

de foyer comme unique réponse à une grande diversité de besoin de logement et le mode de fixation des prix de journée.

Il apporte ainsi, comme le rapport Levard, une confirmation de la justesse des fondements des revendications des résidents³³⁵ : simultanéité des hausses de redevances et de la baisse des revenus des travailleurs, imprécision de la situation juridique des résidents, « l'équipement et le confort médiocres des foyers-hôtels et [...] le caractère contraignant du règlement intérieur ». À propos du « mouvement de cessation collective des paiements du prix de journée » il pense qu'il remet en cause les missions de la société et sa survie même. Plus, « par son ampleur [il crée] pour la Sonacotra une situation inextricable dont aujourd'hui le redressement ne peut plus relever de la seule responsabilité de la société ». D'après lui la gestion du patrimoine de la Sonacotra doit connaître une profonde réorientation.

La gestion de la crise par les pouvoirs publics.

À partir de 1974 les pouvoirs publics modifient leur politique migratoire et, dans le même temps, transforment les principes de la politique du logement. À l'intersection de ces deux dossiers, la crise dans les foyers et sa résolution s'inscrivent dans ces modifications de l'action publique.

L'ACTION DU GOUVERNEMENT

En 1973, les autorités algériennes ont suspendu l'émigration de leurs ressortissants. En septembre 1974, ce sont les autorités françaises qui stoppent l'immigration de travail. Le contexte général de la gestion du dossier vient de changer pour devenir en lui-même, et non plus seulement dans ses conséquences, un enjeu politique.

.....
335. Listant les difficultés rencontrées par la Sonacotra pour trouver une solution d'ensemble, il prend en compte « l'absence d'interlocuteurs représentatifs », montrant qu'il ne considère pas comme tel le comité de coordination des foyers en grève. Mais il ajoute que « les pouvoirs publics [ont été conduits] à mesurer leur appui à la Sonacotra pour l'exécution des décisions de justice rendues en sa faveur ». G. Johannet, *op. cit.* pp. 3 et 4.

La gestion de l'immigration

La politique de P. Dijoud, marquée par une inflexion nette des axes d'action de son prédécesseur au Secrétariat d'État aux travailleurs immigrés (SETI), doit permettre de maintenir la possibilité de solliciter à nouveau une main-d'œuvre étrangère. La politique sociale en direction de la population immigrée qui est alors lancée vise à la fois l'amélioration de la situation des migrants et l'assurance du contrôle des pays d'origine sur leurs ressortissants. La réforme du financement du logement des étrangers, la politique culturelle (création en 1976 d'un Office national pour la promotion culturelle des immigrés) et l'incitation au retour n'empêchent pourtant pas le développement de la contestation dans les foyers. La dimension médiatique et bientôt politique de la crise oblige les pouvoirs publics à modifier leur mode d'intervention dans le sens d'une solvabilisation de la clientèle des foyers et d'une transformation des modalités financières d'aide aux gestionnaires. La création de la CNLI³³⁶, déjà évoquée, entraîne une désolidarisation de la fonction logement et de la fonction sociale de la gestion de l'immigration. Au sein du SETI, la CNLI devient le seul service compétent chargé des immigrés. La DPM perd cette attribution, ce qui n'est pas sans créer des tensions puisque cette dernière conserve la tutelle du FAS.

« Une circulaire très claire de 1976, si je ne me trompe pas, qui a pour objet la structure de l'administration centrale du ministère, découple l'attribution du logement des attributions sociales en termes d'intégration. Donc, la DPM, à partir de 1976, n'agit plus sur le problème logement, directement, du moins, sur les problèmes d'investissement en matière de logement et, par extension, des problèmes du logement en général. L'en-nui, et c'est pourquoi la question a lentement évolué, c'est que cette organisation de l'administration centrale comportait une vraie incohérence, puisque la DPM gardait la tutelle administrative et financière du FAS. Or le tiers du budget du FAS est destiné au logement. Parce qu'elle assure la tutelle administrative et financière, elle est conduite à s'intéresser, quoi

.....
336. L'arrêté du 11 mai 1976 crée simultanément la CNLI et l'Association financière des collecteurs interprofessionnels pour le logement (AFICIL).

qu'elle veuille, au logement. Donc, la séparation avait, de ce point de vue-là, une incohérence dans l'organisation administrative. Moyennant quoi, et dans ce contexte, ayant perdu cette attribution, la DPM ayant perdu les hommes qui permettaient de la remplir, s'est retirée du champ du logement pendant plusieurs années. Puis elle y est progressivement rentrée, car sur le fond, on ne pouvait pas parler d'insertion, d'intégration des immigrés si l'on ne s'intéressait pas aux questions de logement³³⁷. »

Le déficit de gestion de la Sonacotra et plus généralement des associations gestionnaires, s'accroît dans ce contexte de remise en cause d'une aide à la pierre. Mais en ce qui concerne le logement des étrangers, la loi de finances de 1975 renouvelle les moyens de financement. Elle réserve 0,2 % de la masse salariale au logement des travailleurs étrangers et de leur famille³³⁸. L'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) qui fédère les organismes collecteurs du 1 % logement va affecter une partie de ses ressources à cet objectif, par l'intermédiaire de l'Association financière des collecteurs interprofessionnels pour le logement (AFICIL), spécialisée dans le logement des étrangers.

« La Sonacotra était, sur le terrain, volontairement ignorée par beaucoup de gens. Elle a perçu les problèmes en temps réel et, ensuite, la réaction gouvernementale a toujours eu un peu de retard. Les solutions de 1974-1975 répondaient aux problèmes que la Sonacotra avait connus dans les années 1960. C'est-à-dire que, compte tenu de ce qu'elle fabriquait et de la population qu'elle hébergeait, à la différence des bailleurs sociaux classiques, elle avait un déficit de 1 % patronal, alors que, dans le locatif social, c'est le nerf ultime de la guerre. On n'en sort pas non plus sans soutien des collectivités locales. [...] Ainsi, en 1974-1975, la création d'un secrétariat d'État, la mobilisation de 10 % de la manne 1 % au profit des immigrés, c'était la réponse au problème qui se posait dix ans auparavant. Et, entre-temps, d'autres sont apparus³³⁹. »

.....
337. Entretien G. Moreau (ancien directeur de la Population)
338. Cela représente plus de 600 millions de francs quand les financements du FAS étaient auparavant d'environ 100 millions de francs.
339. Entretien P. Chevallier. (ancien représentant du Crédit Foncier de France)

Ce mode de financement spécifique est utilisé dans des actions élargies à d'autres populations telles que les ex-harkis, les gens du voyage et les travailleurs des DOM-TOM. Il va permettre principalement de soutenir financièrement les gestionnaires de foyers. La réforme financière doit aussi impliquer les employeurs dans cette action pour rompre avec une gestion séparée, voire clandestine, du logement immigré.

Une nouvelle politique du logement et les prémices d'une politique de la ville

La politique du logement s'est transformée. La plupart des acteurs du monde HLM réclament le passage d'une politique du *logement* à une politique de l'*habitat*. La qualité devra dorénavant être le principal objectif³⁴⁰. De plus, le système d'aide n'est pas adapté aux besoins et aux capacités des habitants³⁴¹. La réforme de 1977 entérine les réflexions et les propositions des acteurs les plus influents de la politique du logement dont nous avons vu que certains sont aussi impliqués dans la politique du logement des étrangers. La CNLI est associée aux travaux d'« Habitat et vie sociale » et du Fonds d'aménagement urbain récemment créé³⁴². Une politique de la Ville est en voie d'élaboration dont les mots clés sont alors participation, vie sociale et qualité.

Dans le même temps, les pouvoirs publics adoptent face à la contestation qui se développe dans les foyers une attitude faite à la fois de « négociation » et de « fermeté ». Si P. Dijoud mène, depuis 1974, une action modérée qui est censée s'adapter aux contraintes politiques, celle-ci n'est pas « rentable » électoralement pour la majorité gouvernementale avant des élections législatives en 1978. Lionel Stolérou le remplace en mars 1977 avec des options plus dures. Il va tenter de mettre en place une politique de retour des travailleurs

.....

340. Cf. notamment R. Lion et alii, *Propositions pour l'habitat. Livre blanc*. Paris, UNHLM, n° 244, HLM, 1975.

341. Cf. R. Barre et alii, « Réforme du financement du logement », Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1976.

342. Arrêté du 24 août 1976.

migrants et de limiter les possibilités d'installation des familles « rejoignantes ». Ces transformations vont avoir des conséquences sur la gestion des conflits dans les foyers. Et c'est principalement J.-N. Chapulut qui, comme secrétaire général de la CNLI, s'occupera de ce dossier.

Des phases de négociation, donnant lieu à des rencontres entre les membres du comité de coordination et L. Stolérou, se déroulent simultanément aux actions répressives comme l'expulsion du territoire de 16 délégués de foyers en 1976 ou les vagues d'expulsions des années 1978 et 1979. On peut dire que les répercussions médiatiques de ces actions ont joué un rôle essentiel dans l'émergence des résidents comme acteurs à part entière de la vie politique française, avant que le débat politique ne fasse des étrangers un véritable enjeu, et que les enfants, dit de la « deuxième génération » (marche des Beurs et SOS-Racisme), ne fassent émerger une demande d'une pleine citoyenneté.

De son côté, la Sonacotra se préoccupe plutôt du lien avec le résident en modifiant, sous la contrainte de la jurisprudence, le règlement intérieur pour aller vers un véritable « contrat de résidence ». En revanche les pouvoirs publics prennent en charge la partie collective du conflit à partir de l'organisation des relations des résidents avec la société gestionnaire. La modification des modes de calcul des redevances et l'extension des allocations de solvabilisation aux résidents font aussi partie des solutions. Comme dans d'autres conflits qui rendent visibles les immigrés, l'État intervient en satisfaisant à leurs revendications pour leur redonner une certaine invisibilité sociale.

LA COMMISSION DELMON POUR SORTIR DE LA CRISE

Les pouvoirs publics interviennent directement dans la gestion de la crise dans sa dimension de trouble de l'ordre public. Ils inaugurent aussi une politique symbolique appelée à durer sur cette question en commandant des rapports d'experts censés proposer des solutions pour une issue globale et durable au conflit. En fait, la médiatisation du conflit pousse différents ministères à se préoccuper d'un dossier

peu attractif qu'ils considèrent souvent comme ne relevant pas de leurs compétences propres. « C'était un sujet de société dont tout le monde percevait qu'il était très sensible et dont les canaux habituels n'avaient pas envie de se saisir. [...] Il y avait, à la Sonacotra, un président à la personnalité très forte [E. Claudius-Petit], et sa conscience individuelle synthétisait complètement tout cela. Et tout le monde était heureux d'avoir avec la Sonacotra quelqu'un qui gérait le problème, y compris certains élus locaux. Le foyer Sonacotra, c'était à la fois, me semble-t-il, un endroit que l'on surveillait du coin de l'œil mais dont on était bien content que la Sonacotra se charge et dont on n'était pas responsable³⁴³. »

Alors que des rencontres continuent à avoir lieu entre des représentants des pouvoirs publics, principalement L. Stoléru et J.-N. Chapulut, les représentants du comité de coordination et les membres des associations de soutien³⁴⁴, des experts sont sollicités afin de fournir les éléments d'une transformation de la politique de logement des travailleurs célibataires. En avril 1979, la commission d'étude mise en place par L. Stoléru, et présidée par M. Delmon, membre du Conseil économique et social, remet un rapport appelé à marquer durablement cette politique de logement³⁴⁵. Le principe initialement posé de « non-discrimination » participe d'un discours annonçant le passage de l'action spécifique en direction des populations étrangères vers des actions de droit commun. La commission se prononce donc essentiellement pour rapprocher la situation des résidents des foyers de celle des locataires nationaux dans le logement social. Pourtant dans les faits, la spécificité de la gestion du système des foyers va s'en trouver renforcée. « Je ne crois pas qu'il soit honteux de subventionner la gestion des foyers si

.....

343. Entretien P. Chevallier.

344. Des rencontres secrètes ont lieu à la demande du gouvernement entre le secrétariat d'État, la Sonacotra et le comité de coordination en janvier et février 1979. Elles débouchent sur un constat d'échec. Le comité ne sera d'ailleurs pas représenté lors des travaux de la commission Delmon.

345. P. Delmon (sous la présidence de), « Rapport de la commission d'étude pour les foyers de travailleurs migrants », avril 1979. P. Delmon est aussi à cette époque président de la Commission nationale permanente des charges collectives et des relations entre propriétaires et locataires.

l'on pense que cela a un intérêt collectif. Pour moi, il y avait un intérêt manifeste d'un point de vue économique et social: les immigrés qui vivaient en foyer ne faisaient pas venir leur famille alors qu'on avait un problème d'accueil. On a mis en place une commission avec les représentants des syndicats mais aussi des résidents des foyers. Les syndicats ne sont généralement pas favorables à une représentation institutionnelle directe des immigrés. La commission a mis au point un système d'aides fondées sur des principes juridiques et financiers. À ma grande surprise, ce système est toujours en place alors qu'il n'était pas fait pour durer, en particulier l'aide transitoire au logement et l'aide à la sous-occupation³⁴⁶. »

La commission Delmon constate le bien-fondé de certaines des revendications des résidents

Comme les rapports Levard et Johannet, le rapport de la commission Delmon reprend les griefs et les revendications du comité de coordination des foyers en grève sur trois points: le statut d'occupation, le droit de réunion et les prix. « La commission demande que soit créé un type de contrat d'occupation définissant strictement les droits et les obligations de l'organisme logeur et de chacun de ses résidents. » Elle « demande également que le droit d'expression collective des résidents des logements foyers soit reconnue [et que] les tarifs des redevances [soient] définis d'une manière comparable à celle des loyers dans le logement HLM³⁴⁷. »

La diversité des interprétations possibles de la nature du lien entre logeurs et résidents rend nécessaire une clarification. En effet, si le logement-foyer s'apparente à d'autres types de logement, il reste néanmoins particulier. C'est une sorte de meublé, mais son caractère collectif l'en différencie. C'est un hôtel, et notamment pour la Sonacotra, qui nomme ses bâtiments « foyers-hôtels », mais il « offre aussi des prestations supplémentaires, de même qu'un mode de vie finalement différent. [...] En outre les garanties offertes au client

.....

346. Entretien J.-N. Chapulut.

347. P. Delmon, *op. cit.*, pp. 1, 7, 13.

d'un hôtel paraissent très insuffisantes pour un résident de logement-foyer » en raison de la durée longue de son installation et du fait qu'il s'agit d'une résidence principale.

La commission Delmon considère d'abord qu'il faudra mettre au point un nouveau type de contrat entre résident et gestionnaire censé être commun à tous les occupants de foyers, handicapés, jeunes travailleurs, personnes âgées et travailleurs migrants³⁴⁸. Elle propose donc de créer un titre d'occupation pour le résident, signé par les deux parties et listant les locaux et les caractéristiques de ceux-ci ainsi que les prestations fournies. Contre la fourniture de ce logement, le résident doit payer une redevance couvrant la totalité des frais³⁴⁹. Pour la commission, cette définition d'un contrat de type nouveau est du ressort de la loi³⁵⁰.

Les membres de la commission demandent ensuite la reconnaissance du droit à l'expression pour les résidents³⁵¹. Là encore, le mouvement est le même que pour les locataires de grands ensembles. La commission qui a procédé à un recensement, constate que, dans les organismes gestionnaires de foyers, près de trois foyers sur quatre disposent d'un comité de résidents issus des négociations foyer par foyer. En revanche, leurs modalités de désignation et de fonctionnement sont très diverses et « il serait nécessaire de poser quelques grands principes s'imposant à tous pour permettre aux résidents de faire valoir leurs revendications ». La commission propose en conséquence de poser le principe de la reconnaissance officielle d'un droit à l'expression collective reconnu par la loi et intégré à

.....

348. Cela ne sera le cas qu'en 1994, dans le cadre de la législation sur les résidences sociales.

349. La durée du contrat doit être indiquée de même que les obligations des deux parties, pour ce qui concerne les bailleurs (entretien, responsabilités, possibilité d'une occupation paisible, droit de visite), et pour les résidents (utilisation des locaux conformément à leur destination et occupation en « bon père de famille »).

350. Un projet de loi du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, Michel d'Ornano, dans le gouvernement Barre, aurait dû donner lieu à la création d'un contrat de résidence distinct d'un contrat de bail sur le plan légal. Mais cette loi ne verra pas le jour. In « Projet de loi portant « création d'un contrat de résidence », n° 1304, session 1979-1980.

351. « Il est en effet naturel qu'une collectivité vivant dans un lieu clos tel que le foyer ressente le besoin de pouvoir s'exprimer collectivement », P. Delmon, *op. cit.*, p. 10.

celle créant un contrat de résidence. Le comité de résident doit pouvoir être consulté sur les questions relatives au règlement intérieur et sur l'organisation de la vie collective dans le foyer, de même qu'il doit pouvoir recevoir des informations concernant le budget du foyer, sur « les légitimes questions que les résidents ne manqueront pas de se poser sur le contenu de la redevance qu'ils acquittent » et sur l'emploi de la subvention donnée par le FAS pour l'animation.

La commission reprend aussi un point des revendications de la coordination en demandant à ce que le comité de résident puisse être consulté à l'occasion d'un litige entre l'organisme gestionnaire et un résident. Sans aller jusqu'à la notion d'arbitrage, la commission propose l'idée d'une intervention de « conciliation ».

La commission Delmon propose l'extension de l'allocation personnalisée au logement aux résidents

Par ailleurs, la commission se penche sur les problèmes économiques et financiers posés par cette politique de logement. Elle entérine la disparition de l'objectif d'équilibre de gestion pour les organismes depuis 1975³⁵². Elle réclame une clarification des modes de financements pour assurer une gestion sans déficit. Gestion décentralisée, unification et standardisation des modes de calcul des redevances, extension de l'APL³⁵³ aux résidents des logements-foyers et réaménagement des systèmes d'aides publiques aux gestionnaires, telles sont les recommandations de la commission Delmon.

Le mode de calcul des redevances fait l'objet d'un long développement. Le rapport constate que les prix ont toujours été décidés unilatéralement par les gestionnaires sans donner de justifications

.....

352. « Depuis 1975 les redevances perçues ne compensent plus les coûts, la différence étant fournie par des subventions : la notion d'équilibre de gestion a donc perdu son sens », P. Delmon, *op. cit.*, p. 18.

353. Des aides au relogement pour des personnes venant de bidonvilles ont été mises en place dans les années 1970 par le FAS. Ces mesures vont être prolongées sous la forme de l'Aide transitoire au logement (ATL). Le passage de l'ancien système de tarification à celui-ci va se faire avec une aide calculée de manière à limiter « le taux d'effort » des résidents des foyers au niveau de confort le plus bas et qui, pour cette raison, ne pourront être immédiatement conventionnés à l'APL.

aux résidents. Les prix ont toujours évolué moins vite que le salaire minimum si on se fonde sur des chiffres fournis par la Sonacotra³⁵⁴. Mais les rapporteurs considèrent que les résidents sont très sensibles à l'évolution de cette redevance parce que leur projet migratoire est économique et que le poste logement ne doit pas représenter une part trop grande de leur budget³⁵⁵. L'hétérogénéité des prix pratiqués d'une région à l'autre rend les foyers de la région parisienne moins chers que ceux de province. Les propositions de la commission visent à séparer la détermination de la redevance de la solvabilité des résidents et à unifier le calcul de la redevance par péréquation à l'échelle du parc des foyers. Elle propose aussi une aide à la sous-occupation. Ce système de subvention va modifier les circuits de financements mais va contribuer à pérenniser l'archaïsme du « système des foyers ».

L'aide à la gestion des foyers est jusqu'alors essentiellement assurée par le FAS. « *En fait, entre 1973 et 1983, une tension extrême s'est développée au sein du FAS entre les pouvoirs publics d'un côté et les syndicats de l'autre. L'enjeu portait sur le fait que la Sonacotra, premier client et premier fournisseur du FAS, absorbait une part considérable de ses financements pour un service rendu qui, compte tenu de l'apparition au grand jour de l'insalubrité générale du parc à l'occasion du conflit des grèves de loyer et de redevance, faisait que plus personne ne pouvait totalement fermer les yeux*³⁵⁶. » Le système mis en place avec la loi de finances de 1975 créant le 0,2 % (fraction du 1 % patronal) devait permettre de désengager le FAS et l'État du soutien direct à la construction et à la gestion des foyers pour se porter sur le financement de l'action sociale en direction de la population immigrée. Pourtant l'aide à la gestion s'accroît alors considérablement.

.....

354. Entre 1973 et 1978, les redevances ont augmenté de 50 % environ alors que, dans le même temps, les prix à la consommation augmentaient de 74 %.

355. Le rapport intègre la « prise en compte des charges de famille. [...] Un abattement sur les ressources peut être effectué quand le bénéficiaire de l'aide est séparé de sa famille pour laquelle il a la charge d'un deuxième logement », P. Delmon, *op. cit.*, p. 40.

356. Entretien M. Yahiel (ancien directeur général du FAS).

DES FINANCEMENTS MAIS PAS DE PILOTAGE

En 1976, une première enveloppe de 80 millions de francs est accordée aux gestionnaires pour compenser les déficits causés en partie par les cessations de paiement, puis cette aide s'accroît pendant la durée des conflits. Le parc de foyers a vieilli et nécessité des travaux considérables, des erreurs techniques ont été faites en l'absence de véritable réglementation à ce sujet avant 1974. Les organismes collecteurs du 1 % patronal (AFICIL) seront mis à contribution et le FAS apportera un soutien financier important pour équilibrer les finances des organismes gestionnaires et pour permettre ces travaux de remise en état du patrimoine. « *La création du secrétariat d'État aux Immigrés par le nouveau président de la République, en 1974, a rebattu toutes les cartes. Puis il y a eu la création à laquelle j'ai participé, j'en ai été la cheville ouvrière technique, du 0,9 %, la création de l'AFICIL, la mobilisation du Fonds d'action sociale de façon très systématique. Cela a donné le sentiment aux Finances que financièrement le dispositif était pris en main par les ministères, dont c'était la responsabilité, qui acceptaient d'ouvrir leur porte-monnaie ou de dériver le 1 % patronal, et que cette espèce de porte-à-faux qui avait permis le volontarisme de Claudius-Petit était en train de se consolider. S'il n'y avait pas eu tout cela, la Sonacotra aurait fait faillite*³⁵⁷. »

La transformation de la politique de logement menée par l'État à partir de 1976 se produit en même temps que celle de la politique de gestion de l'immigration. Pour les occupants des foyers, les résultats de la négociation se traduisent principalement par la possibilité de bénéficier de l'allocation personnalisée au logement et par l'obtention d'un statut de résident³⁵⁸. L'extension de l'octroi de l'allocation personnalisée au logement entérine le changement dans la forme de soutien de l'État au logement vers une « aide à la

.....

357. Entretien P. Chevallier (ancien représentant du CFF au CA).

358. Les nouveaux contrats de résidence indiquent les modalités de fixation et d'évolution des prix. Les nouveaux règlements intérieurs sont plus souples et les résidents ont obtenu des droits de réunion, de visite et des possibilités de cogérer certaines parties du budget de fonctionnement de leur foyer conformément à la circulaire Stoléro.

personne ». Elle contribue à solvabiliser la clientèle résidente et va fixer durablement dans les foyers une population qui, en raison de ses faibles revenus et de discriminations systémiques, ne trouve pas à se loger dans le parc HLM. « *Mon sentiment était qu'aux ministères de l'Intérieur, du Logement et des Affaires sociales personne n'avait le dossier en main. Claudius avait suffisamment d'entregent et inspirait suffisamment de respect pour gérer au niveau local avec les préfets, mais au niveau central... Illustration un peu technique de ce que je vous dis: le 1 % patronal n'a commencé à voir des correspondants organisés et structurés dans les administrations qu'au début des années 1970. Quand je dis correspondants structurés et organisés, c'est-à-dire, un bureau à la direction de l'Habitat chargé de cela, un collaborateur de la direction du Trésor ayant officiellement dans son portefeuille personnel le sujet du 1 % patronal, et je ne parle même pas des Affaires sociales, où ils s'y sont intéressés qu'à partir de 1974 et la création du secrétariat d'État. [...] Ce qui prouve bien que le sujet logement des travailleurs, qu'ils soient immigrés ou pas, n'était pas supporté par l'administration. Cela relevait du paritarisme du 1 %, un paritarisme extraordinairement peu réglementé, et cela valait aussi pour la Sonacotra. La direction de la Construction avait, à ma connaissance, dans les années 1960, inventé la notion de foyers de jeunes travailleurs et d'immigrés. Elle avait tordu ses procédures financières et administratives pour s'y adapter, y compris toute la technique et le contrôle des prix et de la qualité technique. Mais c'était tout. Le sujet n'était pas envisagé dans toute sa globalité, et surtout concernant le 1 % cela a continué puisqu'il a fallu attendre le milieu des années 1980 pour que l'on crée l'ANPEEC [Agence nationale pour l'effort des employeurs pour la construction], c'est-à-dire un organisme paritaire de tutelle des CIL [collecteurs interprofessionnels du logement], avec la présence de l'État. Il a fallu attendre le milieu des années 1980 pour que les CIL soient tout simplement soumis à l'obligation d'avoir un comptable. Jusqu'au milieu des années 1980, on avait 70 milliards d'encours de financement, de prêts qui étaient gérés par 300 associations de loi de 1901, c'est-à-dire rien du tout. Et les CIL n'ont eu de comptabilité de droit commun qu'au milieu des années 1980. Les administrations, sur ce sujet du logement des travailleurs en*

*général, étaient d'une vacuité assez totale*³⁵⁹. » Ces nouvelles sources de financement permettent sans doute une sortie de la crise des foyers mais la plupart des acteurs considèrent que le dossier reste non géré politiquement à la fois par manque de données mais aussi parce que plus aucun ministère ne se sent directement concerné.

La fin de l'âge d'or: politisation, scission, exclusion

Au sortir de cette période de médiatisation de son action, la Sonacotra est devenue l'institution emblématique de la gestion de l'immigration de travail, alors que la question migratoire est maintenant au centre du débat social et politique³⁶⁰. Et sa dimension nationale, qui l'a longtemps avantagée, devient un handicap dans le cadre de la décentralisation donnant des pouvoirs accrus aux municipalités. Financièrement en crise, obligée de se recentrer sur les seuls foyers au détriment de ses autres activités, la Sonacotra assiste aussi à la transformation de sa clientèle qui d'immigrée devient défavorisée.

Décentralisation de la gestion et nouvelles équipes dirigeantes *Restructuration et menaces sur l'avenir de la Sonacotra*

Le mouvement de restructuration entamé en 1976 se poursuit plusieurs années sous la conduite de dirigeants successifs. Il touche à la fois les directions principales de la société, dont les domaines d'actions se transforment, et les modes de relations entre le siège central de la société et l'exploitation. Les premières transformations portent sur le découpage du parc sur la base d'une décentralisation régionale.

Jusqu'au milieu des années 1970, la direction du logement regroupait la gestion des isolés et celles des familles. Celle des isolés (foyers) occupe plus de neuf dixièmes de l'activité. Elle est découpée en 1976 en huit délégations régionales. La gestion des familles est moins importante et concerne des cités de transit (60 cités de transit soit 3 800 logements). Elle est découpée selon le même principe. En

359. Entretien P. Chevallier.

360. Alors qu'elle était censée les combattre et les remplacer par des logements *décents* la Sonacotra est dorénavant assimilée dans la presse aux « marchands de sommeil ».

1978, une direction de la gérance qui supervise et coordonne les huit délégations régionales, s'emploie à mettre en œuvre une décentralisation des responsabilités de gestion du réseau des foyers. « *En matière d'organisation et de structures de la Sonacotra, l'objectif était de créer de petites entreprises de taille moyenne, avec des directeurs régionaux qui aient un profil de chef de PME. [...] Le schéma directeur était celui d'un contrôle de gestion sur la base d'un réseau d'établissements aussi décentralisés que possible: régions elles-mêmes découpées en secteurs. Dès 1981, on percevait bien qu'il fallait passer au stade des unités de gestion, intermédiaire entre secteur et foyer*³⁶¹. »

La suite de ce mouvement sera la mise en place progressive de centres de gestion regroupant quelques centaines de « lits » (trois ou quatre foyers) et appelés unités de gestion. Mais cette transformation reste en deçà de certaines propositions du rapport Levard et de J.-N. Chapulut³⁶². Ces derniers préconisent une réforme plus radicale³⁶³ anticipant dans l'esprit sur les réformes des lois de décentralisation. « *L'actionnaire principal de la Sonacotra, c'est l'État qui, en 1980, n'était plus intéressé par la possession et la direction d'une société à vocation nationale dont l'objet était le logement des étrangers. Or la Sonacotra avait besoin de capitaux permanents, notamment pour combler ses pertes, mais aussi pour préparer l'avenir. Dans mon esprit, la régionalisation de la société avait plusieurs avantages: le seul financement possible était le 0,2 % et les collecteurs locaux pouvaient avoir une motivation pour en devenir les actionnaires, surtout si les HLM faisaient partie de l'opération; de plus, les problèmes de logement des immigrés et les populations concernées étaient, et restent d'ailleurs, très différents d'une région à l'autre. Un fonctionnement centralisé n'avait plus de sens. L'État aurait pu garder un rôle d'orientation au niveau d'une holding nationale. C'était une solution pour insuffler les quelque*

.....
361. Entretien P. Bon.

362. J.-N. Chapulut, « Une politique de logement des immigrés, pourquoi ? » *In Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° 4, 28 janvier 1980, pp. 12 à 17.

363. Les besoins en foyers nouveaux étant considérés comme réduits, la Sonacotra pourrait être « éclatée » en plusieurs entités distinctes disposant d'implantations locales et de soutiens financiers locaux avec les collecteurs du 1 % patronal.

*200 millions de francs nécessaires à un fonctionnement équilibré de la Sonacotra. Les filiales HLM étaient un des moyens pour faire admettre ce système de financement aux acteurs locaux*³⁶⁴. »

L'informatique fait son apparition pour les tâches de traitement des données et va prendre toute son importance avec l'apparition d'impayés de la part de la clientèle touchée par la crise économique et le développement de la lutte contre l'immigration clandestine. Certains domaines d'action disparaissent. L'achèvement des grandes opérations d'aménagement urbain et des « grands chantiers », conçues pour loger provisoirement les ouvriers des dits chantiers, ne rend plus indispensable la Damur, qui les pilotait. La politique de fermeture « disciplinaire » des foyers connaissant des situations de cessation de paiement s'accompagne en fait d'un véritable volet de désinvestissement, puisque des foyers en état de sous-occupation chronique sont alors fermés. La société doit s'adapter aussi à l'évolution du financement des logements par l'État visant à une amélioration qualitative et, pour ce faire, doit acquérir une véritable compétence de maître d'ouvrage. La Sonacotra va se doter des instruments nécessaires d'une part à la réhabilitation de son parc pour bénéficier des conventionnements (APL) avec l'État et d'autre part à l'intervention dans les villes par des opérations de moins grande taille que naguère mais plus précises telles que des acquisitions réhabilitations et des « curetages » d'îlots insalubres³⁶⁵. Une direction des investissements et du développement prend en charge les petites opérations d'aménagement urbain, même si la situation financière (autorisations d'achats limitées par les tutelles du conseil d'administration) amoindrit considérablement sa marge d'action.

L'arrêt de la construction de foyers de travailleurs et l'abandon de l'aménagement urbain, revenant trop cher, posent finalement la question de l'avenir de la Sonacotra. D'après ses tutelles, elle doit adopter une stricte logique de gestion financière pour perdurer

.....
364. Entretien J.-N. Chapulut.

365. La dernière opération de grande ampleur menée par la Sonacotra en termes d'aménagement sera celle conduite à Nice pour en résorber les derniers grands bidonvilles dont celui de la « Digue des Français ».

et assurer sa mission de logement. La rotation des personnalités à la tête de l'entreprise sera un indice de l'incertitude des pouvoirs publics vis-à-vis de l'entreprise.

Le renouvellement des équipes dirigeantes

La complexification progressive de la gestion de la Sonacotra, tant dans la dimension humaine et politique que dans ses aspects financiers et immobiliers entraîne pour les pouvoirs publics des difficultés à se positionner clairement³⁶⁶. Entre 1976 et 1981, la Sonacotra est mise sous la tutelle de la CNLI et le départ de E. Claudius-Petit en 1977 traduit cette perte d'indépendance. Après 1981, l'arrivée de R. Casamitjana, acteur de la politisation du dossier des grèves, comme président-directeur général fait entrer la Sonacotra dans une phase décisive de transformation de son parc.

Des présidences tournantes

Le départ en 1977 de E. Claudius-Petit, président depuis 1956, est un changement historique pour l'entreprise. Après en avoir dirigé les destinées pendant près de 20 ans, il est atteint par la limite d'âge. Homme ayant incarné les différentes missions et facettes de la Sonacotra, tribun défendant dans les ministères ou à l'Assemblée nationale les décisions et les textes susceptibles de faciliter sa tâche, Claudius-Petit quitte la présidence à 70 ans. Il est remplacé par Philippe Daublain³⁶⁷, présenté à E. Claudius-Petit par P. Bon³⁶⁸, avec qui il a travaillé précédemment. À cet ancien haut responsable de la société BSN, au sein

366. « Au-delà des choix politiques et des problèmes de positionnement, je crois que la grande erreur qui a été faite pratiquement en permanence sur ce sujet a été de sous-estimer ce secteur, sorte de « cinquième roue du carrosse ». Et, dans tous les services, on a eu affaire, au mieux, à un grave manque de moyens humains. » Entretien M. Yahiel (ancien directeur du FAS).

367. Président de 1970 et 1975 du centre français du patronat chrétien où il a succédé à Y. Chotard, il appartient à la même famille de pensée que E. Claudius-Petit. Sa sensibilité sociale trouve à s'exprimer à la tête de la Sonacotra puis de l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL). C'est un ingénieur agronome qui a toujours conservé un « intérêt appuyé » pour le logement des ouvriers. Entretien P. Daublain.

368. « Philippe Daublain m'a beaucoup aidé. J'avais été son bras droit quand il était patron du Verre plat chez BSN. Je l'avais mis en rapport avec Claudius-Petit fin 1976. Les deux hommes se sont tout de suite estimés et Claudius a jugé P. Daublain digne de lui succéder à la présidence de la Sonacotra. » Entretien P. Bon.

de laquelle il a réalisé l'essentiel de sa carrière, succède rapidement Max Laxan en juin 1979. Le parcours atypique de ce dernier au sein de l'inspection des Finances passe par ce poste dans l'attente d'une nomination à la sous-direction du Crédit foncier. En mai 1980, M. Laxan quitte ses fonctions et il est remplacé par Hervé de Charrette³⁶⁹, plus politique, qui a deux objectifs immédiats, le premier, de gestion, qui a trait au rétablissement des comptes déficitaires et le second, relevant de l'organisation, visant à instaurer une interdépendance plus grande entre les filiales Logis et la Sonacotra.

« Lorsque de Charrette est arrivé à la présidence de la Sonacotra, il a souhaité prendre aussi la présidence de toutes les filiales. Et, au bout d'un certain temps d'observation, il s'est rendu compte que ces filiales avaient une forte implantation locale, régionale ou interrégionale. De son point de vue, il était un peu aberrant que la politique de ces filiales continue à être initiée à Paris, quelquefois par "Quai de Passy" [ministère de l'Équipement] interposé, puisque le directeur de la Construction, siégeant au conseil d'administration, avait tendance à faire passer par la Sonacotra en direction des filiales un certain nombre de directives, en particulier lorsqu'il s'agissait de mener quelques opérations innovantes ici ou là³⁷⁰. »

Il entend définir des perspectives à moyen terme, notamment de recherche d'une nouvelle clientèle. Il n'aura pas le temps de les mettre en œuvre, mais elles se retrouveront en partie dans les objectifs de son successeur, Ramon Casamitjana. En l'espace de quatre années, cette entreprise a connu quatre présidents « intérimaires³⁷¹ », la continuité de l'action étant assurée par le directeur général, P. Bon, et par J.-N. Chapulut, secrétaire général de la CNLI.

369. H. de Charrette connaît bien le dossier, ayant été au cabinet de P. Dijoud au milieu des années 1970.

370. Entretien J. Alaux (ancien directeur de la Logiouest).

371. Il s'agit d'une fin de carrière pour P. Daublain qui, à la fin de son mandat, restera au conseil d'administration comme représentant de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM). C'est une pause dans les parcours de M. Laxan et de H. de Charrette, ce dernier trouvant dans la Sonacotra les structures d'une société nationale qui peut l'aider dans la suite de sa carrière politique.

Changement des tutelles et action de R. Casamitjana

Un nouveau changement de président de la Sonacotra voit succéder R. Casamitjana à H. de Charrette quelques jours après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République en mai 1981³⁷². La première période de la politique socialiste en matière d'immigration prend le contre-pied de celle développée précédemment sous la présidence de V. Giscard d'Estaing. Mais les nominations des responsables politiques chargés du dossier de l'immigration sont marquées par leur faible spécialisation³⁷³. Les mesures concernent d'abord la gestion des flux par une modification de la réglementation sur les conditions d'entrée et de séjour. Elle vise à garantir la stabilité du séjour pour certaines catégories d'étrangers et à autoriser à nouveau le regroupement familial, limité auparavant par L. Stoléru. L'opération de régularisation de travailleurs clandestins a une forte portée symbolique. D'autres secteurs de la politique d'accueil et d'insertion des étrangers connaissent une évolution³⁷⁴ et notamment la question de l'islam, qui devient un enjeu politique³⁷⁵.

.....

372. Lors de son premier conseil d'administration, R. Casamitjana se définit comme un homme d'entreprise qui a eu une carrière dans la distribution de biens industriels. Il rappelle ses origines espagnoles. Il dit sa sensibilité aux conditions de vie des migrants et précise ses engagements en faveur de l'amélioration de celles-ci. In PV de CA de la 120^e délibération, 25 mai 1981. Lors de sa première déclaration publique, R. Casamitjana rappelle « que la rigueur de la gestion ne peut être dissociée d'une concertation permanente avec le personnel notamment de ses syndicats et de ses instances élues. Un dialogue à instaurer aussi avec les locataires pour inventer des relations d'un mode nouveau en particulier dans la pratique sociale quotidienne. » In *Le Progrès de Lyon*, 2 novembre 1981. Nous avons interviewé R. Casamitjana en 1996 mais il a refusé la publication d'extraits de cet entretien.

373. Les responsables de la commission « immigrés » du PS n'ont pas été consultés pour la nomination de F. Autain, qui n'est pas un spécialiste de cette question, à la tête du SETI. Cf. P. Weil, *op. cit.* p. 198.

374. Le FAS connaît aussi une transformation, notamment par l'articulation des différentes actions sectorielles (Conseil national des populations immigrées – CNPI) et la régionalisation avec les conseils régionaux pour l'insertion des populations immigrées. Le droit d'association reconnu pour les étrangers donne l'occasion à certains résidents de développer leur participation locale.

375. Les années 1980 sont caractérisées par une visibilité croissante de l'islam par l'intermédiaire de prênes dans les salles de prière par des cheikhs dont le plus connu est Fayçal Morlaoui. Ces prênes et ces prédications proposent un modèle d'interprétation de l'islam plus virulent. Par ailleurs, d'autres groupes de prédicateurs tel Foi et Prati-

Les socialistes n'iront pas jusqu'à octroyer le droit de vote aux étrangers, comme cela était prévu dans leur programme de gouvernement. Mais c'est surtout par la création de nombreuses associations culturelles, dans le cadre de la loi de 1901, que va se traduire ce droit nouveau pour les résidents. La pratique de l'islam, jusqu'alors cantonnée aux usines et aux salles de prière dans les foyers, connaît un notable mouvement de visibilité. Les foyers connaissent les répercussions de ces transformations de l'islam en France car les salles de prière sont devenues à la fois des lieux essentiels de la pratique de la prière collective, notamment du vendredi, et des enjeux de pouvoir entre les différentes tendances des islams français et étrangers pour capter la population de confession musulmane vivant dans l'environnement immédiat du foyer.

La nomination de R. Casamitjana est aussi un signe de changement. En effet, comme nous l'avons vu, la Commission nationale « immigration » du parti socialiste, qu'il a contribué à fonder avec J. Le Garrec, a joué un rôle important dans le développement et le règlement de la crise dans les foyers. R. Casamitjana a été très impliqué dans le soutien au comité de résidents. Le nouveau président recompose son équipe. En mars 1982, il provoque le départ de P. Bon et décide d'occuper seul cette fonction comme président-directeur général. Il s'entoure de deux directeurs adjoints qui viennent respectivement de la RATP et du ministère du Travail. Cette équipe aura comme axe principal d'action la transformation du patrimoine immobilier et la réduction du personnel³⁷⁶. La situation financière de l'entreprise reste critique alors que seule une coûteuse politique de réhabilitation et de conventionnement des établissements peut permettre un rétablissement. Dans le même temps, les tutelles changent certains de leurs représentants au conseil d'administration.

.....

que commencent à revendiquer la construction de véritables mosquées. Certains pratiquants refusent de cantonner leur pratique religieuse dans la seule sphère du privé.

376. Le nombre des salariés permanents dans l'entreprise passe de 1 663 personnes en 1979 à 1 646 en 1982 soit une baisse de plus de 300 personnes en trois ans.

C'est principalement le départ de J.-N. Chapulut qui marque ces changements et annonce le déclin de la CNLI³⁷⁷ dans son contrôle rapproché de la Sonacotra parallèlement à un renouveau de l'influence de la DPM. Avec le développement de la problématique de l'insertion des populations étrangères, la DPM va progressivement récupérer ce dossier, profitant d'erreurs de gestion de la commission³⁷⁸.

La question de la réorganisation des services techniques est une priorité de cette équipe. Un audit diagnostique l'insuffisance en dotations financières et en méthodes d'entretien des bâtiments. L'entreprise intervient sur des petites opérations telles que le curetage d'îlots, la résorption et la réhabilitation plutôt que la construction sur terrains nus. C'est toujours le point de passage obligé pour la création de capacités nouvelles. La phase de déconcentration des services a été lancée par l'équipe de P. Bon permettant la mise au point des programmes plus à proximité de l'exploitation. Mais ce mouvement doit être accentué pour faire face aux conséquences des lois de décentralisation de 1982 et de 1983 qui transfère un certain nombre de compétences aux collectivités locales.

L'importance croissante des collectivités territoriales et la stigmatisation des foyers

Ces lois ont transféré de nombreuses compétences en matière d'urbanisme et ont donné une plus large autonomie aux offices locaux d'habitat social. Si les municipalités ont depuis longtemps montré des réticences pour laisser s'implanter des immeubles logeant des étrangers et particulièrement des célibataires, la politi-

.....
377. J. Isnardi remplace J.-N. Chapulut comme secrétaire général de la CNLI (décret du 19 novembre 1981). Ce changement marque le départ d'une personnalité que plusieurs acteurs ont décrit comme le véritable « patron » de la Sonacotra entre 1976 et 1981. En 1984, J. Isnardi quitte ce poste et A. Chaudières le remplace. Cette succession de responsables à la tête de la CNLI traduit une période de déclin pour la commission lié au départ de cette forte personnalité. Lors de sa création en 1976, elle est clairement chargée du problème du logement des immigrés et de leur famille, en lien étroit avec le ministère du Logement. Mais la DPM conserve la tutelle du FAS, dont un tiers du budget est consacré au logement des immigrés.

378. L'arrivée en 1986 de G. Moreau à la direction de la Population marquera le retour effectif de la DPM sur ce dossier.

sation progressive du dossier concernant l'immigration va accentuer ce rejet. Les moyens nouveaux obtenus par les municipalités avec la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 en matière de plan d'occupation des sols vont donner l'occasion à ces collectivités territoriales de multiplier les obstacles pour la construction de tels bâtiments. Les maires peuvent s'appuyer sur les réactions des riverains et sur la médiatisation croissante de tout ce qui se rapporte à l'immigration.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, plusieurs affaires liées à l'hostilité de riverains ou de municipalités à l'encontre de foyers d'immigrés ont fait l'objet d'une couverture médiatique. Un référendum a lieu en septembre 1979 à Levallois-Perret, dans les Hauts-de-Seine, pour savoir si la population acceptait la construction d'un foyer. En 1981, l'affaire « des bulldozers » de Vitry donne un nouvel éclairage sur le changement d'attitude des municipalités communistes vis-à-vis de l'implantation de foyers³⁷⁹. C'est ce « climat » particulier dont parle le directeur de la Sonacotra de l'époque: « Alors, sur les constructions elles-mêmes, il est évident que, après toute la période des grèves de loyer, c'était en 1977-1980, la Sonacotra n'avait pas bonne presse. Le terme de Sonacotra était affreux ! Les collectivités locales ne tenaient pas à avoir des établissements de célibataires, qui étaient des abcès de fixation. En tout cas, la presse avait mis en avant comme tel un certain nombre d'édifices où il y avait eu des difficultés. En conséquence, il était fort difficile de faire admettre aux collectivités locales que l'amélioration du logement des isolés passait par la construction d'établissements spécialisés. Il était même ardu de faire accepter des constructions nouvelles, à capacité égale, pour ne pas offrir seulement, dans certaines d'entre elles, 4,5 m² par isolé. Maintenant que je connais un peu mieux le logement social, je me rends compte que c'était cependant dû, pour une bonne part, au fait que la société avait

.....
379. Des Maliens expulsés d'un foyer de Saint-Maur-les-Fossés par la municipalité apparentée de droite doivent être relogés à Vitry. Le maire refuse et fait détruire l'endroit prévu pour ce relogement déclenchant une polémique à l'Assemblée entre L. Stoléro et les députés communistes. Des demandes de fermeture sont faites par les maires de Dammarie-les-Lys et de Montigny. En 1982, les habitants d'une cité « arménienne » de Nice refusent la construction d'un foyer de la Sonacotra et plusieurs incidents opposent les habitants à la police.

*perdu souvent le contact de terrain avec les collectivités territoriales. Nous sommes dans un pays où l'urbanisme et le droit de construire sont un pouvoir et une responsabilité des collectivités territoriales*³⁸⁰. »

Car l'immigration prend une place nouvelle dans le débat politique et la Sonacotra, en raison de sa médiatisation durant les années de grève des loyers, est devenue une appellation générique pour l'ensemble des foyers pour travailleurs migrants. Dans la presse régionale et locale comme dans la presse nationale, le terme Sonacotra est, à partir de 1983, le plus souvent associé aux « problèmes » de l'immigration, de la délinquance, de l'islam, des clandestins, etc. Certes, des articles évoquent localement des projets et des réalisations architecturales (rénovation, réhabilitation, projets sociaux et opérations culturelles) montrant l'entreprise et ses clients sous une facette plus positive liée à la participation à la vie de la cité, à l'accueil des « déshérités » et à l'engagement dans des manifestations antiracistes et des activités d'associations soutenant les travailleurs immigrés. Mais les faits divers prennent la place principale dans la représentation associée aux foyers Sonacotra : trafic de stupéfiant ou de voiture, prostitution, altercations et rixes, accidents et incendies, vols ou meurtres, sont abondamment recensés par la presse locale. Le traitement régulier de l'immigration par la presse nationale pose la question de manière générale (articles de fond, dossiers spéciaux), mais les articles stigmatisent régulièrement le mode d'habitat foyer sous le nom de Sonacotra. Les analyses portent de plus en plus souvent sur des difficultés d'intégration et des oppositions de mode de vie entre les populations. Dans ce contexte, la presse³⁸¹ et les intellectuels d'extrême droite, à la suite des publications de J.-Y. Le Gallou³⁸² et de A. Griotteray³⁸³, concentrent leurs attaques sur les foyers et notamment ceux de la Sonacotra³⁸⁴. J.-M. Le Pen, leader du Front

.....

380. Entretien M. Quatre (ancien directeur général adjoint de la Sonacotra).

381. Rivarol, *Présent et Minute* notamment.

382. J.-Y. Le Gallou et le Club de l'Horloge, *La préférence nationale, réponse à l'immigration*, Paris, Albin Michel, 1985.

383. *Les immigrés: le choc*, Paris, Plon, 1984.

384. Voir aussi J. Labbez, *Les Soviats des foyers, op. cit.*, dont le texte est moins virulent que la préface de J. Servier mais reprend et argumente tout de même une théorie d'un

national, demande en février 1985 que soient expulsés les « mauvais payeurs de la Sonacotra » et qu'ils soient remplacés par des « demandeurs nationaux ». Cette polémique se poursuivra et le Front national reprendra cette proposition dans son programme politique qui associera pour longtemps le parti et l'organisme dans le traitement journalistique³⁸⁵.

Le développement d'une politique contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales donne lieu malgré tout à la signature d'une centaine de « contrats d'agglomération » à partir de 1982, auxquels sont quelquefois associés les sites de la Sonacotra. Ces contrats ont essentiellement pour but de sensibiliser les collectivités à l'insertion des populations immigrées. Les moyens budgétaires mobilisés dans le cadre de cette politique n'ont pas été très conséquents. Cependant, ces contrats ont permis dans certains cas de décroiser les approches en matière de logement en articulant alors des interventions sociales avec des actions sur le « bâti ». Pourtant, non seulement la question de la pérennité de ces actions se pose très rapidement, mais celles-ci visent principalement des familles et non des « isolés » célibataires logeant en foyer.

Malgré des liens historiques de la Sonacotra avec certains fondateurs de la « politique de la ville³⁸⁶ » et en dépit des liens traditionnels avec des municipalités communistes, la Sonacotra est perçue par les élus locaux comme étant éloignée des réalités de « terrain » et gérée de manière technocratique. Les opérations que mènera dorénavant l'entreprise ne pourront plus être que de petites modifications de sites existants. C'est dans ce cadre réduit que les opérations d'aménagement urbain vont pouvoir perdurer.

.....

complot du « lobby immigré » via les comités de résidents qui menacerait la France et dont le FAS et la Sonacotra seraient les courroies d'infiltration dans l'appareil d'État.

385. Le juge J. Bidalou, dans le cadre d'une plainte déposée par un collectif de résidents de foyers de Montreuil et d'Aubervilliers pour diffamation, demande la levée de l'immunité parlementaire du député européen, J.-M. Le Pen.

386. Hubert Dubedout, maire de Grenoble, est en relation régulière avec la Sonacotra pour la réhabilitation de certains quartiers. Les opérations d'aménagement et de construction à Grenoble ont eu beaucoup d'importance pour la Sonacotra. Pour l'action de politique urbaine de H. Dubedout, se reporter à D. Damamme, B. Jobert, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *op.cit.*

Des achats d'immeubles de petite taille sont effectués pour faire de petits studios équipés de manière à compenser la disparition progressive des « meublés » dans les centres-ville³⁸⁷, des phases de décloisonnement de foyers sont programmées lorsque des structures dites de « compensation » sont construites sur les terrains appartenant déjà à la Sonacotra.

Du foyer de travailleurs au foyer de relégation

La clientèle des foyers s'est transformée. La fermeture de certains établissements, les expulsions des grévistes et l'interruption officielle de l'immigration de travail, concernent essentiellement les usagers algériens dont la proportion dans les foyers ne cesse de reculer pendant les années 1980³⁸⁸. La population se diversifie, principalement par la croissance du nombre des Français et des Africains du bassin du fleuve Sénégal. Le peuplement évolue alors sous la double influence d'une paupérisation, due à une augmentation du chômage touchant surtout les ouvriers spécialisés, et du conventionnement à l'allocation logement, qui modifie le rapport financier des usagers au logement. Et les foyers de la Sonacotra accueillent de plus en plus, à la demande des pouvoirs publics, des « défavorisés ». La recherche de nouveaux habitants pour compenser la désaffection tendancielle de ce type de logement va dans le même sens. Elle amène une population en difficulté économique et sociale à s'implanter dans les foyers.

La transformation de la population des foyers et le mouvement de réhabilitation

Le patrimoine est touché à la fois par des difficultés tenant au logement-foyer lui-même et par les effets de la crise économique.

.....
387. J. Briantais, *Pour une nouvelle politique des pouvoirs publics dans les « meublés », op. cit.* Se reporter aussi à A. Faure, C. Lévy-Vroelant, S. Paycha, *Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris, 1860-1990*, Paris, Éditions Créaphis, 2007.

388. Visant à l'origine à fixer à l'écart des centres-ville une population jugée potentiellement dangereuse pour l'ordre public, la Sonacotra a exercé une nouvelle sélection en écartant des foyers les éléments les plus contestataires.

Dans son ensemble, le parc immobilier est marqué par deux phénomènes simultanés : le surpeuplement et la vacance. Des besoins persistent dans les grandes zones urbaines et le surpeuplement aggrave la détérioration des logements et leur stigmatisation. La sous-occupation continue à caractériser le parc des régions les plus touchées par la récession industrielle.

LA TRANSFORMATION DE LA POPULATION : ENTRE RÉALITÉS ET REPRÉSENTATIONS

La population des foyers se transforme car elle connaît l'effet conjugué de la politique répressive des années de conflits et du conventionnement des foyers qui s'accompagne de la recherche d'une autre clientèle. Les départs de résidents des années 1970 sont dus, pour une faible part, à l'effet incitatif des aides au retour mais aussi à l'impact des expulsions et des fermetures de foyers qui affectent plusieurs milliers de résidents. Dès 1976, le conseil d'administration de la Sonacotra prend acte du changement du mode de peuplement à venir et modifie la dénomination des populations logées. Lors d'un rappel des missions de la Sonacotra, il est précisé que l'entreprise est un promoteur et un gestionnaire d'immeubles et d'équipements destinés au logement des plus défavorisés. Jusqu'alors, la définition de l'action visait principalement des travailleurs migrants, et l'activité de gestion n'était qu'implicite. Pour la survie de l'entreprise, les dirigeants jugent qu'il est nécessaire d'étendre cette mission à d'autres populations défavorisées. La population change avec de nouvelles entrées de résidents, là où la « vacance » et la sous-occupation le permettent³⁸⁹. Des clientèles potentielles, autres qu'immigrées, sont recherchées. La substitution a commencé. Cependant, les Maghrébins sont toujours les plus

.....
389. Dans les années 1980 les taux d'occupation des foyers vont de 84,4 % dans l'Est à plus de 95 % dans le nord de l'Île-de-France. Le taux moyen reste inférieur à 90 %. Mais la « suroccupation » reste importante dans les foyers de région parisienne et du Sud. En 1983, le surpeuplement est évalué à 3 300 personnes sur le total de 25 000 lits dans les 95 établissements de la région parisienne.

nombreux (deux tiers)³⁹⁰. Mais ces chiffres masquent la diminution des Algériens dont certains profitent de la politique incitative de retour pour rentrer « au pays » et d'autres, plus nombreux, quittent les foyers pour les HLM lorsqu'ils parviennent à effectuer un regroupement familial³⁹¹. La croissance du nombre de réfugiés du Sud-Est asiatique ne compense pas la sous-occupation. Cette fonction d'accueil de réfugiés, inaugurée avec les rapatriés d'Algérie, ne cessera de se développer dans les années suivantes. Dans le Centre et le Nord le « remplissage » des foyers passe alors par « l'ouverture aux Français de métropole et des DOM-TOM³⁹² ».

La population se transforme aussi en raison de l'évolution du contexte économique. La crise économique qui affecte l'industrie et le BTP se traduit pour les clients de la Sonacotra qui sont employés dans ces secteurs d'activité par une importante paupérisation et, en 1985, près d'un cinquième d'entre eux est sans ressources en l'absence d'un revenu minimum. Il y a alors 22 % de chômeurs et c'est le cas d'un tiers de la population résidente dans les foyers du sud de la France. Le nombre de résidents identifiés comme des cas sociaux augmente.

La politique de conventionnement à l'APL permet à la Sonacotra de facturer ses services à leur prix de revient sans que cela ne dépasse un « taux d'effort » (rapport du montant du loyer au montant du revenu) supérieur à 15 % pour les résidents. Mais elle provoque aussi des changements dans l'intérêt financier des différentes clientèles à utiliser les services d'un foyer. Selon des enquêtes statistiques

.....
 390. Les Algériens restent les plus représentés avec près de 45 %, les Marocains et les Tunisiens comptent respectivement pour 12,5 et 7 %.
 391. Les résidents des pays du Maghreb représentent 63,7 % du total en 1982, avec des écarts sensibles, près de 80 % dans le Sud et moins de 50 % dans les foyers du Centre et du Nord.
 392. Les Français représentent à l'époque plus de 16 % de la population totale des résidents et les ressortissants de pays d'Afrique noire comptent alors pour presque 9 %. Les Européens et les Turcs, essentiellement présents dans l'Est, progressent pour atteindre plus de 10 % au total. Là encore les disparités régionales sont fortes. Les nationalités maghrébines sont particulièrement représentées en région Île-de-France et en Provence. Les régions du Nord-Ouest et de Rhône-Alpes ont une proportion de Français plus élevée que la moyenne nationale.

sur des foyers tests de la région parisienne en 1985, les deux tiers des clients gagnent environ 3 500 francs par mois et l'APL limite le montant de leur loyer à 10 % de leur revenu. Mais une minorité, ouvriers qualifiés principalement employés dans l'industrie automobile, gagne 8 000 francs par mois et ces résidents voient alors leur redevance majorée de plus de 50 %. Ils ont donc intérêt à quitter le foyer. Dans ces études internes, 10 % des résidents sont identifiés à des cas sociaux (chômeurs en fin de droit et handicapés) et, en ce qui les concerne, les systèmes d'aide sont inadaptes car ils sont sans revenus³⁹³.

Le souvenir des grèves reste présent. L'action publique dans le domaine des foyers, durant les premières années du septennat de François Mitterrand, débute par une réflexion sur la réforme du statut des résidents. Une table ronde à laquelle participent des représentants des résidents et confiée au sénateur du Territoire de Belfort, M. Dreyfus-Schmidt, a pour but de mettre au point un projet de loi sur le statut des résidents des foyers qui serait associé à la loi Quilliot et assimilerait le contrat de résidence à un contrat de location³⁹⁴. Après la proposition de loi de décembre 1975 « tendant à promouvoir une politique sociale du logement des travailleurs migrants et une gestion démocratique des foyers » déposée par le groupe communiste et le projet de loi d'Ornano de septembre 1979, il s'agit de la troisième tentative de donner un cadre légal au statut du résident de foyer. Le rapport constate que la formule des foyers est contestée mais propose néanmoins son maintien et sa rénovation. Il propose de faire du contrat de résidence un contrat de location à durée indéterminée tout en notant que l'hébergement en foyer est

.....
 393. Cette situation a des répercussions sur la perception de la redevance et les résidents ont tendance à lier le paiement de la redevance à la réalisation de travaux d'entretien et de confort. Dans ce contexte, la Sonacotra utilise prudemment les procédures contentieuses (pour récupérer les impayés) en vigueur et développe les négociations collectives avec les représentations organisées des résidents dans le sens de l'extension de la loi Quilliot aux foyers. *In* PV de CA de la 129^e délibération du 23 mars 1984.
 394. Mais le projet de loi ne sera pas soumis au parlement. Cf. Projet de loi complétant, en ce qui concerne les logements-foyers, la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs. Présenté par R. Quilliot, ministre de l'Urbanisme et du Logement, Sénat, n° 191, mars 1983. Voir aussi, GISTI, Note critique sur le projet de loi sur les logements-foyers, 7 p., ronéo, avril 1984.

plus onéreux qu'en HLM du fait des frais de gestion et des prestations. Cette commission considère que la redevance ne peut pas servir d'élément d'adaptation financier comme par le passé et qu'il est préférable de pratiquer une seule augmentation par an³⁹⁵. Malgré des augmentations de tarifs régulières et la poursuite de la politique de conventionnement, les résultats financiers du secteur des foyers sont mauvais et ne sont en équilibre que grâce aux aides du FAS.

LE PARC DE LOGEMENT-FOYER EST DÉGRADÉ

Il existe au milieu des années 1980, environ 70000 lits de foyers gérés par la Sonacotra. Obtenues par division de chambres d'appartements classiques, 30000 chambres individuelles sont en service dans des foyers F 6. Ce modèle de foyer de la première génération est maintenant âgé en moyenne de plus de 15 ans et doit faire l'objet d'importants travaux de « gros entretien ». Le modèle dit F 1/2 représente un patrimoine d'environ 40000 lits. Si le premier modèle est trop vétuste, le second est trop mal situé pour être attractif. Les difficultés de gestion obligent la société à concevoir de nouveaux produits immobiliers plus confortables et avec une meilleure isolation thermique, tels des petits studios équipés d'une kitchenette et correspondant à une transformation de la demande, notamment en termes d'individualisation des espaces et des services. Les quelques bâtiments de ce type mis en service sont de petite taille et ne compensent pas les pertes dues au mouvement de décroissement des petites chambres et de fermeture de foyers. En conséquence, le parc connaît une progressive diminution des capacités. Les mises en service sont très limitées et l'obstacle principal à la construction reste le foncier. Les communes, hostiles aux programmes visant les populations immigrées, bloquent les opérations en préemptant systématiquement ou en refusant les permis de construire. Cette attitude s'accroît à partir des élections municipales de mars 1983.

395. Cf. Discours du secrétaire d'État chargé des Immigrés lors de la séance d'ouverture de la table ronde, F. Autain, 15 décembre 1981, 18 p., dact. ministère de la Solidarité nationale, in archives CNLI.

L'action de réhabilitation du patrimoine est limitée par des difficultés financières

La construction dans l'urgence, les normes basses utilisées et l'usage intensif des bâtiments ont pour conséquence leur rapide détérioration. Les foyers ont un besoin urgent de rénovation. De plus, des erreurs techniques quant aux modalités d'isolation et au choix de matériaux trop peu robustes entraînent des consommations de fluides (eau, gaz, électricité) trop élevées et une usure prématurée des constituants des bâtiments et des équipements. C'est par conséquent toute une filière technique spécifique qui doit être mise en place au sein de la société.

« C'est tout un enchaînement qui fait que le bâtiment n'était pas en bon état, non seulement à cause de l'usure prématurée, mais aussi en raison d'une faiblesse de conception. Bien avant mon arrivée, d'ailleurs, des programmes de rénovation avaient été engagés, mais dans l'urgence. C'est-à-dire que, souvent, on avait rénové, par exemple l'intérieur, sans se préoccuper des questions de structure ou alors on avait fait une isolation par l'extérieur. C'était l'époque où l'on commençait à développer des procédés très efficaces d'isolation à l'extérieur, mais sans revoir les aménagements intérieurs. On avait travaillé dans l'urgence et d'une manière pas toujours très coordonnée³⁹⁶. »

Cette remise à niveau générale du patrimoine doit se faire dans un contexte d'hostilité des municipalités et de difficultés financières de la Sonacotra. La tendance reste à la baisse des moyens financiers spécifiques pour le logement des étrangers³⁹⁷. Le FAS reste plus que jamais le principal pourvoyeur de fonds des gestionnaires de foyers en général et de la Sonacotra en particulier après le versement d'aides destinées à rattraper les pertes dues aux grèves de loyers³⁹⁸.

.....

396. Entretien M. Quatre.

397. Non seulement le 1 % patronal diminue en raison d'une mauvaise conjoncture économique mais la fraction prioritaire qui était de un cinquième (0,2 %) en 1975 n'est plus que de un neuvième en 1978 alors que la participation des employeurs s'érode, et leur affectation est plus restrictive. Enfin les fonds sont affectés prioritairement à des constructions nouvelles dans des projets publics et aux travaux d'entretien et de grosses réparations.

398. À partir de 1979, ce système est remplacé par une aide forfaitaire fixée à partir de critères techniques, ce qui n'empêche pas le maintien de diverses aides dérogatoires comme celles allouées à la sous-occupation.

La séparation du patrimoine : une privatisation silencieuse

La conjonction d'éléments démographiques et financiers entraîne la dissociation entre un patrimoine de foyers non conventionnable et un patrimoine conventionnable, c'est-à-dire entre une partie non rentable et une partie rentable. La Sonacotra va chercher à se débarrasser progressivement du premier et à se recentrer sur le second. C'est le cas aussi pour le reste du patrimoine, cités de transit et filiales HLM. Pour les cités de transit, le processus de séparation ira à son terme soit par la vente aux occupants des pavillons et des cités soit par leur destruction. Pour les filiales HLM, cela va se caractériser par une perte de contrôle du capital de ses filiales passant progressivement sous le contrôle des collecteurs du 1 % logement, puissants financièrement et intéressés par ce patrimoine à certaines conditions.

LA SCISSION PROGRESSIVE DU PARC

ET LA RÉSORPTION DES CITÉS DE TRANSIT

La constitution des délégations régionales gérant le personnel et la comptabilité des foyers va permettre de regrouper dans des entités séparées les foyers de qualité non seulement du point de vue foncier et immobilier mais aussi en termes de demande par une clientèle potentielle. D'autres entités agrègent des foyers anciens construits dans des zones en crise à faible valeur foncière et connaissant des situations de sous-occupation chroniques. Dans ce cas la viabilité économique ne passe que par les aides publiques transitoires.

Séparation du parc entre un patrimoine non conventionnable et un patrimoine conventionnable

Deux secteurs de valorisation inégale coexistent³⁹⁹. L'un est conventionné à l'APL et peut atteindre le seuil de rentabilité avec des aides de gestion diminuées. L'autre connaît un déficit structurel, par exemple les cités de transit et les foyers implantés dans des zones en

.....

399. « Dans l'échange contractuel d'équivalents se joue, en effet, la répartition des profits nés du cycle d'ensemble des différents capitaux spécialisés et donc la valorisation inégale ou la dévalorisation de chacun d'eux », in C. Topalov, *Le logement, une marchandise impossible, op. cit.*, p. 18.

crise. Il compte les foyers les plus anciens, non conventionnables, et ceux qui sont sous-occupés, mais dont le maintien en service est indispensable au plan local en raison de l'absence de solution résidentielle de remplacement. Le conventionnement à l'APL se poursuit principalement dans les résidences les plus modernes⁴⁰⁰. Mais les foyers les plus anciens nécessiteraient, pour leur rénovation, des investissements très importants et des décloisonnements rendus difficiles par leur conception sur le modèle familial du F 6. Qui plus est, la clientèle de ces foyers qui reste « à demeure » n'est pas prête à consacrer plus à son poste logement car la transition de l'ATL à l'APL ne leur est pas favorable. Le remboursement des prêts contractés pour leur construction dans les années 1960 n'incite pas à faire de nouveaux investissements sur ces foyers anciens qui sont pourtant ceux qui en ont le plus besoin. Finalement, la logique de gestion conduit à limiter et à différer les décisions de travaux pour ces bâtiments.

En revanche, une partie du parc, celle qui est située dans des zones urbaines plus dynamiques et aux bassins d'emploi plus attractifs, continue d'avoir des taux d'occupation satisfaisants. C'est sur ces bâtiments que vont porter en priorité les travaux de réhabilitation. La politique de la ville naissante incite à ces investissements dans le cadre d'opérations de développement social des quartiers. Ce parc en voie de réhabilitation présente alors un intérêt commercial et foncier à la fois. La séparation administrative entre les sites rentables des grandes métropoles régionales et les sites non rentables se poursuivra jusque dans les années 1990. D'une certaine manière, la couverture nationale de la Sonacotra est remise en cause par cette segmentation du parc et par le mouvement de décentralisation⁴⁰¹. Le processus est plus rapide encore en ce qui concerne les cités de transit.

.....

400. Ce qui permet aux foyers non conventionnés d'être économiquement équilibrés est l'Aide transitoire au logement (ATL) mise en place en mai 1978 à la suite de la commission Delmon. Le volume de cette aide ne cesse de croître pendant la période pour atteindre plus de 100 millions de francs en 1986, principalement à la charge du FAS.

401. Les contradictions entre la couverture nationale et centralisée de la Sonacotra et les exigences du partenariat de proximité avec des élus locaux aux pouvoirs urbains accrus, amènent certains acteurs de cette politique à considérer que les organismes HLM locaux seraient des propriétaires logiques des foyers dans les zones les plus excentrées.

Les cités de transit

Construites dans le cadre de la résorption des bidonvilles et de l'accueil d'urgence de familles, les cités de transit sont touchées à leur tour par un large programme de résorption au début des années 1980. Comme pour les bidonvilles et les taudis des centres-ville, c'est à l'occasion d'incendies dans ces cités, construites selon la technique à ossature métallique, dite Pailleron, que le dossier devient sensible pour les pouvoirs publics, qui doivent alors réagir dans l'urgence⁴⁰². Un programme de résorption de ces cités est lancé entre 1983 et 1985. Une partie des cités de transit non résorbées mais réhabilitées sont transférées à des filiales HLM de la Sonacotra lorsqu'elles ne présentent pas de « gros » déficits. La vente aux locataires après restauration ou la cession à des organismes HLM est également une manière de procéder à une opération de « banalisation » d'un parc social spécifique⁴⁰³. L'argument économique du transfert d'un patrimoine rénové et épuré de ses difficultés financières se double d'une justification sociale. La « disparition » des usagers de logements spécifiques par leur installation dans le parc banalisé peut être considérée comme la preuve de leur intégration définitive, le processus d'insertion par l'habitat ayant alors fonctionné artificiellement.

La cession du patrimoine HLM de la Sonacotra

En 1985, le patrimoine de l'ensemble des Logi représente 56 000 logements familiaux contre 46 000 logements en 1976 soit une

.....

402. Les incendies de la cité « Leroy-des-Barres » à Saint-Denis en 1979 et de la cité de Colombes « Côtes d'Auty » en 1983 font plusieurs victimes et le programme de résorption est relancé par des directives des ministres Quilliot et Dufoix. La concertation et la solidarité intercommunale ainsi que l'achat de pavillons permettent de reloger les familles de ces cités. Le programme de résorption des cités de La Courneuve, Villetaneuse, Villemomble, Montreuil et Massy, pour la région parisienne, sera achevé dans les années 1984-1985. Il en sera de même pour les cités à Toulouse, Arles, Aix, Lodève et Montpellier.

403. Les cités familiales sont en déficit structurel dans les années 1980. R. Casamitjana a entamé une politique de cession de ces cités soit aux locataires soit aux organismes qui les gèrent pour insérer ce patrimoine spécifique dans le « droit commun ». Il considère que c'est le meilleur moyen de se débarrasser d'un patrimoine de mauvaise qualité et sans valeur foncière dont l'exploitation est très largement déficitaire. Entretien R. Casamitjana.

croissance de 20 %. Cela équivaut au total à environ 230 000 personnes logées⁴⁰⁴, soit trois fois plus que les foyers. Ces différents parcs présentent une certaine diversité. Les deux tiers sont composés de HLM ordinaires et assimilés. Mais 20 % de programmes de plan sociaux de relogement (PSR) et programmes à loyers réduits (PLR) sont directement issus de l'époque du relogement des « bidonvil-lois », des cités provisoires et des cités de rapatriés. La réglementation sur les sociétés anonymes de HLM fait que, statutairement, la Sonacotra est minoritaire dans les conseils d'administration des Logi alors qu'elle en détient la majorité du capital⁴⁰⁵. La marge de manœuvre est très étroite. R. Casamitjana est convaincu que ces filiales disposent d'une forte implantation locale et qu'à ce titre elles pâtissent d'être dirigées depuis Paris quelquefois sous la pression du ministère de l'Équipement. Il décide qu'ils doivent s'autonomiser en trouvant des partenaires au plan local, en l'occurrence des collecteurs de 1 % logement. Le premier acte de la scission peut débiter.

« Ramon Casamitjana a demandé qu'il soit procédé à une expertise, l'inspecteur général Maillan a été désigné pour auditionner les dirigeants du groupe et il est arrivé à la conclusion qu'effectivement il n'y avait plus nécessité, comme les Logi étaient bien ancrés localement, à ce que l'État soit l'actionnaire majoritaire par Sonacotra interposée et qu'il y avait au contraire intérêt à développer un partenariat fort avec un certain nombre de représentants locaux et des administrations locales. Alors, c'est ainsi que les différents conseils d'administration des Logi ont été saisis pour essayer de trouver des partenaires locaux⁴⁰⁶. »

À ce moment-là Logirep, Logiest et Logiouest maintiennent des résultats positifs. Et si ceux de Logirem sont négatifs, c'est

.....

404. Le patrimoine se répartit entre des quatre organismes de tailles différentes. En 1985, il s'agit de Logirep (Île-de-France et Haute-Normandie) qui possède 18 700 logements et une trentaine de foyers, Logirem (Provence Méditerranée), qui gère 16 200 logements et une trentaine de foyers, Logirel (Rhône-Alpes), qui gère 10 500 logements et 24 foyers, Logiest (Alsace, Lorraine et Haut-Rhin) qui possède 7 500 logements, 3 000 logements et 6 foyers pour personnes âgées. À cette date la valeur comptable nette du patrimoine du groupe Sonacotra est de 5,5 milliards de francs.

405. Cela en vertu d'une clause additive à la loi de 1966 sur les SEM HLM.

406. Entretien J. Alaux (ancien directeur de Logiouest).

surtout Logirel qui se trouve dans une situation difficile et qui s'aggrave. Elle tient principalement aux difficultés de l'ensemble des Minguettes à Vénissieux dont trois tours sont déjà fermées. Le quartier condense le tiers du patrimoine de la filiale. Les solutions proposées par les pouvoirs publics et les collectivités locales consistent à démolir les trois tours, et à procéder à la réhabilitation et au conventionnement des autres tours à l'APL. Les impayés sont importants et le parc est touché par la vacance de logements. Mais ce sont surtout les événements qui ont lieu aux Minguettes en 1981 qui affectent ce parc. Ce qui sera considéré comme la première « explosion » médiatique d'une « banlieue » touche d'abord un quartier constitué d'immeubles du parc Logirel. Pour la Sonacotra, la participation à la résolution de cette crise marque le début de la rupture des liens avec le patrimoine HLM⁴⁰⁷.

Grâce à une opération de recapitalisation, Logirel passe sous le contrôle de son nouvel actionnaire majoritaire, le Comité lyonnais pour l'amélioration du logement (CLAL), R. Casamitjana conservant cependant son mandat de président. Après Logirel, c'est au tour de Logirem de bénéficier d'une augmentation du capital. En ce qui concerne Logiouest, la recapitalisation passe par un accord avec la Société immobilière de la régie nationale des usines Renault (SINUR) et la Caisse d'épargne locale⁴⁰⁸. C'est aussi le cas pour la société Logirep.

« Je crois que cela s'est fait de manière assez logique dans l'ensemble, puisque les sociétés ont elles-mêmes trouvé des partenaires locaux pour entrer dans leur capital et des associés. C'était des employeurs, avec la participation normale prévue par la loi, des prestataires de services complémentaires, des banquiers [...]. Il y a eu la difficulté lyonnaise,

.....

407. Le capital de Logirel de 200 000 francs est largement insuffisant par rapport à la taille du patrimoine (12 550 logements avec les foyers).

408. *« Je peux vous citer l'exemple que je connais bien, celui de Logiouest. Nous avons pris immédiatement des contacts dans le cadre d'une augmentation de capital dans laquelle l'actionnaire principal Sonacotra a abandonné son droit préférentiel de souscription au profit d'autres actionnaires. [...] Cette augmentation de capital a eu lieu, la Sonacotra n'y a pas participé, et de sa position d'actionnaire principal elle est devenue actionnaire minoritaire. Voilà comment les choses se sont passées. Dans les autres sociétés vous serez proche d'un schéma de cette nature-là à quelques variantes près. »* Entretien J. Alaux.

avec les grands ensembles à problèmes. Et, pour que le CIL de Lyon y participe, il a fallu qu'il y ait crise. À Paris, cela s'est fait sans drame. On trouvait un certain nombre de partenaires locaux, à Metz et à Angers aussi. Il y a eu un obstacle à Marseille. Disons que cette diversification des participants aux sociétés qui était logique, ne s'est pas toujours faite dans la quiétude parce que chacun ne se rendait pas compte de l'importance que les sociétés Logi avaient pour l'équilibre sociologique de leur commune et ne voyait, au départ, que le problème financier en craignant de devoir le supporter⁴⁰⁹. » Les acteurs ont beau dire que ce transfert était logique, les conséquences économiques, sociologiques et politiques n'en sont pas moins considérables car cela va permettre aux élus locaux d'agir durablement sur le peuplement de leur commune.

Deuxième acte: durant l'année 1985, l'ensemble du conseil d'administration de la Sonacotra est renouvelé. C'est G. Moreau⁴¹⁰, directeur de la Population et des Migrations depuis avril 1985, qui assurera dorénavant la tutelle principale. Ce changement de représentants des divers ministères et des actionnaires entraîne l'organisation d'une nouvelle élection du président. La réélection mitigée de R. Casamitjana est le signe d'une détérioration des relations avec le ministère des Affaires sociales mais aussi des critiques qui sont faites par certaines filiales et des membres du conseil d'administration quant aux conditions du rapprochement avec des collecteurs du 1 %, notamment lyonnais. Les pouvoirs publics entrevoient la possibilité offerte à ces derniers de capter le parc

.....

409. Entretien M. Quatre (ancien directeur général adjoint de la Sonacotra).

410. G. Moreau est né en 1943, il est ingénieur civil des mines. À sa sortie de l'ENA en 1971, il est affecté au ministère de l'Équipement et du Logement à la direction du bâtiment puis chargé de la sous-direction de la commande publique. Il occupe ensuite les mêmes fonctions à la sous-direction de la prospective et de la carte sanitaire puis dans celle des études au sein de la direction générale de la Santé. Membre des cabinets de N. Questiaux, de P. Bérégoz puis de G. Dufoix au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, il occupe les fonctions de DPM de 1985 à 1997 et, à ce titre, des responsabilités au sein de l'OMI (Office des migrations internationales), du HCI (Haut conseil à l'intégration) et du CNIPI (Conseil national pour l'intégration des populations immigrées). Il est conseiller à la Cour des comptes depuis 1997. *Bulletin quotidien*, 10 juillet 1997.

relativement important des Logi par de petites augmentations de capital. L'anticipation de la défaite socialiste aux élections législatives de mars 1986 entraîne des reclassements de membres des cabinets ministériels et R. Casamitjana est contraint à la démission. « L'image de marque de la Sonacotra est à nouveau celle d'un outil technique performant ayant retrouvé la confiance et la considération de ses partenaires et de ses tutelles » dit-il lors de son allocution de démission au sein du conseil. Il est remplacé par M. Gagneux, proche de G. Dufoix. Le troisième et dernier acte de la scission va pouvoir commencer.

Alors que ce nouveau président vient juste de prendre ses fonctions la majorité gouvernementale change. Certes la Sonacotra reste l'actionnaire majoritaire des cinq sociétés d'HLM, mais la limitation à dix du nombre des voix que peut détenir en assemblée générale un seul actionnaire rend impossible la structure des relations classiques entre une société mère et ses filiales. La Sonacotra ne peut assurer un rôle effectif d'animation des Logi que si elle a la maîtrise des présidences de ces sociétés. Or la situation est particulièrement floue. Le précédent président de la Sonacotra a conservé la présidence de Logi. « Alors, le président Casamitjana, qui détient à titre personnel des actions, est à la tête des conseils d'administration et conserve ses postes par la bonne volonté des assemblées générales d'actionnaires des différentes sociétés. Mais il les perd progressivement⁴¹¹. » En septembre 1986, un nouveau président de Logirep est élu et il est indépendant de la Sonacotra. Il s'agit de M. Quatre, ancien directeur général adjoint de la Sonacotra. Au sein des filiales, certaines personnes plaident pour l'éclatement du groupe. M. Gagneux pense que cette situation est mauvaise et qu'il serait dommageable que les pouvoirs publics perdent l'atout que peut représenter la coopération entre les Logi et la Sonacotra dans la stratégie de diversification. Mais « il fallait éviter qu'un jeune socialiste qui n'était pas de la famille mette la main sur des Logi. [...] Le fait que les Logi aient été enlevés de cette manière à la Sonaco-

.....
411. Entretien J. Alaux.

tra est pour moi un scandale public. Parce que, pour la politique que je menais, vous pensez bien que les Logi étaient indispensables. Vous vous rendez compte, vous avez peut-être une idée de ce qui a pu être accompli en six ans, imaginez ce que ça aurait été avec l'arme surpuissante de dizaines de milliers de logements familiaux en plus et d'une demi-douzaine d'acteurs HLM. La déspecialisation du logement des travailleurs immigrés aurait beaucoup plus vite pris tout son sens⁴¹² ». Après une période où M. Gagneux cherche à récupérer le contrôle des Logi, il prend acte, dès 1987, de la fin du groupe Sonacotra sous la forme de foyers pour isolés et HLM pour les familles. On peut avoir une première lecture de cette scission comme dénotant d'une absence de vision de la part des pouvoirs publics. « Dans cette affaire, il n'y a pas de vision. [...] L'absence de cohérence de la scission du groupe est [le résultat] d'une absence de volonté des pouvoirs publics de maintenir un groupe. Certes, il y avait d'un côté des logements et de l'autre côté des foyers résidentiels. Donc, on pouvait les séparer, mais on se privait d'un moyen d'action. Et comme M. Gagneux n'a réclamé cette correction que de nombreux mois après sa prise de fonction...⁴¹³ » Mais on peut aussi constater qu'un parc de logement de taille nationale financé par l'État vient de changer de main au profit d'opérateurs privés, pour des augmentations de capital dérisoires. Et cela sans que les administrateurs des tutelles ne prennent vraiment conscience de l'irréversibilité de ce processus⁴¹⁴.

.....
412. Entretien M. Gagneux (ancien président de la Sonacotra).
413. Entretien G. Moreau.
414. Cet état de fait va durer. Lors des auditions parlementaires de la commission de contrôle de la gestion du Fonds d'action sociale en 1990, M. Gagneux est reçu comme président de la Sonacotra. Le député P. Sanmarco, rapporteur, lui demande: « Pourquoi sa [la Sonacotra] participation dans les Logi a-t-elle baissé au point qu'on parle de rupture et à quoi ce désengagement pourrait-il conduire? Vous qui souhaitez banaliser le logement, vous ne semblez pas vous être facilité la tâche en coupant le lien entre les foyers et la possibilité d'avoir accès à un certain nombre de sociétés HLM. » M. Gagneux répond que « c'est une grave erreur imposée à la suite de manœuvres par les pouvoirs publics en 1987 qui allait à l'encontre de la volonté de banaliser le logement des immigrés tout en respectant sa spécificité. » In Rapport de la commission de contrôle de la gestion du Fonds d'action sociale, Assemblée nationale, n° 1718, 1990, pp. 269 à 274.

Conclusion : Comment faire face à la fin de l'immigration de travail ?

Les positions et les modes d'implication des tutelles principales dans les orientations de la politique de la Sonacotra restent relativement stables. Elles ne subissent que deux inflexions concernant les directions centrales du ministère de l'Intérieur. La réorganisation du ministère en 1981 et notamment de la direction générale des collectivités locales en 1983, lui confère un rôle de contrôle de légalité dans l'application des lois de décentralisation. Les trois sous-directions de la direction générale, (finances locales et action économique, élus locaux et fonction publique territoriale, compétences et institutions locales)⁴¹⁵ deviennent stratégiques dans le cadre de l'action décentralisée de l'État et vont jouer un rôle croissant dans l'action de la Sonacotra.

Plusieurs membres du conseil d'administration ont une expérience de la planification nationale et de la répartition administrative des activités publiques sur le territoire (carte sanitaire, commandes publiques, politique du logement dans le cadre de la décentralisation). Mais la montée en puissance des collectivités locales dans les actions urbaines rend les interventions directes de l'État moins décisives pour lever les oppositions municipales à la construction de bâtiments destinés aux populations immigrées ou défavorisées. Ainsi les logiques d'aménagement du territoire sont de plus en plus marginales dans l'activité de la Sonacotra. De l'époque précédente restent des fins de programmes (vente, cessions de parts et achèvement de programmes d'aménagement urbain) et de petites opérations localisées de rénovation⁴¹⁶. La

.....

415. Ces trois sous-directions peuvent intervenir respectivement sur les aspects de planification et d'aménagement du territoire, de l'organisation des services des collectivités locales, enfin des marchés publics et dans les domaines de l'urbanisme et du logement. Cf. J. Rigaud et X. Delcros, *Les institutions administratives françaises, les structures PFNSP* et Dalloz, 1984, not. p. 143.

416. La tradition d'aménageur de la Sonacotra perdure encore aussi avec la résorption du grand bidonville de Nice et de celui de Mezzavia, en Corse, mais cela n'a plus l'ampleur des résorptions massives des années 1960.

taille et la durée des opérations sont réduites⁴¹⁷. L'entreprise et son patrimoine sont entrés dans une nouvelle phase durant laquelle s'opère un mouvement simultané de réhabilitation et de scission du parc. Ce processus, mené à terme selon les types de bâtiments (cités de transit résorbées, foyers réhabilités et HLM cédées), démontre radicalement l'absence de véritables parcours d'insertion par le logement, de populations passant de parties du parc à d'autres, tels qu'envisagé au départ. La constatation de cette installation résidentielle durable des usagers dans certains logements contraint les tutelles à se préoccuper de la constitution de zones concentrant des populations étrangères⁴¹⁸. La crainte de la création de « ghettos » ranime la vieille problématique de la concentration ouvrière en milieu urbain durant le XIX^e siècle et du contrôle social des marges urbaines.

Contrôle policier, contrôle social

Les logiques de contrôle policier des résidents se maintiennent. Se développe aussi un contrôle idéologique délégué à des associations culturelles et culturelles. La réaction des populations logées dans les foyers au mode de gestion autoritaire a renforcé conjoncturellement ces logiques de contrôle. Ces dernières, dans leur dimension répressive, se caractérisent par une série d'interventions directes ou indirectes du ministère de l'Intérieur⁴¹⁹. Au sein du conseil d'administration le préfet Bollotte par exemple, membre respecté et influent du ministère de l'Intérieur apporte son appui

.....

417. L'accompagnement d'opérations industrielles ou urbaines, les foyers modulaires de grands chantiers (EDF notamment) et la gestion de foyers pour le compte de tiers (dans les zones de villes nouvelles) prolongent les actions de Fos-sur-Mer qui ont marqué le début des années 1970.

418. La concentration des populations est l'effet conjugué de leurs stratégies résidentielles, de leur paupérisation et du fonctionnement du marché immobilier.

419. Nous pouvons en citer certaines : engagement personnel du ministre de l'Intérieur dans l'expulsion du territoire de résidents grévistes en 1976 ; concours local des préfets et des compagnies de CRS dans le montage d'opérations d'expulsions et de fermetures de foyers en 1978 et 1979 ; collaborations, tant au niveau local des gestionnaires de foyers, qu'au niveau national des dirigeants de l'entreprise, avec les services des Renseignements généraux pour anticiper d'éventuels mouvements de contestations et déterminer les soutiens des contestataires.

pour certaines démarches logistiques du directeur général, P. Bon, dans son conflit avec les résidents grévistes⁴²⁰.

Dans le contexte de la médiatisation et de la politisation du débat sur l'immigration, certaines mises en scène de situations potentiellement perturbatrices font leur apparition dans les débats des instances dirigeantes et justifient la poursuite de la logique de contrôle policier. Il s'agit principalement du surpeuplement de foyers de travailleurs africains et maghrébins en région parisienne. Les « contrôles d'occupation » et des expulsions ont lieu avec le concours de la force publique. Les rapports entre le gestionnaire Sonacotra et les usagers conservent aussi une dimension répressive. Par des saisies-arrêts sur salaire, par des procédures d'expulsion, par des plaintes pour troubles à l'ordre public ou pour agression, la Sonacotra opère une sélection drastique dans la population des foyers.

Il existe aussi un contrôle idéologique par les pays d'origine. La collaboration permanente de la Sonacotra et de la CNLI avec des associations de travailleurs proches des pays d'origine comme l'Association des Algériens en Europe ou des ambassades et des consulats pour le Maroc et la Tunisie traduit une volonté de limiter les possibilités d'organisation autonome des résidents. Dans le même sens, l'implantation de l'islam dans les usines et les foyers maintient un lien avec les pays d'émigration.

Le contrôle répressif direct ou indirect, policier ou idéologique, est aussi l'indice d'un effacement du contrôle social parce que dans la confrontation des années 1970 a émergé un acteur collectif, l'usager, qui pèse comme contrainte interne dans la gestion et intervient dans la redéfinition de ses propres conditions résidentielles⁴²¹.

.....

420. Pierre Bollotte est encore un des représentants de l'État qui connaît l'Algérie pour y avoir exercé des fonctions de sous-préfet à Miliana en 1955 et de secrétaire général de la préfecture d'Alger en 1957. En 1969, il est préfet de Seine-Saint-Denis avant d'être directeur des collectivités locales en 1976. Par ailleurs, un autre représentant de l'Intérieur est présent durant cette période, c'est le directeur des affaires financières, administratives et sociales.

421. Le mouvement de décentralisation des structures de gestion de la Sonacotra, la réduction progressive du nombre d'employés sur les sites et l'hétérogénéité croissante de la

Les acquis des résidents grévistes en matière de droit de visite et de règlement intérieur, de conditions légales d'occupation des lieux, transforment aussi le mode de relation entre résidents et gestionnaires dans le sens d'une moindre intervention et d'un contrôle plus limité des seconds sur les premiers.

Translation des logiques de solidarité, de l'immigré au défavorisé

Les politiques d'intégration vont devenir prédominantes par rapport à celles de construction d'habitat de transition. C'est pourquoi les outils traditionnels de politique de gestion des populations immigrées sont réorganisés (en 1976 avec création de la CNLI, en 1983 avec la décentralisation du FAS) de manière à développer une politique culturelle et sociale en direction des populations étrangères⁴²². Pour la Sonacotra, les logiques de solidarité et d'intégration se révèlent dans l'accession progressive des usagers à des droits résidentiels plus proches de la norme⁴²³, dans l'ébauche de droits de représentation collective et de cogestion du budget d'animation des foyers. De timides programmes d'alphabétisation complètent ce dispositif d'insertion. En revanche, la permanence du parc de foyers, alors que l'immigration de travail est interrompue, en modifie la destination finale sans que les pouvoirs publics ne spécifient la réalité de la transformation de la mission des gestionnaires de foyers, leur laissant à nouveau d'importantes marges d'action. La Sonacotra, à la demande des tutelles, va élargir sa mission d'intégration résidentielle des populations immigrées aux populations défavorisées⁴²⁴.

.....

population logée, modifiant les conditions du contrôle quotidien des foyers, vont dans le même sens.

422. Ces politiques spécifiques se croisent avec des politiques sociales et urbaines destinées à la population française dans son ensemble telles que « Habitat et vie sociale ». À partir de 1981, ce sont des droits nouveaux qui sont assurés aux populations étrangères, avec notamment la possibilité de créer des associations.

423. L'amélioration progressive du parc (élévation du niveau de confort) pour l'obtention d'un conventionnement à l'APL et, simultanément, le renouvellement du personnel d'encadrement des foyers modifient les rapports entre les résidents et leur bailleur.

424. Le changement de dénomination des populations logées, qui « d'immigrées » deviennent « défavorisées », témoigne d'une modification d'orientation dans la politique de sélection et de renouvellement de la clientèle.

La population logée subit les effets multiples de ces variations et des transformations du contexte socioéconomique⁴²⁵. Les expulsions des éléments les plus contestataires des foyers viennent aussi accentuer cette tendance au départ forcé de la fraction salariée des foyers et cela, d'autant plus que les premiers effets de la solvabilisation (APL et ATIL) de l'occupation des foyers rendent moins attractif le prix de la redevance pour des salariés. Cela entraîne *a contrario* une fixation accrue des fractions les plus paupérisées de la population résidente qui s'accroît du fait des expulsions du segment supérieur du logement social (HLM) et de l'utilisation plus systématique des foyers par les services sociaux locaux (DASS par exemple) en y orientant des individus isolés aux faibles ressources ou assistés (sorties d'hôpital psychiatrique, mises sous tutelle). La Sonacotra persiste à considérer qu'elle n'a pas à prendre en charge la gestion sociale de ses usagers en difficulté, n'assurant qu'une « insertion par le logement ».

Le premier effet « visible » de cette fixation est le vieillissement sur place d'une partie des résidents qui s'amorce et ne se démentira plus. Le deuxième effet est la paupérisation des usagers. À l'hétérogénéisation des statuts sociodémographiques (jeunes-vieux, salariés-inactifs) s'ajoute la diversification accrue des origines nationales des résidents. Les résidents turcs et portugais sont progressivement remplacés localement par des réfugiés du Sud-Est asiatique. Les nationalités africaines se diversifient aussi avec la venue de jeunes primo-arrivants originaires du Cameroun, du Togo et de Côte d'Ivoire, venus faire des études en France. Les premiers groupes de réfugiés d'Europe de l'Est viennent compléter cette mosaïque de nationalités avec notamment des Albanais, des Yougoslaves et des Roumains, qui annoncent un mouvement réduit mais continu pour les années à venir. Si cette diversification des publics contribue à rendre de moins en moins spécifique le foyer, elle entraîne aussi un amoindrissement des possibilités d'action collective de la part de l'utilisateur.

.....

425. La décennie 1976-1986 est marquée par l'accélération des restructurations industrielles et par le recul massif de l'emploi immigré faiblement qualifié dans l'industrie. Les résidents de la Sonacotra sont particulièrement touchés par ce mouvement.

Réhabiliter la Sonacotra ou rénover les foyers ? (1986-1992)

Les conditions de la présence des migrants en France se sont profondément transformées de même que l'analyse de la question par les pouvoirs publics. Le changement de direction de la Sonacotra coïncide avec cette nouvelle approche des pouvoirs publics notamment en ce qui concerne la politique de logement des immigrés. Elle vise à rationaliser les procédures de financement et de contrôle et adapter les outils institutionnels à de nouveaux besoins de logement. Michel Gagneux, président de la Sonacotra à partir de 1986, est conscient de cette transformation de l'appréciation des tutelles et propose une moindre sollicitation des financements publics et une ouverture à de nouvelles clientèles⁴²⁶. En fait ce parallélisme entre les analyses des tutelles et celles de la direction de l'entreprise repose sur une ambiguïté dans la définition de ces nouveaux besoins et de ces nouvelles clientèles. La Sonacotra va tenter de se positionner sur de nouveaux marchés de logement et de transformer son image par une forte médiatisation et une rationalisation de son fonctionnement. Mais cette stratégie se heurte à des oppositions et des obstacles. L'image de « logeur d'immigrés » de la Sonacotra, renforcée par des faits divers, contredit le message de modernisation. La recrudescence de l'action revendicative des résidents relayée par celle du personnel de l'entreprise va pousser les tutelles à intervenir à nouveau dans ce dossier sensible.

.....
426. Cette position est contemporaine du changement de discours de la majorité socialiste consécutif à la politique de rigueur lancée en 1983. Elle est caractéristique de ce qui a été appelé la « conversion à l'économie de marché » de cette majorité.

Bilan et ruptures dans la politique du logement des immigrés

Le changement des besoins en matière de logement et la mauvaise utilisation des aides publiques vont entraîner la transformation de la politique en direction des immigrés et, dans le cas de la Sonacotra, favoriser le discours de rupture avec les orientations traditionnelles.

Les réorientations de la politique du logement des immigrés

Les pouvoirs publics (notamment le ministère des Affaires sociales et le ministère de l'Équipement) parviennent à deux constats généraux quant à la politique du logement en général et du logement des étrangers en particulier. Les besoins en logement se sont transformés sous l'effet conjugué de changements démographiques affectant la population française et particulièrement la population étrangère, et de la politique de construction des années 1970. Les politiques de solvabilisation des habitants et de réhabilitation des bâtiments du logement social sont coûteuses, peu efficaces et inégalement affectées.

La transformation des besoins

Les pouvoirs publics font, dans les années 1980, un certain nombre de constats sur les transformations des besoins de logement pour les étrangers et, simultanément, sur la modification de la population présente dans les foyers de travailleurs migrants.

BANALISATION OU RETOUR DU LOGEMENT TEMPORAIRE ?

Le constat initial est celui d'une moindre acuité des besoins pour les migrants dans la mesure où l'immigration officielle de travail a cessé et où les « actions préalables à leur insertion dans le logement banalisé » sont moins nécessaires⁴²⁷. Ensuite, la population des foyers s'est installée et y a vieilli. Elle s'est aussi paupérisée⁴²⁸. De plus, les foyers ont tendance à être utilisés comme lieux

.....

427. Y. Corvasier, A. Fleury, « Rapport sur les logements-foyers », Commission temporaire sur les logements foyers, Conseil national de l'habitat, 1986, p. 8.

428. Il n'existe pas à cette époque de fonds d'aide aux impayés pour les résidents de foyers.

d'accueil de fortune des familles expulsées du logement social et des isolés rejetés par les bailleurs. C'est pourquoi de nouvelles formules de logement plus temporaires et banalisées doivent être trouvées et permettre le maintien résidentiel et l'accueil de personnes « sans ressources ».

Le financement par le 0,1 % patronal et le Fonds d'action sociale a progressé à un rythme rapide passant d'un total de 980 millions de francs en 1979 à 1 400 millions de francs en 1984. Mais, pour les pouvoirs publics, ces fonds sont orientés de manière trop ciblée vers les seuls foyers de travailleurs alors que la demande est principalement celle des familles⁴²⁹. De plus seuls 140 000 isolés étrangers sur les 800 000 recensés sont logés en foyers, alors que la moitié des opérations du 0,1 % y est consacrée⁴³⁰. Facteur aggravant, ces financements ne sont destinés que pour un quart d'entre eux à la construction, la partie restante servant à des travaux d'amélioration. Cette prise de conscience de l'importance du financement public en direction des foyers de travailleurs amène les membres du conseil d'administration à rappeler la part considérable des aides publiques destinées à la Sonacotra⁴³¹. La CNLI demande que la définition des produits nouveaux soit guidée par les données sur la solvabilité des clients car le type unique de prêt logement sollicité (PLA seul) entraîne des loyers trop élevés lors des opérations de construction ou

.....

429. Cf. « Logement des immigrés, inventaire des besoins, synthèse nationale », 1986, AFICIL. Les collecteurs du 0,1 % recommandent, pour satisfaire les besoins des familles, de poursuivre les réservations de HLM et de mieux les répartir dans les ensembles immobiliers (mais aussi de « créer des ensembles spécifiques pour satisfaire aux aspirations des familles lourdes ou de certaines ethnies »).

430. M. Garnier-Dupré, M. Bono, M. Julien, rapport sur « l'intervention du Fonds d'action sociale pour le logement des immigrés et les contrats d'agglomération », Inspection générale des Affaires sociales, déc. 1986.

431. A. Sérignan (contrôleur d'État) rappelle en conseil d'administration que la Sonacotra ne doit pas oublier les « transferts considérables dont elle bénéficie tant par les aides à la gestion qu'elle reçoit directement que par les aides personnelles sans lesquelles les résidents ne pourraient verser leurs redevances. Les deux flux correspondent à plus de la moitié de ses produits. » Les aides personnelles au logement sont estimées à 285 millions de francs. Le montant de l'aide du FAS à la Sonacotra passe de 192,7 millions en 1985 à 130 millions en 1989.

de réhabilitation. Il est recommandé de suivre d'autres pistes notamment celles du bail réhabilitation, de la « multilocation » à petite échelle et de la transformation des hôtels meublés en hôtels sociaux (63 000 lits en Île-de-France en 1986 contre 168 000 en 1968).

La multiplication des partenaires publics et privés concernés par le logement des immigrés complexifie les procédures d'affectation des subventions et rend opaques les lignes directrices des missions assignées par les pouvoirs publics à la Sonacotra tout en donnant à sa direction une marge de manœuvre assez grande. Les outils et les acteurs de la politique de logement s'affrontent et l'État mène des actions contradictoires d'une institution à l'autre comme le rappelle le directeur du FAS de l'époque. « *On avait réformé le FAS en donnant au conseil un pouvoir qui était auparavant purement formel et en le dotant d'une direction qui en soit une. Simplement, au lieu d'avoir un jeu à un seul acteur, c'est-à-dire l'État siégeant au FAS (d'ailleurs souvent en contradiction avec l'État siégeant à la Sonacotra), on a eu un jeu beaucoup plus compliqué. C'est devenu un jeu à quatre, avec le FAS en tant qu'institution [...] et la Sonacotra (avec l'arrivée de Gagneux, c'est sûr qu'elle a pris un certain essor en tant que société nationale). Un troisième acteur un peu transversal, avec les partenaires sociaux et plus largement les partenaires institutionnels (parce qu'il y avait aussi des partenaires sociaux à l'ANPEEC [agence pour l'effort des employeurs pour la construction] du côté du 0,1 %) et puis un quatrième pôle où la diversité de l'État n'a fait que croître puisque c'était la DPM au FAS, la direction de la Construction des deux côtés, le ministère du Budget des deux côtés, la CNLI, etc. C'est-à-dire que, finalement, on est passé d'une situation dans laquelle l'État, [...] s'affrontait à lui-même, à une situation plus complexe où non seulement il a continué de s'affronter à lui-même mais en plus avec des acteurs le représentant beaucoup plus nombreux* »⁴³².

.....
432. Entretien M. Yahiel (ancien directeur du FAS).

INTÉGRATION PAR LE LOGEMENT OU FAUSSE PROMOTION RÉSIDENTIELLE ?

La situation du logement des ménages étrangers reste marquée dans les années 1980 par des différences avec celle des Français : moins d'accès à la propriété, un moindre confort et une répartition spatiale ségréguée les situant dans certaines communes et dans le patrimoine HLM dégradé. La situation s'est pourtant améliorée grâce à la politique de construction de logements des années précédentes. Ils sont alors de plus en plus nombreux à devenir propriétaires et leurs conditions de logement se sont améliorées. La baisse du surpeuplement de ces logements et l'amélioration de leur confort en sont les signes les plus marquants⁴³³.

De plus l'interruption de l'immigration de travail et le regroupement familial ont provoqué des transformations de la population des foyers avec le départ de résidents s'établissant dans le parc social public et le parc social « de fait ». En effet, l'APL a augmenté la solvabilité des ménages étrangers et l'accession à la propriété des ménages français a libéré des places dans le parc HLM. C'est, pour les pouvoirs publics, un élément démontrant l'efficacité partielle du foyer comme un sas d'intégration dans la société française par « disparition » des habitants des foyers. La vacance des logements, dans certaines parties du patrimoine des gestionnaires de foyers de travailleurs, accrédite l'idée fausse que les anciens occupants étrangers ont quitté ce parc pour s'installer dans l'habitat banalisé montrant en cela une intégration achevée.

Les interrogations des pouvoirs publics sur le coût de cette politique

Le premier point que mettent en évidence les différents rapports publics commandés à la fin des années 1980 est la multiplicité des organismes intervenant de manière partielle sur le logement des immigrés.

.....
433. Cf. P. Merlin, « Le logement des familles immigrées », in C. Bonvalet et P. Merlin (s.d.) *Transformations de la famille et de l'habitat*, Paris, PUF, 1988, pp. 269 à 276.

DISPERSION ET INEFFICACITÉ DES AIDES PUBLIQUES

Le FAS et l'AFICIL, qui gèrent respectivement les fonds provenant des allocations familiales et les cotisations patronales, sont redoublés par la CNLI⁴³⁴. L'impact du 0,1 % reste incertain en raison de la complexité de la procédure de financement. Il implique les pouvoirs publics et les organismes collecteurs agréés dont la multiplicité des intervenants et les niveaux d'implication variables diluent la responsabilité. Ces financements, très nettement orientés vers les foyers, concernent des constructions ou des acquisitions-réhabilitations dans un cas sur dix seulement, que ce soit pour les familles ou les isolés. La grande majorité des opérations consiste en des améliorations de logements accueillant déjà des immigrés, sous la forme de travaux d'entretien n'en améliorant pas véritablement le confort. La multiplication du nombre des acteurs impliqués dans cette politique n'a fait qu'aggraver les blocages et deux autres éléments viennent renforcer l'inefficacité de cette politique: l'accession au logement banal ne correspond pas forcément à une insertion effective de populations dont le parcours résidentiel et urbain n'est pas pris en compte. Pour le premier point, l'accession à un logement banal se fait souvent, pour les ménages étrangers, dans des logements de mauvaise qualité libérés par les ménages français. Les isolés vivant en foyer et quittant ce dernier pour un appartement en famille, connaissent des difficultés entraînant des retours en arrière, en foyer par exemple. Pour le second point, les contrôles préfectoraux sur la situation du logement des populations étrangères et les enquêtes de la CNLI sur les besoins ne sont pas effectifs ou reflètent « une méconnaissance totale de la situation⁴³⁵ ».

UNE MAUVAISE RÉPARTITION DES AIDES PUBLIQUES

Le système des foyers hérité des conflits est fragile et, d'un point de vue financier, fondé sur des pratiques dérogatoires. Le

.....

434. Pour la politique générale du logement en ce qui concerne le FAS et sur les affectations des fonds du 0,1 % pour l'AFICIL. La CNLI, par manque de contrôle des affectations de la « manne » 0,1 % y perdra peu à peu sa crédibilité institutionnelle.

435. C. Jacquier, « Les politiques du logement et de l'urbanisme visant l'insertion des communautés issues de l'immigration », GETUR-DIV-DPM, 1989.

mode de gestion des cessations de paiement des redevances semble privilégier les solutions à court terme et entraîne, notamment par des procédures d'annulation de dettes, une « déresponsabilisation des résidents et des gestionnaires », ces derniers s'en remettant trop facilement au système des aides exceptionnelles versées par le FAS⁴³⁶. Le blocage des redevances ne permet pas de modifier ce raisonnement de « subventionné » et justifie les aides à la gestion. Les enquêtes menées pour les constructions nouvelles sont le plus souvent le fait d'organismes parties prenantes de cette politique de subventionnement et ayant un intérêt au maintien du *statu quo*⁴³⁷. Le subventionnement public et ses différentes modalités de mise en place ont introduit d'importantes distorsions régionales et entre les foyers anciens et les foyers récents pour les tarifs de redevances.

En conséquence, une réforme des aides est envisagée. Elle vise à réduire le volume global des aides à la gestion et à supprimer les aides spécifiques. Les aides de compensation des abattements à la surface corrigée mises en place par la commission Delmon pérennisent finalement, comme l'ATL, la vétusté des bâtiments et l'aide à la sous-occupation est devenue une rente de situation pour certains organismes de foyers. La distribution mécanique et centralisée des aides publiques n'est pas équitable entre les différents organismes. Elle n'est pas transparente en l'absence de contrôle des données servant aux calculs des aides⁴³⁸. Le FAS n'a ni les moyens humains ni les moyens juridiques d'exercice d'un contrôle sur l'utilisation des fonds publics. Cette suppression des aides doit inciter les gestionnaires à l'équilibre financier. Le nouveau président de la Sonacotra tirera les enseignements de ces constats de l'émergence de nouveaux besoins de logements et de la baisse à venir du montant des subventions publiques à ce secteur.

.....

436. Rapport IGAS, *op. cit.*, pp. 15 à 27.

437. De nombreux gestionnaires ne veulent pas passer de l'ATL, très favorable et censée être transitoire, à l'APL, impliquant des travaux et des investissements.

438. G. Le Moigne, « Les conditions de logement des communautés immigrées en France ». *Questions sociales*, ENA, 1990, 30 p.

La Sonacotra adopte une stratégie de rupture

Michel Gagneux⁴³⁹ fait une analyse de la situation de l'entreprise qui débouche sur une « stratégie de rupture » pour l'adapter au changement de son environnement. Le diagnostic de transformation de la clientèle repose sur des principes d'analyse économique qui mettent en évidence les obstacles à la construction de nouvelles capacités et les fractures internes de l'entreprise, mais sous-estime globalement les véritables difficultés de la population résidente. Les options de développement proposées aux tutelles visent à revaloriser l'image de la Sonacotra pour relancer la construction et « toucher » de nouvelles clientèles.

La transformation de la clientèle

M. Gagneux établit un diagnostic de la transformation de la clientèle des foyers de travailleurs. Il constate que des difficultés existant localement sont en train de devenir structurelles : le développement du surpeuplement de certains foyers et la croissance des impayés de redevances. Ce faisant, il ne prend pas en compte d'autres évolutions significatives comme, par exemple, le vieillissement d'une clientèle qui s'est installé durablement dans le provisoire des foyers⁴⁴⁰.

SUROCCUPATION ET IMPAYÉS : L'ANALYSE D'UN GESTIONNAIRE

Certes le surpeuplement s'aggrave malgré une stabilisation en Île-de-France. Il affecte, en 1985, de manière inégale, 75 éta-

.....
439. M. Gagneux, élu président du conseil d'administration en février 1986, présente un profil atypique par rapport à ses prédécesseurs. Inspecteur à l'IGAS, diplômé d'études spécialisées de droit public, ancien élève de l'ENA (1980), il a été chef de cabinet de N. Questiaux en 1982 au ministère de la Solidarité nationale, conseiller technique au cabinet de P. Bérégovoy au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale. En 1984, il est nommé conseiller technique, directeur adjoint puis, en 1985, directeur de cabinet de G. Dufoix. Ce parcours ministériel brillant et la jeunesse de M. Gagneux ne lui servent pas dans le milieu traditionnel du logement social. Sa nomination apparaît à certains membres du conseil d'administration comme un « parachutage ». Et, en effet, lorsque la défaite de la gauche devient prévisible aux élections législatives de mars 1986, G. Dufoix propose ce poste à M. Gagneux, mais ce dernier demande un temps de réflexion, considérant cette proposition comme peu engageante en raison de l'image et de l'activité de l'entreprise. Malgré tout, il accepte le poste.

440. Entretien M. Gagneux.

blissements puis progressera jusqu'à 90 établissements en 1987. Sa réduction devient une priorité affichée par l'équipe Gagneux. Les impayés croissent avec la paupérisation de la clientèle. Face à l'hostilité des élus locaux et aux changements de la clientèle traditionnelle, à la fois dans ses aspirations, dans ses manières d'habiter et dans sa situation familiale, l'insertion des populations ne passe plus par des réalisations spécifiques, mais par des établissements dispersés dans le tissu urbain. L'amélioration de son image de marque devient une priorité pour la Sonacotra.

UNE LECTURE ETHNIQUE DES FOYERS

La caractéristique ce diagnostic est l'occultation de certains phénomènes démographiques qui touchent les foyers et notamment le vieillissement des résidents dont font déjà état un certain nombre de rapports d'experts. « Il y a eu un mouvement dans le peuplement de la Sonacotra. Je ne suis pas sûr que ce changement n'ait pas été vu très vite aussi bien par les gestionnaires que par les tutelles. Mais il n'a pas été avoué. Au début, on s'est dit : "On va faire des foyers qui accueillent temporairement des travailleurs qui, une fois leur chantier terminé, s'en iront. Puis, on va les sortir des bidonvilles. Après, on les relogera ailleurs." Donc, le foyer restera un logement transitoire où ils ne vont pas rester, qu'ils repartent de France, si l'on ne veut plus d'immigrants ou qu'ils évoluent vers des logements ordinaires, avec un statut de locataire normal. C'était le discours officiel⁴⁴¹. » Cela résulte à la fois d'un manque d'informations et d'une volonté de se consacrer à une clientèle future et potentielle et non à celle déjà présente dans les foyers de travailleurs. « Or on s'est très vite rendu compte, et je dirais qu'on l'a fait exprès, que cela se passe autrement, qu'effectivement les étrangers restent en France et restent en foyer. Ils se sédentarisent doublement, en France et dans le lieu d'habitat, car les frontières se sont bloquées d'une manière ou d'une autre. Il est apparu ensuite que, là où le système s'est figé le plus vite, c'était en Île-de-France car les capacités saturaient alors qu'en province, au contraire, l'intégration se faisait mieux, parce qu'il y

.....
441. Entretien G. Moreau (ancien directeur de la DPM).

*avait moins de monde. Les gens se relogeaient. Ce qui fait qu'en définitive des vides apparaissaient dans les foyers et qu'ils étaient comblés en partie par une population française, âgée et étudiante*⁴⁴². »

L'autre évolution sous-estimée ou occultée, est le phénomène d'installation des résidents, dont la durée de présence dans les foyers augmente régulièrement. Cette marque de la transformation du foyer temporaire en domicile à part entière et définitif ne correspond pas à l'ambition de la Sonacotra de proposer une formule de logement à des populations « mobiles » et non paupérisées. Cette vision partielle est par ailleurs en adéquation avec la volonté des pouvoirs publics de redonner à ces structures d'habitat un caractère temporaire ou encore « transitoire ».

M. Gagneux a une approche ethnique des résidents, perçus comme étant organisés en communautés structurées dont la tendance principale serait de se replier dans une forme de ghetto. Le fait que les élus et l'opinion publique envisagent ainsi les foyers et en refusent la présence dans les villes suffit à légitimer ce mode d'appréhension à ses yeux. Tous les éléments descriptifs de la clientèle présente dans les foyers fonctionnent comme un contretype. Il permet de proposer implicitement une réorientation de l'activité de l'entreprise vers d'autres populations ne présentant pas ces problèmes de regroupements ethniques et prolétaires, paupérisés et sédentaires. La force du discours de M. Gagneux repose sur une ambiguïté quant à la similitude entre les populations plutôt paupérisées que veulent toucher les pouvoirs publics et les clients solvables qu'il envisage de loger.

La situation de la société

L'élection de M. Gagneux comme président du conseil d'administration de la Sonacotra rencontre d'ailleurs une opposition notamment chez les membres du conseil représentant le patronat, qui se désengage pourtant déjà partiellement de l'entreprise. En revanche, le changement gouvernemental après les élections de mars 1986 n'affecte pas ses relations avec la tutelle du ministère des

.....

442. Entretien G. Moreau.

Affaires sociales⁴⁴³. Il s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de la définition des pouvoirs du président⁴⁴⁴.

LES DIFFICULTÉS D'UNE ENTREPRISE D'IMMOBILIER SOCIAL ET LES FRACTURES INTERNES DE L'ENTREPRISE *Baisse des mises en service et mauvaise image*

Selon M. Gagneux, le fait marquant est le « barrage » rencontré par l'entreprise dans la promotion de produits nouveaux en raison des réticences des collectivités locales dès lors qu'il s'agit de foyers destinés prioritairement à une clientèle immigrée⁴⁴⁵. Le nombre de foyers mis en service n'a pas cessé de baisser (661 lits en 1981, 474 en 1984 et 186 en 1985) et les opérations en cours sont en nombre limité. « *La logique de cette entreprise était double : un métier de constructeur promoteur d'une part, un métier de gestionnaire d'une chaîne parahôtelière d'autre part. Et, sur ces deux versants, c'était apocalyptique. Les services techniques ne produisaient plus rien. Il m'est apparu assez vite que la Sonacotra était prisonnière d'un passé et dans une véritable impasse stratégique qui la réduisait au rôle subventionné de ce que l'on appelait dans les années soixante les « marchands de sommeil ». Elle faisait mal son métier, en tout cas de manière indigne à mes yeux*⁴⁴⁶. » Il considère qu'il est urgent de se livrer à une « réflexion

.....

443. « *J'ai passé les premières semaines à observer, à apprendre, et cela avec d'autant plus de confort et de temps, si je puis dire, que nous étions en plein changement gouvernemental et que, ancien directeur de cabinet d'un ministre socialiste, on ne donnait pas cher de ma longévité à la tête de la Sonacotra. Donc, j'attendais de savoir ce qu'allait faire Philippe Séguin [alors ministre des Affaires sociales]. Il se trouve qu'après des débuts "musclés" avec son cabinet, liés notamment à l'affaire des Logi, nous nous sommes très bien entendus et qu'il a approuvé la stratégie que j'ai proposée au mois de septembre.* » Entretien M. Gagneux.

444. M. Gagneux déclare de plus que les « orientations qu'il affirme d'ores et déjà en s'inscrivant dans la continuité des évolutions engagées sont la modernisation de l'entreprise et la responsabilisation des résidents appelés à connaître une situation proche de celles des locataires. » In PV de CA de la 138^e délibération du 12 mai 1986.

445. Les auteurs du rapport de l'IGAS notent qu'il « n'existe aucun mécanisme réel de rééquilibrage entre les communes, ni de contraintes possibles. Seule l'incitation par le complément financier du 0,1 %, contrôlé par le préfet au profit des immigrés, peut jouer. [...] On se trouve donc dans une situation qui renforce le statu quo dans toutes ses composantes négatives. » In Rapport IGAS, *op. cit.*, pp. 22-23.

446. Entretien M. Gagneux.

marketing sur les clientèles à viser et les produits à leur offrir dans une optique élargie, sur la présentation à en faire aux partenaires et sur les convictions à leur faire partager. En demeurant dans le cadre du logement social spécifique, la Sonacotra va devoir effectuer les inflexions nécessaires, sinon elle risque dans quelques années de n'être plus qu'un gestionnaire affronté à des déséquilibres structurels en position de solliciteur perpétuel d'aides publiques qui lui seraient de plus en plus mesurées⁴⁴⁷. »

M. Gagneux cherche à trouver, fort de ce constat d'une baisse à venir des financements publics, de nouvelles sources de capitaux pour lancer une politique de construction ambitieuse. Il reprend alors une idée de E. Claudius-Petit de donner la possibilité à la Sonacotra de devenir collecteur du 1 % construction. Une nouvelle fois cette volonté restera vaine, sans doute pour les mêmes raisons. En effet, ni les collecteurs ni les tutelles et encore moins le « monde HLM » ne considèrent favorablement cet accroissement du pouvoir de la Sonacotra, pas plus en 1987 qu'en 1959.

Les divisions internes de l'entreprise

M. Gagneux décide de mener une vigoureuse politique interne de mobilisation. Tirant profit d'un audit social mené par son prédécesseur, donnant l'image d'une entreprise cloisonnée et bureaucratique, il décide d'une modernisation de la gestion des ressources humaines. « *Les clivages ne sont pas vraiment politiques à la Sonacotra et, dans ce domaine du logement social des immigrés, ils sont presque culturels et confessionnels. [...] C'est le conflit latent qui coupait l'entreprise transversalement entre les anciens de l'infanterie coloniale pour caricaturer, les directeurs de foyers traditionnels, qui avaient été recrutés et formés pour leur capacité supposée à "tenir" les travailleurs arabes dans les années 1960 et les directeurs de foyer de tendance plutôt sociale de gauche, souvent chrétiens militants, la tendance militante du logement social. Tout ça faisait un mélange assez détonnant*⁴⁴⁸. »

447. In PV de CA de la 138^e délibération du 12 mai 1986.

448. Entretien M. Gagneux.

Le changement d'orientation progressive de la Sonacotra depuis les années 1970 et le mouvement de contestation des foyers n'ont pas été accompagnés d'un message clair en direction des salariés de l'entreprise pour lesquels les motivations militantes ne suffisent plus. Des corporatismes multiples se sont constitués au sein de l'entreprise. La séparation entre le siège social de l'entreprise à Paris et le réseau d'exploitation s'est accentuée. La gestion quotidienne des foyers s'est rigidifiée en contrecoup à la contestation des années de grève et les relations professionnelles au sein des équipes des foyers se sont « familialisées » autour du directeur du foyer. « *Un autre clivage existait dans l'entreprise qui n'était pas loin d'être le plus choquant à mes yeux : le rapport du directeur de foyer traditionnel avec certaines catégories des collaborateurs travaillant auprès de lui [...] qui étaient dans bien des cas traités comme des "chaouchs" devant apporter le thé, laver la voiture. Ces collaborateurs n'étaient pas considérés comme des professionnels. C'était un peu comme des immigrés affranchis, on les traitait un peu mieux. Toute une culture coloniale...*⁴⁴⁹ » Mais d'après M. Gagneux racisme et corruption rendent toute évolution difficile. Le discours du Front national, sur les foyers en particulier, a fait des adeptes chez certains directeurs de foyers. « *Il y avait aussi cette lutte sourde et silencieuse que j'ai dû mener contre la pénétration naissante de membres ou sympathisants du FN dans l'encadrement des foyers, [...] contre la montée de l'influence du Front national chez les directeurs de foyer, au point où ils ont en partie noyauté la CGC [...] Un certain nombre de "torpilles" qui m'ont été adressées, d'origine syndicale ou politique, avaient cette origine-là*⁴⁵⁰. »

Le mouvement de décentralisation entamé depuis 1976 s'est accompagné d'une relative perte de contrôle de la direction générale sur la passation des marchés locaux de fournitures, d'entretien et de réhabilitation. Cela s'est quelquefois traduit par des malversations et des détournements. « *Une autre chose qu'il faut savoir, qui*

449. Entretien M. Gagneux.

450. Entretien M. Gagneux. Voir à ce sujet l'analyse de V. Viet, *op. cit.*, pp. 446 et suiv.

montre ce qu'était devenu le corps gangrené de la Sonacotra, c'est que j'ai dû mener en permanence un combat assez rude contre la corruption. [...] La culture du "piquer dans la caisse", des choses plus ou moins grosses, était assez répandue. [...] Les services techniques pratiquaient de manière courante le système de l'enveloppe avec les entreprises. [...] Aujourd'hui, et avec le recul, je ne puis exclure que la Sonacotra ait servi de "pompes à finances", et ce depuis de très longues années, au profit de diverses organisations⁴⁵¹. » M. Gagneux va profiter de ce « brouillage » du message interne quant à la mission de l'entreprise, en l'absence d'une claire redéfinition de celle-ci par les tutelles, pour, tout en se réclamant de l'esprit des fondateurs, orienter la Sonacotra vers de nouveaux marchés.

NOUVELLE MISSION POUR DE NOUVEAUX PUBLICS

Cette volonté de transformer le public des logements de la Sonacotra apporte un éclairage original sur l'émergence et les ambiguïtés de la notion de « mixité sociale » appelée à connaître un grand succès dans les politiques urbaines dans les années 1990 et 2000⁴⁵². M. Gagneux, à partir de sa réflexion sur l'image de la Sonacotra, veut démontrer que l'entreprise sait faire autre chose que le foyer traditionnel et cherche à adapter les produits aux besoins des diverses clientèles qui relèvent d'un logement social spécifique de type « petit locatif meublé » : travailleurs en situation transitoire, jeunes couples, familles monoparentales. Alors que la priorité d'affectation des crédits du 0,1 % au logement des immigrés doit se traduire par l'appui à une stratégie globale en faveur du logement des plus défavorisés, M. Gagneux y est en fait opposé pour des raisons d'image et de recherche de rentabilité. « En termes d'image interne, d'image stratégique, au moment où je voulais enlever l'image de ghetto à la Sonacotra, je ne voulais pas faire verser l'entreprise dans l'imagerie populaire des asiles pour SDF⁴⁵³. »

.....

451. Entretien M. Gagneux.

452. Cf. P. Simon, « Le logement social en France et la gestion des « des populations à risques » », in *Hommes et migrations*, n° 1246, 2003, pp. 76 à 91.

453. Entretien M. Gagneux.

Les tutelles réagissent diversement à ces propositions stratégiques du nouveau président de la Sonacotra. Le ministère de l'Équipement est séduit par l'idée de logements « non reconnaissables », par le développement d'une politique de réhabilitation et de maintien des meublés menacés par une vague de fermeture. Cette tutelle est favorable à la transformation de certains bâtiments et à une mission plus globale de logement des catégories défavorisées, entérinant ainsi la modification des missions de la société affirmée depuis 1976, mais peu appliquée dans les opérations de construction et de réhabilitation. En conseil d'administration, Y. Corvasier se réjouit de voir que les stratégies de la Sonacotra et les recommandations du rapport du Conseil national de l'habitat (CNH) convergent : banalisation du foyer s'ouvrant à des clientèles diverses dans le cadre de formules plus souples ; populations plus stables telles que les personnes âgées et des clients plus mobiles. La déclaration d'intention de M. Gagneux visant à mixer les populations emporte l'adhésion, hormis celle du ministère de l'Intérieur. C'est ce que confirme J.-M. Sauvé, futur rédacteur des lois Pasqua de 1993 et futur secrétaire général du gouvernement, devenu membre du CA de la Sonacotra au titre des Libertés publiques en 1989. « *Le ministère de l'Intérieur a toujours été attaché à ce que la Sonacotra se consacre prioritairement à l'hébergement et à l'accueil des ressortissants étrangers. [...] À différentes reprises, au sein de ce conseil, j'ai exprimé des réserves sur la politique qui consistait, de la part de la Sonacotra, à multiplier des hébergements en direction des publics les plus variés et qui n'étaient pas toujours dans une situation économique difficile. Si la Sonacotra ne doit pas systématiquement loger des étrangers, elle doit se consacrer de manière préférentielle au logement des personnes qui sont en grande difficulté et notamment à celui des gens qui, pour diverses raisons, n'ont pas accès aux parcs des logements sociaux et spécialement, aux programmes financés à l'aide des prêts locatifs aidés*⁴⁵⁴. »

Mais la formule foyer n'étant plus porteuse, ni économiquement ni symboliquement, la Sonacotra doit innover pour répondre

.....

454. Entretien J.-M. Sauvé (ancien directeur des Libertés publiques).

à des besoins nouveaux. L'Équipement considère que, pour atteindre ce but, il ne faudra pas hésiter à rétrocéder des actifs immobiliers⁴⁵⁵ pour mieux équilibrer ses implantations et valoriser l'ensemble en intégrant les réalisations dans le cadre de programmes plus généraux. En cela, la politique de M. Gagneux va perpétuer l'action de R. Casamitjana et le processus de séparation du parc entre parties rentables et parties non rentables. Pour la Caisse des dépôts, l'alternative est de continuer à loger des immigrés avec un taux d'occupation décroissant et la fermeture de sites à court terme ou de loger des populations qui trouvent difficilement leur place dans le parc social. Le choix doit se faire entre subventionner et accompagner le déclin ou aider à la reconversion. La DPM est plus sceptique car, si elle n'est pas favorable à une formule de logement ségréatif, elle considère néanmoins que la raison d'être de la Sonacotra est de loger des travailleurs immigrés et leur famille. Le représentant de l'époque du ministère de l'Intérieur le pense aussi, préconisant du « dosage » dans le peuplement. *« Je crois qu'il faut, en effet, une certaine diversité, dans les foyers, pour éviter les ghettos, une exclusive présence des étrangers et, donc, avoir également une présence française déterminée. On se doit d'éviter également la concentration, par exemple, de célibataires ou de personnes de la même génération. Il faut une certaine diversité pour briser les monopoles. Mais, si petit à petit, les foyers de la Sonacotra finissaient par être l'exacte réplique de la répartition de la société française, la Sonacotra risquerait de manquer sa vocation. Si l'on veut que la Sonacotra soit fidèle à sa vocation, elle doit loger des publics qui sont quand même en difficulté⁴⁵⁶. »*

La réaction la plus hostile à ce programme est celle du CNPF, qui considère que la diversification modifie la mission de logeur des travailleurs immigrés⁴⁵⁷. Dans ce cas la Sonacotra concurrencerait des entreprises privées ayant des activités comparables, avec le risque de deux Sonacotra, l'une subventionnée, l'autre équilibrée. Pour

.....

455. Le patrimoine de plus de 300 établissements répartis sur tout le territoire est d'une valeur actualisée de 5 milliards de francs en 1986.

456. Entretien J.-M. Sauvé.

457. In PV de CA de la 140^e délibération, 27 janvier 1987.

la Confédération, la tâche prioritaire est d'apporter à ces nouveaux Français les conditions de logements les plus proches des autres Français. À la question patronale du délai d'apparition des nouvelles clientèles, M. Gagneux répond en conseil d'administration: « Les nouvelles clientèles apparaîtront sur les nouveaux produits et les nouvelles constructions. Sur le parc existant, le souci de l'entreprise n'est pas de faire varier volontairement le type de clients, mais d'améliorer le produit, de le déspecialiser et de supprimer les ghettos. Nous logeons des hommes, pas des ethnies⁴⁵⁸. » Toute l'évolution du parc est conçue à partir de cette approche. Malgré les réticences exprimées par certaines tutelles à son analyse initiale de la situation et à ses objectifs ambitieux, M. Gagneux obtient l'accord du ministère des Affaires sociales et de celui des Finances pour mener à bien les transformations annoncées.

Diversification et contestations

Pour M. Gagneux la décentralisation est le contexte général. La Sonacotra doit comprendre son environnement et s'adapter à la croissance du rôle des collectivités locales dans la construction. Elle doit anticiper sur la réduction des financements publics concernant tant la construction que l'aide à la gestion du logement social en réduisant la part des subventions publiques dans le fonctionnement de l'entreprise (comme celle du FAS), évitant ainsi les contrôles liés à ces aides. Le nouveau président « manager » bénéficie de plusieurs éléments favorables pour mettre en place ses orientations stratégiques, comme l'appui relatif des tutelles dû à la fois à un certain manque d'intérêt et une trésorerie positive⁴⁵⁹. Fort de cette situation relativement bonne, M. Gagneux va développer une politique de diversification en orientant son action

.....

458. In PV de CA de la 145^e délibération, 12 mai 1989.

459. « Elle présentait malgré les subventions un déficit, bon an mal an, de l'ordre de 20 millions (pour un chiffre d'affaires de 600 millions). [...] mon seul atout de départ c'était que la Sonacotra n'était pas en crise de trésorerie grâce aux nombreuses aides qu'elle recevait, son "trésor de guerre" de quelque 300 millions de francs en trésorerie, ce qui la mettait à l'abri du risque qui se serait concrétisé dans le privé: un dépôt de bilan. » Entretien M. Gagneux.

vers de nouveaux marchés de construction. Il transforme aussi profondément la structure de l'entreprise. Mais cette mutation va se heurter, notamment en raison de sa médiatisation, à une hostilité croissante du personnel, des usagers et finalement des tutelles.

Une politique de diversification

Cette politique est fondée sur une adaptation au nouveau rôle des élus locaux dans le processus décisionnel d'urbanisme et sur la recherche de nouveaux marchés. Cette tentative d'implantation sur de nouveaux marchés du logement doit, pour aboutir, être popularisée auprès des médias, des partenaires et des salariés de l'entreprise.

Les « nouveaux marchés »

Le programme 1987-1991 prévoit la mise en service des capacités d'accueil supplémentaires de type nouveau pour une clientèle élargie afin d'atteindre, en 1991, un rythme de 2 500 lits et de 500 logements familiaux alors que les mises en service moyennes ne dépassent pas les 500 lits depuis plusieurs années.

LES NOUVEAUX CRÉNEAUX ET LEURS LIMITES

Développer « l'innovation pour conquérir de nouveaux marchés », consiste à élargir de la gamme offerte à « l'ensemble des ménages en situation de migration-mutation ». Cette phase vise à conquérir de nouvelles clientèles et à répondre à l'évolution de la clientèle traditionnelle. En fait, le véritable but est de ne plus être identifié au foyer ou à l'accueil des travailleurs immigrés⁴⁶⁰. La Sonacotra explore deux nouveaux créneaux dont les marchés sont en développement.

.....
460. Par une habile opération sémantique, la politique visant à « casser les ghettos » est présentée comme passant par l'ouverture des foyers à de nouvelles clientèles. En fait, il ne s'agit que d'ouvrir de nouveaux bâtiments destinés à des clientèles sans rapport avec les foyers. La ligne de communication de M. Gagneux : « Nous ne logeons pas des ethnies nous logeons des hommes » a pour objectif de capter de nouvelles clientèles, notamment les personnes âgées qui apparaissent alors comme un créneau porteur.

« Sa mission sociale a pu, à certaines époques, servir à la Sonacotra d'alibi pour retarder les adaptations indispensables au marché et à la concurrence. Il s'agit aujourd'hui d'adopter délibérément une logique d'entreprise⁴⁶¹. » L'appellation donnée alors à ces créneaux est celle de « segment ». Les personnes âgées non dépendantes sont un de ces marchés (mais il ne s'agit en aucun cas des résidents migrants âgés présents dans les foyers). Les besoins d'hébergement collectif sont croissants, notamment pour répondre à la situation d'isolement de ces personnes âgées⁴⁶². L'expérience de la Sonacotra dans le logement collectif des « isolés » est censée en faire un opérateur potentiel de ce marché. Mais ce projet ne donnera lieu qu'à la construction d'une résidence à Dreux, en 1990, « le Jardin des Lys ». Ce programme se soldera par un sévère échec financier.

Les étudiants représentent aussi un nouveau marché⁴⁶³. Les besoins de logement non satisfaits des jeunes, et des étudiants en particulier, font de cette population une « cible » attractive. Des études, lancées par des organismes HLM, attestent d'un marché potentiel. Là aussi l'expérience de la Sonacotra dans l'offre, contre une redevance « tout compris », d'un habitat et de services adaptés aux besoins des célibataires, semble lui permettre de se lancer sur ce marché. Plusieurs résidences étudiantes seront mises en service entre 1989 et 1992, à Paris-Clignancourt, à Nancy, à Vichy, à Marseille et à Toulouse. Comme pour les résidences pour personnes âgées, ces opérations se solderont rapidement par un échec économique et seront vendues. Après les personnes âgées et les étudiants, l'entreprise s'oriente aussi sur des opérations exceptionnelles comme l'hébergement des travailleurs et des professionnels pour les Jeux Olympiques, qui doivent se dérouler à

.....
461. In PV de CA de la 139^e délibération, 30 septembre 1986.

462. La Lyonnaise des eaux et la Compagnie générale des eaux sont déjà engagées sur ce marché. Cf. B. Taupin « Sonacotra : des immigrés aux personnes âgées », *Le Figaro*, 24 janvier 1989.

463. Cf. I. de Gaumyn, « La Sonacotra se diversifie dans la résidence universitaire », *Les Échos*, 29 août 1989.

Albertville en 1992⁴⁶⁴. Enfin, durant l'année 1991, la Sonacotra lance une nouvelle formule de gestion hôtelière, dite « service plus » visant à vendre des petits-déjeuners dans les foyers. Cette évolution, qui permet entre autres une opération financière de récupération de TVA, ne se dément plus dans la gestion depuis ce moment-là sans pour autant donner lieu à la mise en place d'un service pérenne et de qualité dans ce qui est appelé des « cafétéries ».

Pour mettre en œuvre la transformation du parc selon ce programme, la structure de la Sonacotra doit être profondément remaniée en fonction du maître mot de M. Gagneux, la professionnalisation. Elle passe par la création de nouvelles directions fonctionnelles, l'externalisation de la fonction d'entretien et la création des « unités de gestion ».

Tenter de transformer l'image et le fonctionnement de la Sonacotra

M. Gagneux va chercher à médiatiser sa volonté de modernisation de la Sonacotra⁴⁶⁵. Il va tenter d'y associer le personnel et de lui inculquer une « culture du service » par des actions de prestige. Sur la base de certains processus de modernisation (externalisation du personnel d'entretien, mise en place des unités de gestion) engagés par ses prédécesseurs, le PDG de la Sonacotra va transformer des outils de gestion avec la même logique que les produits de logement. Les mots de « manager », de « synergie » et les notions de gestion du personnel comme l'« excellence » vont faire leur apparition.

.....
464. Des « lodges », habitats modulaires « de qualité », dont le nom est la marque d'un véritable produit marketing, sont destinés à « répondre à une demande cruciale d'hébergement des travailleurs des J.O. mais également permettre leur intégration sociale », *Le Dauphiné libéré*, 28 juin 1990.

465. Comme d'autres secteurs de l'entreprise, l'informatisation fait aussi l'objet d'un traitement médiatique. « La Sonacotra branche ses foyers, Cette entreprise avait une image de marque. Elle change. Tant mieux. Son informatique également, avec une évolution qui la place désormais en tête notamment en matière de télécommunications », *in Informatique Hebdo*, n° 25, 14 janvier 1989.

UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE

La nouveauté réside dans le lien systématique fait entre l'activité de la Sonacotra et son image. Toutes les opérations, internes et externes, doivent faire l'objet d'un traitement en termes de marketing et de réception médiatique. À partir de l'analyse d'un fort déficit d'image de la Sonacotra, conçu comme un handicap pour la recherche de terrains et l'obtention de permis de construire, M. Gagneux va développer une politique de communication ambitieuse.

Une sensibilisation du personnel par des actions prestigieuses

Pour obtenir l'adhésion de l'ensemble de l'entreprise au projet, en « l'absence d'unité de vécu de l'entreprise, les différentes phases de son histoire ayant laissé comme des strates géologiques successives...⁴⁶⁶ », il cherche un élément fédérateur. Dans les deux aspects de son projet interne, il utilise les outils de la communication d'entreprise qui se développe alors. À partir de ce projet, M. Gagneux va marquer durablement l'entreprise car cette option, si elle permettra de transformer la Sonacotra, sera aussi à la base du développement d'un mouvement de contestation syndicale sans précédent.

Deux types d'opérations de communication interne vont être réalisés. Le premier concerne la mise en place d'un outil informatique performant et la signature d'accords salariaux et va faire l'objet de campagnes de médiatisation dans les organes de presse spécialisés. La mise en place d'un « projet d'entreprise » va être aussi l'occasion d'une communication interne intense⁴⁶⁷. Inversement, les opérations de communication liées à des actions de l'entreprise dans le cadre de sa mission de constructeur vont systématiquement servir de supports de mobilisation pour les salariés⁴⁶⁸.

.....
466. *In* PV de CA de la 139^e délibération du 30 septembre 1986.

467. Michel Rocard envoie le 28 juillet 1989 à tous les PDG des entreprises publiques une lettre définissant les principes devant régir les relations avec l'État actionnaire en termes de dialogue social. Le projet d'entreprise est un élément clé, de même que la conduite de négociation de rémunération passant par l'intéressement.

468. De plus, chaque nouvel axe de politique d'entreprise, plan d'entretien des foyers, plan de sécurité contre les accidents du travail, plan de formation et d'alphabetisation du personnel peu ou pas formé, plan marketing sont l'occasion d'utiliser des outils de

Une approche marketing du logement social

Une intense politique de marketing et de médiatisation va être lancée pendant la durée du mandat de M. Gagneux. Chaque nouvelle opération de construction et de réhabilitation fait l'objet d'une large couverture de presse et de communication institutionnelle⁴⁶⁹ (nouveau concept de « résidence-service », ouvertures de résidences pour personnes âgées, pour étudiants, « lodges » d'Albertville⁴⁷⁰, sponsoring de voiliers⁴⁷¹). Durant l'année 1989, la Sonacotra lance une grande campagne publicitaire pilotée par l'agence BCRC⁴⁷². Elle est présentée dans les news magazines et dans les principales radios nationales et doit permettre de donner de l'entreprise une image de dynamisme et de modernisme aux décideurs et aux élus locaux. Les slogans comme « Nos partenaires sont les plus solides fondations de nos constructions » ou « Quand nous avons fini de construire, notre travail ne fait que commencer⁴⁷³ » veulent mettre en évidence un triple savoir-faire : construire, aménager, gérer. Les responsables de la Sonacotra parlent alors de « révolution culturelle ». La plupart des supports de presse spécialisée dans la construction et l'immobilier

.....

communication d'entreprise, presse interne, discours du président lors de grandes réunions avec vidéocassettes distribuées au personnel, journal téléphonique hebdomadaire, cadeaux aux salariés. Cette logique de communication de prestige connaîtra son aboutissement avec la participation de la Sonacotra aux Jeux Olympiques d'Albertville comme fournisseur officiel.

469. La presse de communication et de publicité est aussi mise à contribution. En 1990, le journal *CB News* considère que « deux campagnes ont déjà permis de ravalier, voire de reconstruire l'image de la Sonacotra auprès de sa cible », in *CB News*, n° 156, 16 janvier 1990. (Les cibles en question sont les élus locaux).

470. « Avec Albertville il s'agissait de faire basculer l'entreprise définitivement dans l'esprit d'équipe et dans l'esprit service. Ce qui nous manquait encore sur le plan culturel, c'était vraiment l'esprit de service ». Entretien M. Gagneux.

471. « Avec Guyancourt 78, la Sonacotra met le cap au large », in *Le Parisien libéré*, 12 juin 1989. La Sonacotra est présente dans cette course de voiliers aux côtés d'entreprises de grande notoriété : la GGE, Auguste Thouard, Air Conditionné...

472. Le slogan « Nous logeons ceux qui bougent » suscite, en 1988, des réactions hostiles au sein du conseil d'administration.

473. Une nouvelle campagne de notoriété est lancée en 1991 et elle est fondée, cette fois, sur son expérience en matière de mixité de l'habitat et vise à tempérer les premières critiques qui apparaissent sur le possible abandon de la mission sociale de l'entreprise. « Au début on a dit "Sonacotra loge ceux qui bougent" ; ensuite, on a changé pour "Habitat en mouvement" parce que cela traduisait aussi le changement de métier, d'image, etc. » Entretien M. Gagneux.

et la presse économique saluent ce tournant stratégique et la nouvelle politique du « dynamique et médiatique » PDG de la Sonacotra qui n'hésite pas à mettre son image en jeu. Les objectifs de diversification et de compétitivité nécessitent, d'après M. Gagneux, le développement d'une politique de marketing et d'une « dynamique d'image⁴⁷⁴ ».

Voulant explicitement démarquer l'entreprise de l'image de gestionnaire de foyers de travailleurs migrants, M. Gagneux recherche des « segments » porteurs d'une image d'ouverture à de nouvelles clientèles non stigmatisées. Pour chaque nouveau marché le type de construction envisagé et de services parahôtelières associés est présenté avec un nom moderne et facilement mémorisable, « villas » pour les étudiants⁴⁷⁵, « lodges » pour les travailleurs, « résidences-services » et « maisonnées » pour les personnes âgées, etc. Les foyers eux-mêmes changent d'appellation pour devenir des « résidences ». Avec l'apparition de ce lexique tiré du marketing tel « segments » et « cibles », émergent les premières interrogations sur la compatibilité entre une approche commerciale et la mission sociale de la Sonacotra.

Le plan marketing précise que la segmentation ne se fait pas sur des critères ethniques. Pourtant, dans sa segmentation de clientèle, la Sonacotra définit ainsi les travailleurs migrants étrangers : « Premier segment. Personnes seules à forte spécificité culturelle dont le mode de vie et la relation à l'habitat rendent difficile la cohabitation avec d'autres clientèles et qui exigent une adaptation particulière du produit et des services ». La formulation de la segmentation et du raisonnement qui la sous-tend est ambiguë. « Cela signifie, pour l'entreprise, non pas l'abandon de la mission de loger les personnes

.....

474. En 1988, la Sonacotra présente son plan marketing national. Il expose le métier de la Sonacotra de manière proche de celui des années 1960 (seule la spécificité d'origine nationale des usagers est absente) puisqu'il est censé « contribuer au développement d'un habitat innovant de qualité et à un tarif économique, en concevant, construisant, gérant des logements destinés soit à des personnes seules ou à des ménages peu nombreux pour des périodes transitoires, soit à des familles et en aménageant des quartiers urbains ».

475. M. Gagneux, posant devant une résidence pour étudiants qui vient d'être livrée, fait « la première » du *Moniteur des travaux publics et du bâtiment* dans un numéro intitulé : « Universités – un marché qui s'ouvre », n° 4482, 20 octobre 1989.

immigrées, mais son accomplissement par une approche différente privilégiant la qualité, l'insertion et le respect de la personne humaine ». Sur les 12 segments que compte le découpage seul le premier est consacré à ces « personnes seules à forte spécificité culturelle ». Le plan marketing considère que le marché est très limité pour ce segment et que le seul objectif sur ce dernier est « un effort significatif de remise à niveau des produits⁴⁷⁶. »

EXTERNALISER ET DÉCENTRALISER

Pour se développer tout en se passant à terme des subventions publiques, l'équipe Gagneux décide de rationaliser ses coûts. À partir de 1987, les directions centrales sont réorganisées pour être directement contrôlées par le président. Il crée notamment une direction « du développement, du marketing et de la communication », à laquelle il adjoint la formation du personnel qui va devenir l'élément clé de sa gestion.

Un des deux aspects importants de la transformation de l'entreprise va être la réorganisation de la fonction nettoyage. L'externalisation de la fonction entretien (déjà engagée par la présidence précédente) est censée rapporter 50 millions de francs d'économie. Un plan social est préparé, incluant des conventions de transfert du personnel aux entreprises sélectionnées pour reprendre cette activité. Les administrateurs salariés critiquent le fait « de livrer le personnel à des négriers ». Le plan économique concerne environ un millier de salariés et constitue l'opération historiquement « la plus grave » pour l'entreprise. En 1988, les représentants salariés se plaignent des répercussions de l'externalisation de l'entretien sur la situation du personnel transféré et l'état des foyers. En effet, ce personnel assure non seulement le nettoyage des parties collectives des bâtiments mais aussi une fonction sociale implicite par ces relations de proximité avec les usagers⁴⁷⁷. Le déclassement

.....

476. In *Lettre spécial marketing*, juillet-août 1988, *op. cit.*

477. Employées sur un seul établissement, les femmes de ménage connaissent bien les résidents et ont développé avec eux des liens de connaissance. Elles apportent un élément féminin dans la vie des célibataires, rendent de menus services quotidiens, s'occupent « d'améliorer l'ordinaire » pour la cuisine, et entretiennent les plantes vertes dans les salles communes.

de cette catégorie de personnel soumis, après l'externalisation, à une rotation plus intense sur différents foyers, va contribuer à renforcer le sentiment d'isolement et de solitude dans les établissements et ôter un élément central de la sociabilité⁴⁷⁸.

La création des unités de gestion

La création des unités de gestion est l'ultime étape du processus de décentralisation de la gestion entamée en 1976 avec la création des délégations régionales. Sur un principe proche des centres de profit, plusieurs foyers vont être regroupés dans une entité unique, l'unité de gestion, et confiés à la responsabilité de directeurs d'unités de gestion (DUG). Ces collaborateurs, au nombre d'une cinquantaine, deviennent non seulement les interlocuteurs des directeurs régionaux, mais aussi des courroies de transmission du PDG sur le réseau d'exploitation pour transmettre la nouvelle culture d'entreprise fondée sur « l'innovation, la performance, le professionnalisme ». Le directeur de l'unité est présenté comme un « manager » aux responsabilités accrues par rapport aux anciens directeurs d'établissement. La gestion des foyers est assurée par des « assistants d'unité de gestion » (AUG). La question de la sécurité dans les établissements est alors évoquée à propos de la moindre présence des gestionnaires dans les foyers tout en étant liée au débat public sur le lien supposé entre l'immigration et la délinquance.

La transformation est si considérable sur le plan de la tradition de la gestion (un homme, un foyer), qu'elle heurte de nombreuses catégories de salariés dans l'entreprise. Les réactions du personnel et de leurs représentants sont extrêmement importantes. Les syndicats CFDT, FO, CGT, CFTC et CGC de l'entreprise adressent en 1989 des lettres publiques aux tutelles dénonçant la restructuration et demandant sa suspension⁴⁷⁹. La réorientation de la politique, mise en image et fortement diffusée, est par ailleurs en

.....

478. A. Lebaube, « La Sonacotra se sépare de 844 salariés et transfère son activité de nettoyage », in *Le Monde*, 4 mai 1988.

479. Lettre des représentants syndicaux au président de la Sonacotra du 23 novembre 1989 adressée en copie au Premier ministre.

contradiction avec celle du « monde HLM » et va créer des oppositions fortes.

M. Gagneux considère que c'est essentiellement le fait d'avoir remis en question la « rente de situation » des foyers qui a déclenché ces critiques. *« J'ai introduit une vision d'entreprise, une autre vision de la politique publique, une autre vision des immigrés, une autre vision du logement. Tout ça en même temps. Ont surgi alors beaucoup de malentendus. Pourquoi ? Parce que tout le monde, en 1986, était d'accord pour que cela ne change pas. Chacun avait son "fromage", sa clientèle. Lorsque nous disions "Logeons des hommes, plus des ethnies", cela voulait dire "rendons ces hommes encore plus libres, plus autonomes, offrons-leur un habitat de meilleure qualité, ne les soumettons pas à une gestion paternaliste d'un foyer". C'était d'un seul coup le risque pour toute une nébuleuse de gestionnaires de foyer de perdre leur clientèle captive. Ça l'était pour le gestionnaire, ça l'était pour les militants, qu'ils soient syndicaux, politiques ou associatifs. Où seraient leurs pauvres, ceux qui leur donnaient leur justification sociale ? [...] Comment réagit le FAS quand j'annonce un beau jour que l'objectif est de vivre sans subventions publiques régulières à partir de 1994. Je deviens un "homme à mettre hors d'état de nuire" pour le FAS, pour un certain nombre des fonctionnaires qui ne voient pas ça d'un très bon œil, parce que je souligne d'un seul coup que pendant des années ils ont cautionné une politique mal gérée. Je deviens un homme à abattre enfin pour les associations concurrentes, qui ne veulent pas perdre leurs subventions⁴⁸⁰. »*

On peut néanmoins considérer que l'échec de M. Gagneux tient au décalage croissant entre son discours performatif et la réalité des foyers de travailleurs. Le fait de négliger les établissements classiques de la société, (malgré un plan de réhabilitation d'urgence) compte pour beaucoup dans ce désaveu. Il faut ajouter un certain nombre d'événements et de mobilisations internes des syndicats qui contrebalancent la politique médiatique de M. Gagneux jusqu'à provoquer son départ.

.....
480. Entretien M. Gagneux.

Retour à la case « immigration et pauvreté »

Plusieurs éléments se conjuguent pour contredire le message de modernisme que M. Gagneux veut impulser. Ce sont d'abord une série de faits divers (attentats racistes visant des foyers entre 1988 et 1991, émeutes dans les cités d'ex-harkis en 1990, révolte de résidents contre des dealers en 1990, émeute au foyer de la Verrière en 1991) qui touchent la Sonacotra et ses résidents et qui renvoient médiatiquement l'entreprise à sa spécificité de logeurs d'immigrés et à son corollaire fantasmatique, les déviances. Ce sont ensuite des syndicats de l'entreprise qui utilisent les mêmes instruments médiatiques que la direction (et le même répertoire d'actions que les résidents grévistes des années 1970) pour contester les méthodes et les objectifs de M. Gagneux. Ce sont enfin les tutelles qui désavouent ce dernier et qui précipitent son départ, mettant un terme à sa politique d'ouverture à de nouveaux marchés et réorientant la Sonacotra vers l'accueil des plus démunis.

Les supports extérieurs de la contestation

Un certain nombre d'événements et de faits divers viennent contrarier la transformation de l'image de la Sonacotra. Ils ne mettent pas toujours la Sonacotra en cause et, le plus souvent, celle-ci ou ses usagers font figure de victimes des situations décrites. Mais les modes de traitement de ces informations et le contexte idéologique du dossier immigration sont l'occasion de mettre en évidence les lacunes de la modernisation des bâtiments de l'entreprise et le déficit d'intégration de ses usagers. Ainsi, le phénomène du surpeuplement appelé « la suroccupation », fait l'objet d'articles de presse dénonçant la présence d'enfants dans les foyers de région parisienne ou même des cas de lèpre⁴⁸¹. Depuis 1989, des articles du journal *Le Monde* présentent les cas de mauvaises conditions de logement des étrangers. Ils ne mettent pas directement en cause la gestion de la Sonacotra, mais montrent que les raisons de créer des

.....
481. « Illégal et dangereux: trop d'enfants dans les foyers », in *Le Parisien*, 1^{er} février 1990. Un cas de lèpre est suspecté dans un foyer d'Élancourt en mars 1991.

capacités nouvelles et d'améliorer la qualité existent toujours⁴⁸². De surcroît, la presse nationale et régionale rend régulièrement compte des faits divers concernant l'entreprise.

DES ATTENTATS RACISTES CONTRE LES FOYERS DE TRAVAILLEURS

Le premier de ces faits divers est un attentat à la bombe, meurtrier, qui touche un foyer de la Sonacotra à Cagnes-sur-Mer le 19 décembre 1988. Il fait suite à d'autres attentats, notamment au foyer de Cannes « La Bocca » en mai de la même année qui a fait plusieurs blessés⁴⁸³. C'est un attentat aux motivations racistes revendiqué par un groupuscule d'extrême droite. La couverture de presse à la suite de l'attentat et des réactions officielles va être substantielle et se poursuivre pendant près de trois ans entre décembre 1988 et novembre 1991 en raison de la tenue du procès des responsables de l'attentat. Le fait que la motivation affichée des auteurs de l'attentat soit le racisme fixe les termes du débat autour de la spécificité de la population des résidents de la Sonacotra, constituée d'immigrés isolés et regroupés dans les foyers. Le mode d'action, l'attentat, et les ramifications diverses des responsabilités dans sa mise en œuvre se combinent pour justifier les multiples rebondissements et « passages obligés » dans la constitution durable du fait divers⁴⁸⁴. En effet, le parti néonazi responsable de l'attentat, le PNFE, entretient des liens avec une fédération syndicale de policiers, la FPIP, impliquée dans une forte contestation, en 1983, du ministre de l'Intérieur de l'époque, P. Joxe⁴⁸⁵. Dans chacun des articles de presse

.....

482. R. Solé, « Foyers à la dérive », *Le Monde*, 3 janvier 1989 et aussi A. Chemin, « Le logement des immigrés en banlieue parisienne, hôtels sans étoiles », in *Le Monde*, 3 août 1989.

483. Un autre attentat va toucher un foyer Sonacotra à Marseille (Félix-Pyat) le 29 décembre 1988 sans faire de victime, mais toute la presse nationale s'en fait l'écho en raison de la proximité de l'attentat meurtrier de Cannes.

484. Le caractère politique du fait divers lui enlève sa dimension d'information immanente et limitée à elle-même. Cf. R. Barthes, « Structure du fait divers » (1962), in *Essais critiques*, Paris, Seuil, 1981, pp. 188 à 197.

485. Les liens avec les milieux traditionnels de l'extrême droite, la Librairie Ogmios notamment, ajoutent aux occasions déjà nombreuses et régulières pour la presse de traiter de ce dossier. Cf. E. Plenel, « Les aveux des policiers d'extrême droite », *Le Monde*, 26 janvier 1990. L'auteur de l'article constate : « Sonacotra-Globe : les deux dossiers

concernant les deux principales organisations responsables des attentats, le nom de la Sonacotra est mentionné⁴⁸⁶. Plus, le fait que ces organisations soient impliquées dans un attentat contre le journal *Globe* renforce encore le traitement journalistique de l'affaire et de « grands noms » signent les articles. L'attentat de 1988, les rafles dans les milieux d'extrême droite, les arrestations des auteurs de l'attentat, les tentatives d'évasion de personnes impliquées, les reconstitutions et le procès multiplient les occasions de traiter de ces attentats et d'associer à chaque fois la Sonacotra à ces affaires⁴⁸⁷. Ce sont au total plusieurs centaines d'articles et de brèves qui vont être consacrés à l'attentat de Cagnes-sur-Mer durant ces trois années. Ils mettent en évidence et ramènent au caractère emblématique de la Sonacotra comme « logeur d'immigrés », qui est en contradiction avec l'image nouvelle « d'habitat en mouvement » et la volonté de transformer la population d'usagers des foyers.

« LA CHASSE AUX DEALERS » EN DIRECT

Un événement fait les gros titres de la presse régionale et nationale pendant plusieurs jours en 1990. Il s'agit d'une « chasse aux dealers » par les résidents de Nice Village, foyer modulaire mis en place pour résorber le bidonville de la Digue-aux-Français détruit en 1976⁴⁸⁸. Ce regroupement de modulaires accueille

.....

sont désormais imbriqués. Le lien serait fait par MM. Murciao et Segear et il repose sur le même fil policier, la FPIP. »

486. « Ces flics qui virent au brun », *Le Nouvel Observateur*, 12 avril 1990.

487. « Rafles parisienne et méditerranéenne à l'extrême droite », *Le Parisien*, 17 janvier 1990. Les auteurs de l'article constatent que « l'attentat contre le foyer Sonacotra de Cagnes-sur-Mer, qui en décembre 1988 avait fait un mort, n'en finit pas de faire des vagues ».

488. « Drogue : la colère des immigrés », *Le Figaro*, 5 juin 1990. « Les résidents du foyer Sonacotra de Nice organisent leur autodéfense », *Le Monde*, 6 juin 1990. « Mélange explosif à Nice Village, un foyer-taudis d'immigrés face au trafic de drogue », *Le Monde*, 7 juin 1990. « Autodéfense : Les immigrés de Nice Village déclarent la guerre aux dealers », *Libération*, 6 juin 1990. « La révolte anti-dealers », *L'Humanité*, 6 juin 1990. « Immigrés contre dealers », *La Croix*, 7 juin 1990. « Un foyer Sonacotra fait le ménage de la drogue » *Libération*, 4 juillet 1990 : « Ce foyer d'immigrés baptisé "Nice Village" voué de tout temps à la démolition était devenu un repaire de dealers. Début juin, les résidents excédés de l'amalgame entre immigration et criminalité ont fait leur police. » Selon les versions, le nombre des dealers ou de toxicomanes arrêtés par les

officiellement plus de 800 célibataires mais en fait près de 2000 personnes. Le foyer est devenu un « supermarché » de la revente d'héroïne car les revendeurs ont été chassés du centre-ville de Nice. Ce déplacement du marché s'est fait presque avec la bienveillance de la police qui considère que cette fixation permet un contrôle plus facile du problème. Les menaces que les délinquants font peser et bientôt les agressions dues à l'installation de *shooting galleries* dans certains endroits du village finissent par excéder les résidents. Ils lancent des « chasses aux dealers » avec des « brigades anti-drogue » et capturent⁴⁸⁹ près de 60 personnes qu'ils remettent aux policiers. L'opération connaît un retentissement certain et le député RPR, C. Estrosi⁴⁹⁰, adjoint au maire de Nice chargé des immigrés, annonce qu'il passera une nuit dans le foyer entraînant la présence de nombreux journalistes pour couvrir l'événement⁴⁹¹. L'opération milicienne a peut-être été lancée par l'imam du foyer, ce qui renforce l'intérêt médiatique pour ce fait divers⁴⁹². Le traitement médiatique véhiculé des images traditionnelles des foyers d'immigrés qui sont révélatrices de nouveaux modes d'appréhension de la « question du logement immigré ». Les termes de « taudis », de « ghettos », les descriptions de la « crasse » et du délabrement des modulaires renvoient alors la Sonacotra à une réalité que M. Gagneux cherchait à faire disparaître. L'expression forte de « Soweto-sur-Var » et le surnom du site, nommé « l'Oued », associent à nouveau l'entreprise

.....

résidents varie entre 60 et 100 personnes. De même, leur nationalité varie, européens pour certains, tunisiens pour d'autres. D'autres journaux rendent compte de la situation, « Les immigrés font leur police », *Le Parisien*, 6 juin 1990. « Nice: Sonacotra contre dealers » *Le Quotidien*, 6 juin 1990, *La Tribune*, etc. Les hebdomadaires consacrent alors des dossiers spéciaux à cette question en la reliant à des actions similaires menées par des mères de familles de Marseille quelques semaines auparavant. « Guerre aux drogueurs », *L'Express*, 15 juin 1990.

489. La course-poursuite est retransmise le 6 juin 1990 par la chaîne de télévision La Cinq.

490. Le retentissement de l'affaire ne convient pas à la préfecture. « Sonacotra: le préfet n'ira pas dormir chez les immigrés », *Nice-Matin*, 8 juin 1990 « Côté préfecture, l'initiative du député, au parfum trop médiatique ne semble guère appréciée ».

491. « Sonacotra: la nuit du député », *Var-Matin*, 9 juin 1990.

492. « Au printemps dernier, Sufian Yassen a mené la "guerre des bâtons" contre les dealers de la RN 202, portrait d'un musulman modéré qui rêve d'une intégration douce. » « Le muezzin anti-drogue de Nice-Village », *Nice-Matin*, 5 octobre 1990.

et ses logements à des lieux de sous-développement et d'apartheid. À ces visions traditionnelles, datant des années des bidonvilles que l'entreprise était chargée de résorber, s'ajoutent depuis les années 1980 de nouvelles images. Drogue, seringues jonchant le sol, « marchands de morts », mais aussi étrangers en situation irrégulière et « suroccupation » viennent sur le devant de la scène concernant la Sonacotra à l'occasion de ce fait divers.

Le contrôle de l'islam reprend une place de choix dans les préoccupations des tutelles comme le dit diplomatiquement un représentant au CA du ministère de l'Intérieur:

« *Le ministère de l'Intérieur a toujours, dans sa participation au conseil d'administration de la Sonacotra, une vision tout à fait globale, il n'a pas fait de fixation sur un sujet exclusif au détriment des autres aspects. Quand il a eu à évoquer des questions d'ordre public ou de pratique culturelle, particulièrement le problème des lieux de prière ou à aborder des points d'immigration clandestine dans les foyers, ce sont des sujets qui ont été traités au cas par cas, singulièrement, avec les préfets des départements dans lesquels se trouvaient les foyers. Mais il n'a jamais fait de ces questions de lutte contre l'immigration irrégulière, de difficultés d'ordre public, dans les foyers et les lieux de prière, un motif de discussion, et le cas échéant même, de controverse, au sein du conseil d'administration* »⁴⁹³.

La contestation interne

À cette remise en cause du message présidentiel par les faits divers vient s'ajouter une contestation interne, de la part des syndicats, qui parvient à trouver un écho politique et public et de la part des résidents de certains foyers.

LA CONTESTATION SYNDICALE

Le programme de transformation de l'entreprise, fondé sur une forte médiatisation, porte en lui-même ses limites. En effet, les salariés de l'entreprise hostiles à cette politique utilisent à leur tour les ressources médiatiques pour contester la politique du

.....

493. Entretien J.-M. Sauvé.

président⁴⁹⁴. L'axe central de leur communication est la divergence entre image publicitaire et réalité quotidienne⁴⁹⁵. En mars 1990, des délégués syndicaux occupent le hall du siège social et déclarent entamer une grève de la faim jusqu'à la nomination d'un médiateur par les tutelles. L'action est rapidement interrompue, mais des locaux sont occupés à la direction régionale de Lyon⁴⁹⁶. Le comité d'entreprise commande des rapports d'experts indépendants sur la qualité du nettoyage. Un de ces rapports est un véritable réquisitoire et conclut que 60 % des foyers ont une qualité d'entretien inacceptable. Un autre rapport est commandé au cabinet d'expertise comptable de la CFDT, qui critique la manière dont les résultats positifs (44 millions de francs en 1989) de l'entreprise ont été établis⁴⁹⁷.

Des articles parus dans la presse nationale traitent de la contestation⁴⁹⁸ au sein de l'entreprise et mettent en avant les critiques nombreuses faites à la politique de M. Gagneux. Elles concernent les dépenses de communication très importantes « pour redorer son image de marchand de sommeil », l'extension de l'activité à de nouvelles clientèles⁴⁹⁹, le licenciement du personnel d'entretien et la réduction

du nombre de responsables des foyers. Un journaliste de *L'Humanité* liste les griefs à l'encontre de la gestion de la Sonacotra : licenciements de 1 100 personnes, répression antisyndicale, signature de nombreux CDD, lancement de cette entreprise publique sur le marché libre du logement et insécurité dans les foyers. L'article met en évidence le fait qu'à nouveau des acteurs locaux, notamment les maires du Havre, de Saint-Denis et de Givors, dénoncent publiquement cette politique. Les critiques ont également trait au délabrement des foyers et à leur défaut d'entretien⁵⁰⁰, à la présence de chambres à deux lits et au surpeuplement, au népotisme dans les recrutements et aux sanctions des représentants du personnel. Les syndicalistes de l'entreprise sont reçus par le secrétaire général à l'Intégration, H. Prévost, qui procède alors à des visites dans différents foyers⁵⁰¹. En juin 1990, le secrétaire du comité d'entreprise de la Sonacotra adresse une lettre à Jean-Paul Huchon, directeur de cabinet du Premier ministre au moment même où le mandat du PDG doit être renouvelé⁵⁰².

Le cabinet de M. Rocard est divisé alors entre les « pro » et les « anti »-Gagneux et met près de trois mois avant de renouveler son mandat d'administrateur. Pendant l'été 1990, le conseil d'administration n'entérine donc pas les fonctions du président Gagneux⁵⁰³ constatant les tensions fortes au sein de l'entreprise. L'encadrement

.....

494. En 1989, pendant que le « staff » de la Sonacotra participe à un concours de communication d'entreprise à Biarritz, les salariés font publier des encarts dans *Le Monde* et *Libération* pour dénoncer la nouvelle politique et le « changement d'identité ». La presse régionale se fait l'écho de cette contestation. « Coup de balais à la Sonacotra. Appartements de standing ou foyers de misère », *La Voix du Nord*, 20 mars 1990. L'article rend compte de la contestation de la politique de M. Gagneux par les résidents et par le personnel, notamment quant à la qualité du nettoyage.

495. « Les foyers Sonacotra traversent une crise d'identité », *Libération*, 16 juin 1989.

496. « Le combat pour l'honneur des syndiqués de la Sonacotra », *Lyon Matin*, 21 mars 1990, et « Une intersyndicale pour lutter contre la nouvelle restructuration de la Sonacotra », *Le Progrès de Lyon*, 21 mars 1990. Les délégués syndicaux menacent, lors d'une conférence de presse, d'entraîner la clientèle des résidences dans un mouvement de contestation à l'encontre de la Sonacotra. À cette conférence de presse est associé le MRAP, représenté par son secrétaire général.

497. « Sonacotra: une modernisation catastrophe », *A pour Affaires économiques*, n° 11, septembre 1990. Par ailleurs, en juin 1990, la CFDT publie un rapport sur « le logement des immigrés » critiquant la référence constante de la Sonacotra à la gestion au détriment du projet social et de la construction de capacités nouvelles.

498. « Vent de contestation à la Sonacotra », *Libération*, 16 mars 1990; « La Sonacotra gère des foyers de contestation », *Le Canard enchaîné*, 21 mars 1990.

499. « Détournement de la mission sociale de la Sonacotra: le profit chasse les immigrés » *L'Humanité*, 13 juin 1990.

.....

500. « Coup de torchon sur les foyers Sonacotra », *Libération*, 7 février 1990; « Guerre de la propreté à la Sonacotra », *Le Monde*, 17 janvier 1990.

501. En 1990, Hubert Prévost a lancé un groupe de travail sur les foyers. Et dans le premier rapport du Haut Conseil à l'intégration de février 1991, une annexe est consacrée à la « politique des foyers » sur la base des travaux du groupe « Avenir des foyers » présidé par P. Consigny. Le rapporteur (T. Tuot, futur directeur du FAS) constate que « l'opinion publique manifeste, comme les médias, une sensibilité très grande aux événements qui surviennent dans les foyers – expulsions, incidents, répression du travail clandestin –, parce que la situation de certains d'entre eux cristallise et résume de façon emblématique l'exclusion. » Annexe n° 11, p. 28.

502. Dans cette lettre en date du 23 mai 1990 le comité d'entreprise dénonce la « situation financière faussée, la dégradation du patrimoine, la dérive de la mission publique d'une entreprise publique, le bilan social désastreux, le passage de l'insertion au ghetto, les dépenses somptuaires et le népotisme ». La section Sonacotra du syndicat CFE-CGC adresse même une lettre au président de la République portant à sa connaissance « les inquiétudes suscitées par les restructurations de la Société d'économie mixte Sonacotra », 6 juin 1990.

503. « Depuis trois semaines la Sonacotra est un bateau sans capitaine », in « La Sonacotra n'a plus de boussole », *Libération*, 14 juillet 1990.

supérieur de la Sonacotra crée des comités de soutien et des pétitions auxquels répondent des tracts de la CFDT dénonçant les méthodes de la direction. En octobre 1990, M. Gagneux est néanmoins réélu pour un mandat de trois ans mais, simultanément, une procédure d'alerte est présentée par le comité d'entreprise. La Cour des comptes commence ses investigations sur la gestion de l'entreprise en mai 1991⁵⁰⁴.

LE RÉVEIL DES RÉSIDENTS

Deux mouvements de résidents contre leurs conditions de logement viennent rappeler que les usagers réels de la Sonacotra habitent dans les foyers de travailleurs et dans les cités provisoires.

Les premiers mouvements de contestation médiatisés concernent les habitants des cités harkies encore gérées par la Sonacotra. En mars 1990, les jeunes de la cité des Potagers à Nanterre s'organisent pour contester une augmentation des loyers et le paiement des retards de loyer. Devant la mobilisation des locataires, la Sonacotra révisé à la baisse ses prétentions d'augmentation et module les conditions de récupération de la dette⁵⁰⁵. En juin 1990, un plan de relogement, maintes fois retardé, des familles descendant de harkis installées dans un hameau à côté de Jouques, dans les Bouches-du-Rhône, est lancé. Le site, le « Logis d'Anne », extrêmement dégradé, voire en ruine en certains endroits, a été construit en 1962⁵⁰⁶. Cette opération de relogement est mise en place en collaboration avec les services de la préfecture et donne l'occasion à des jeunes adultes de la communauté de faire valoir leurs arguments, différents de ceux de leurs parents⁵⁰⁷. Cette première apparition des jeunes de la deuxième génération de « rapatriés musulmans » est le prélude à une mobilisation identitaire sur des bases économiques pendant l'année 1991.

.....

504. « Depuis quelques jours, la Cour des comptes enquête au siège de l'organisme. En question ? La drôle de gestion d'un président qui semble avoir confondu modèle libéral et libéralisme. » G. Malaurie, « La Sonacotra en résidence surveillée », *L'Express*, n° 2077, 9 mai 1991.

505. « Ils cultivent leur colère », *L'Humanité*, 8 mars 1990.

506. Sur le programme résidentiel de relogement des harkis, voir M. Roux, *Les harkis, les oubliés de l'histoire, 1945-1991*, Paris, La Découverte, 1992.

507. « La déchirure des harkis du Logis d'Anne », *Le Provençal*, 1^{er} juin 1990.

Les signes avant-coureurs de cette contestation étaient nombreux. Les opérations de réhabilitation et de relogement des familles des camps harkis se sont enlisées. Plusieurs affaires de meurtres racistes ont ému la « communauté » durant la fin des années 1980 dans un contexte où le Front national tente de récupérer ses revendications. Barrages, séquestration de responsable, les modes de contestation utilisés par les jeunes inquiètent particulièrement les responsables préfectoraux⁵⁰⁸. En juin, des incidents éclatent à Jouques, mais aussi à Narbonne dans la cité des Oliviers gérée par la Sonacotra. Des barrages sont mis en place sur les routes. La proximité d'une importante communauté ex-harkie dans la ville de la Roque-d'Anthéron, voisine de Jouques, fait craindre aux autorités préfectorales une extension du mouvement. Les premiers leaders jeunes apparaissent à côté des associations d'anciens combattants. En juillet, des incidents similaires éclatent aux Aygalades, quartier de Marseille où vivent des familles de descendants de harkis. Pour limiter le développement de la contestation et ses importantes répercussions médiatiques, la Sonacotra et les autorités locales accélèrent alors la mise en place d'un plan de financement de construction de pavillons pour les familles des cités.

L'autre mouvement de contestation affecte certains foyers, logeant des Africains en région parisienne. Le 27 septembre 1991, des affrontements font plusieurs blessés au foyer de la Verrière dans les Yvelines. Ces incidents font suite à une vaste opération policière lancée quelques jours auparavant visant à procéder à un « contrôle d'occupation » pour recenser et expulser les occupants sans titre. Quatre compagnies de CRS, soit 300 hommes et 100 policiers de la sécurité urbaine, participent à cette opération qui se déroule très tôt le matin après la mise en place d'un bouclage complet du foyer par des hommes équipés et en tenue de combat. Le foyer est ensuite investi à l'heure légale par les forces de l'ordre avec des chiens en présence d'un commissaire, d'huissiers et de responsables de la

.....

508. Du point de vue de la Sonacotra, ces revendications menacent de mettre publiquement en évidence sa responsabilité dans la gestion de dizaines de cités, soigneusement occultée depuis les années 1960.

Sonacotra. Le mode opératoire est classique, comme nous avons pu le constater en observant d'autres contrôles du même type. L'ambiance est généralement très tendue et peut donner lieu à des altercations et des débordements violents lors de fouilles de chambres ou d'expulsions. Une opération similaire se déroule en même temps dans le foyer voisin d'Élancourt.

Plus de 1000 personnes vivent dans ce foyer de la Verrière, près de 350 ne sont pas des locataires officiels et la moitié d'entre eux ne peuvent présenter de titre de séjour. La situation du foyer est très excentrée par rapport au centre-ville et de nombreuses familles (femmes et enfants) vivent avec les pères de famille dans des chambres de 7,5 m². La majorité des occupants sont des Sénégalais et des Maliens qui travaillent aux services municipaux de la ville de Versailles. Des incidents éclatent à nouveau quelques jours plus tard lorsqu'un système de contrôle électronique des portes du foyer est installé. Des résidents, des policiers et des membres du personnel Sonacotra sont blessés, le hall du foyer est saccagé. La presse met en avant l'impossibilité de joindre la direction de l'entreprise et, surtout, associe la Sonacotra à l'immigration clandestine et à la « suroccupation familiale ».

À la suite de ces incidents, une nouvelle opération de police est déclenchée dans le cadre d'une procédure de flagrant délit pour coups et blessures volontaires et dégradations. L'importance des moyens policiers mis en œuvre et la répétition des opérations de police donnent à ce fait divers une dimension considérable et une forte couverture médiatique. Les suites judiciaires prolongent pendant plusieurs semaines le traitement journalistique qui relie l'entreprise à un faisceau d'actions négatives: séjours illégaux avec reconduites à la frontière, assignations à résidence et interdictions du territoire, présence d'enfants en bas âge dans les foyers, surpeuplement et insalubrité extrêmes, dysfonctionnement dans la gestion de la crise.

LE DÉSAVEU DE M. GAGNEUX

Une nouvelle fois, le message de M. Gagneux est contredit par des situations locales démontrant que la Sonacotra reste « le » logeur des populations immigrées et, qui plus est, dans d'exécrables

conditions. La contestation de la gestion par les syndicats de l'entreprise et les différents mouvements de résidents propulse régulièrement la Sonacotra dans le débat public.

Les tutelles, longtemps bienveillantes quant à l'action du dynamique président-directeur général, vont progressivement changer d'attitude⁵⁰⁹. Il est vrai que l'ensemble des gestionnaires de foyers et principalement les associations, connaissent une crise générale et structurelle. Certains acteurs (la DPM et le HCI) parlent d'une « logique dépassée » et, considérant que les dépenses ne sont pas maîtrisées dans leur montant et dans leur affectation, constatent que la « politique de diversification engagée par certains organismes (Sonacotra, ADEF et AFRP) risque de détourner une partie de ce parc de sa vocation sociale⁵¹⁰. »

Au sein du ministère des Affaires sociales, des questions commencent à être posées sur la gestion sociale de la Sonacotra même si sa volonté de réduire le montant des subventions publiques dont elle bénéficie est largement louée. « *Il est souhaitable qu'une entreprise s'équilibre autrement que par des concours financiers de l'État. Mais si c'est au prix d'une altération de ses statuts sociaux, ce n'est pas une bonne chose. La Sonacotra a dû se réorienter, ce qu'elle a fait, dans le sens du logement des personnes en grande difficulté, des exclus. Les finances de l'État ne doivent pas être une espèce de masse indifférenciée qui vient équilibrer une exploitation déficitaire. Il convient que les concours financiers de l'État, au lieu d'être une pure et simple subvention d'équilibre, constituent la contrepartie du financement de projets déterminés, dont le coût et l'utilité ont été contractuellement débattus, entre la société et l'État. Autrement dit, il ne faut pas donner*

.....
509. En septembre 1989, l'IGAS (futur corps de rattachement de M. Gagneux) avait rendu un rapport très favorable à sa gestion. « La réforme du management, menée par cette entreprise depuis 1986, répond à une nécessité vitale pour accentuer ses points forts et pour réduire ses points faibles », in Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, M. Lemoine et F. Masse, septembre 1989, p. 77. Ce rapport s'intègre dans une analyse plus vaste. Mission sur l'intervention publique dans le domaine du logement des populations immigrées, P. Consigny, IGF; J. de Rango, IGE; M.-T. Join-Lambert, IGAS, 1989.

510. G. Le Moigne, « Les conditions de logement des communautés immigrées en France ». Questions sociales, ENA, 1990. L'auteur est alors chef de service à la DPM.

de l'argent pour boucher les trous. Il est nécessaire qu'il y ait un choix délibéré, celui de loger les personnes défavorisées, avec les concours de la collectivité ciblés sur des activités ou des projets particuliers⁵¹¹. »

En décembre 1991, l'hebdomadaire *L'Événement du jeudi* publie des extraits du pré-rapport de la Cour des comptes dénonçant une politique de diversification contraire à la mission de la Sonacotra et des versements indus à son président⁵¹². M. Gagneux, qui est maintenant visé personnellement, tente de faire obstacle à la parution de cet article, mais en vain. Il est entendu le 23 décembre 1991 par la Cour des comptes pour l'établissement du rapport définitif et présente sa démission le 27. Il serait victime de la personnification de sa gestion de l'entreprise si l'on en croit les journalistes en charge de ces questions que nous avons rencontrés⁵¹³.

Au-delà de M. Gagneux, critiqué par le monde HLM, des associations gestionnaires de foyers et certaines tutelles, c'est la contradiction croissante entre la réalité de la situation dans les foyers et la diversification des activités de la Sonacotra qui amène l'interruption de cette politique⁵¹⁴. Car, si les tutelles peuvent se féliciter de la réduction de la part des subventions publiques dans le fonctionnement de l'entreprise, une partie d'entre elles ne peuvent accepter la mise sur la scène publique de la dégradation des foyers de travailleurs migrants et la sédentarisation des usagers⁵¹⁵ alors même que la loi-cadre Besson, la loi de solidarité financière entre les communes et la loi d'orientation pour la ville (LOV) sont votées en 1990 et en 1991. La mauvaise situation générale du logement des

.....

511. Entretien J.-M. Sauvé.

512. G. Malaurie, *L'Événement du Jeudi*, 11 décembre 1991.

513. Entretiens G. Malaurie, de *L'Express*, P. Bernard, du *Monde*, et D. Simonot, de *Libération*.

514. « En raison de sa mission sociale, le foyer ne doit héberger que des personnes dont la situation sociale exige cette prise en charge. Certains gestionnaires, privilégiant une logique de marché, préfèrent des résidents aux revenus stables plutôt que des exclus en difficulté. » In Premier rapport du HCI, *op. cit.*, p. 32.

515. « Le maintien pour de longues durées d'étrangers dans l'habitat de transit que devait constituer le foyer est préjudiciable à leur bonne insertion dans la société française. » In J. Thyraud, Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer des éléments d'une politique d'intégration. Sénat, n° 101, 1990-1991, pp. 392 à 393.

immigrés et l'accentuation de la ségrégation et de l'exclusion ont poussé les pouvoirs publics à mettre en place des outils législatifs donnant une base au droit au logement. La paupérisation des résidents de la Sonacotra dont l'ampleur a été très largement sous-estimée durant la présidence Gagneux rend de plus en plus nécessaire une action dite de développement social au sein des foyers⁵¹⁶.

Les réorientations de la politique de l'entreprise⁵¹⁷, après le départ de M. Gagneux, tiendront compte des critiques de la Cour des comptes c'est-à-dire de la nécessité de la mise à niveau du parc de foyers⁵¹⁸ et le développement d'une politique d'accompagnement social, soit directement soit en partenariat avec des partenaires nationaux ou locaux. Ainsi, les logiques d'intégration et de solidarité sont relancées au détriment de celles d'aménagement encore développées par M. Gagneux, mais associées aux logiques de contrôle d'occupation résidentielle et des droits et titres de séjour sur le territoire.

Conclusion : L'impossible rupture avec le foyer

Les logiques de contrôle perdurent après 1986 avec une orientation policière et sécuritaire et l'abandon du contrôle idéologique. Ce recentrage vers des questions de sécurité publique renvoie le foyer à ses origines. L'attention accrue à l'insécurité est liée à la fois à l'amalgame

.....

516. « Le foyer doit offrir à ceux qu'il accueille un accompagnement social dont le but est de contribuer progressivement à leur intégration, réalisée notamment par l'accès aux conditions de logement et d'aide de droit commun. » In Premier rapport HCI, *op. cit.*, p. 32.

517. Dans le préambule des « orientations stratégiques de la Sonacotra 1992-1995 », document approuvé en CA du 26 mars 1992, on peut lire : « La Sonacotra a pour vocation première de répondre aux difficultés particulières de logement des travailleurs isolés défavorisés, français ou issus de l'immigration. Cette action doit se prolonger autant que de besoin au profit des familles desdits travailleurs. Elle peut également concerner les jeunes en formation. » In Orientation stratégiques, Sonacotra, dact., 13 p.

518. « Cela a, pour l'essentiel, conduit à contribuer à la bonne réponse de la Sonacotra aux différentes critiques de la Cour des Comptes, à savoir, un nouveau statut, un contrat de cinq ans, échangeant une consolidation financière avec une recapitalisation en fonds propres de l'entreprise, contre un programme de réhabilitation des foyers et d'amélioration de la gestion. » Entretien G. Moreau.

croissant, dans les années 1990, entre la délinquance et l'immigration mais aussi au développement du phénomène de l'exclusion dans la société française. Certains foyers de travailleurs concentrent l'attention des médias et de l'opinion publique sur des faits divers, l'immigration clandestine et les trafics illégaux, au fondement de l'image générale des foyers. La fonction générique de la Sonacotra conduit à lui attribuer l'ensemble des problèmes touchant les foyers de travailleurs, malgré sa politique très active de communication.

Deux autres thématiques renforcent la stigmatisation des foyers. Une première a trait à l'insalubrité des foyers. La dégradation de l'état général des bâtiments, faute d'entretien et de réparations, et le surpeuplement familial qui touche des foyers logeant des Sénégalais et des Maliens se combinent pour créer une représentation du foyer comme un lieu anémique et déviant (présence d'enfants dans des logements de célibataires, cuisines collectives ne respectant pas les normes d'hygiène, prostitution, polygamie, maladies tropicales, etc.). La formule du foyer, censée être soit une étape temporaire liée à un séjour provisoire, soit un tremplin pour l'apprentissage de comportements en adéquation avec les normes de la société française, devient, dans les représentations, une nasse, un espace séparé, propice aux replis identitaires qui ne favorisent pas l'intégration.

L'accentuation puis la généralisation des procédés assistanciers de solvabilisation des usagers (APL et ATL), alors que, dans le même temps, le revenu moyen de ces derniers baisse très sensiblement, transforment le foyer en logement de secours, contraint voire coercitif. Le vieillissement des résidents fait évoluer certains foyers vers un statut officieux de structure d'hébergement pour vieillards étrangers sans ressources et faiblement pris en charge. Cette réalité renvoie au mode de prise en charge institutionnelle des « indigènes indigents » tel que le pratiquait le ministère de l'Intérieur avant la création de la Sonacotra.

Mutation des logiques de solidarité et d'aménagement

Jusqu'à leur rappel par les tutelles en 1992, les logiques de solidarité s'estompent progressivement. Les responsables de l'entreprise tenteront de justifier ce déplacement vers des publics moins

défavorisés par leur volonté de répondre à des besoins de logement non pourvus pour d'autres catégories de population. Pourtant, la solvabilisation minimale des usagers (RMI à partir de 1989, fonds de solidarité logement à partir de 1991) et l'usage, pour relancer la construction, de prêts dits « très sociaux » vont accentuer la contradiction avec le logement des salariés qui bénéficient de revenus supérieurs aux plafonds de ressources fixés. Enfin, la réduction massive du personnel dans les foyers a fait disparaître progressivement les possibilités d'un contrôle social et celles d'une action sociale même minimale.

La reprise limitée des constructions et la livraison de rares opérations de « curetages d'îlots insalubres » ne suffisent pas à faire perdurer les logiques d'aménagement du territoire, ni dans leur dimension urbaine ni dans leur dimension nationale. Le mouvement de scission du parc provoque même le processus inverse en recentrant l'action de la Sonacotra sur la gestion d'un patrimoine pérennisé de foyers. Pire, les rares expériences de logements dispersés dans les villes sont remises en cause par les programmes immobiliers (par exemple le projet Euro méditerranée à Marseille)⁵¹⁹.

La volonté de ces dirigeants de transformer la Sonacotra en société indépendante des financements publics est révélatrice de l'abandon des missions assignées initialement. Face à cette transformation, les tutelles, peu attentives à une entreprise ayant perdu à leurs yeux son importance patrimoniale et économique, tarderont à intervenir. La reprise en main, à partir de 1992, conduira dans un premier temps à rompre avec la concentration du pouvoir de direction dans les seules mains d'un président-directeur général en séparant à nouveau les deux fonctions, mais surtout à réorienter les missions de la Sonacotra vers les objectifs généraux des politiques sociales de l'État.

.....
519. Condro Salvatore, Ascaride Gilles, *La ville précaire. Les « isolés » du centre-ville de Marseille*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Le retour de l'État et les nouveaux axes du développement de la Sonacotra (1992-2006)

Reprise en main par les tutelles, la Sonacotra est réintégrée comme un outil public dans les politiques de lutte contre l'exclusion. Cette réintégration s'accompagne d'une volonté, cette fois partagée entre les pouvoirs publics et la direction de l'entreprise, de modifier durablement son activité et de faire disparaître les foyers de travailleurs à la fois en changeant leur appellation et en tentant de transformer en profondeur la population logée. Mais cette politique se heurte toujours à la réalité de l'archipel des foyers. En effet, longtemps sous-estimé, le phénomène du vieillissement des travailleurs migrants installés dans les foyers a pris ces dernières années de telles proportions qu'environ la moitié des résidents des foyers de la Sonacotra comme des autres gestionnaires sont maintenant âgés de plus de 60 ans et la proportion de personnes très âgées connaissant des graves difficultés sanitaires et sociales ne cesse de croître. Cette population incarne maintenant la réalité sociale et sanitaire de la Sonacotra. Par ailleurs, dans cette volonté de substitution d'une population à une autre et d'effacement d'une mauvaise réputation par une activité et une communication humanitaires, l'entreprise achoppe encore inmanquablement sur « l'éternel retour » des faits divers, en écho à la radicalisation du discours de criminalisation de l'immigration manifestée par les pouvoirs publics.

La rénovation permanente comme solution d'invisibilisation des étrangers

À l'instar du système carcéral⁵²⁰, le monde des foyers fait l'objet d'un discours mettant en scène un mouvement de rénovation

.....
520. P. Artières, P. Lascoumes, *Gouverner et enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Science politique, 2004.

et de restructuration permanentes. Une analyse plus fine montre pourtant une grande continuité dans les cadres cognitifs des acteurs et dans les procédures de gestion de ce type de bâtiments.

La reprise en main par l'État

Devant la réapparition d'une crise sociale et notamment en matière de logement, les tutelles vont reprendre le contrôle de la Sonacotra et l'intégrer dans les nouvelles politiques de lutte contre l'exclusion. Cela se traduit depuis le milieu des années 1990 par une croissance de son parc et une diversification de ses domaines d'activité.

L'intégration de la Sonacotra dans les politiques de lutte contre l'exclusion

La nouvelle équipe qui prend la direction de la Sonacotra en février 1992 cherche tout d'abord à se démarquer de la politique de M. Gagneux. Le président M. Rolant, maire PS de Valbonne-Sophia-Antipolis et proche de la CFDT et le directeur général B. Maréchaux, sous-préfet et ancien chef de cabinet de M. Bianco, ministre des Affaires sociales, sont comme leurs prédécesseurs liés à la majorité socialiste mais entendent rompre avec une « diversification contraire à la mission » de la Sonacotra⁵²¹. M. Rolant n'hésite pas à déclarer en conférence de presse que l'entreprise devenue « une annexe du Club Méditerranée et de Bouygues » doit être « remise sur les rails » et retourner à son métier traditionnel⁵²². Il annonce son intention que « dans trois ans, plus aucune photo honteuse ne puisse être prise dans les résidences ». Le nouveau slogan de la Sonacotra devient « Loger tous ceux qui en ont besoin » dans un contexte de nouvelle crise du logement et d'un durcissement de la politique d'immigration.

.....

521. « La Sonacotra porte plainte contre son ancien PDG, M. Michel Gagneux ». *Le Monde*, 12 février 1993. P. Bernard attire l'attention dans cet article sur la coïncidence entre le dépôt de plainte contre M. Gagneux et d'autres instructions judiciaires impliquant l'ancienne ministre des Affaires sociales, G. Dufoix, et son équipe.

522. « La Sonacotra retrouve ses origines », *Libération*, 9 octobre 1992.

En 1993 la mission de l'entreprise est officiellement élargie par ses tutelles « au logement des personnes en situation de précarité ». Les difficultés financières sont néanmoins considérables puisque le déficit pour 1992 est de 18 millions de francs. C'est pourquoi la nouvelle équipe va s'atteler à obtenir un plan de recapitalisation lui donnant les moyens de ses ambitions⁵²³. En 1994 le capital d'origine de la société est porté à 71,5 millions de francs, ce qui se traduit par une nouvelle composition, avec l'État possédant 57 % des parts, la Caisse des dépôts et consignations 28 % et le Crédit foncier 14 %. Des anciens actionnaires ne restent que le Fonds d'action sociale et le MEDEF qui ne détiennent plus que 1 % des actions. Ces derniers n'assurent plus qu'une présence symbolique, le patronat par désintérêt et le FAS parce que sa participation à la politique de logement des immigrés ne cesse de se réduire. C'est au contraire la DPM qui consolide un peu plus sa position dominante dans la nouvelle configuration du conseil d'administration. Son nouveau responsable après le départ de G. Moreau, J. Gaeremynck⁵²⁴, fait fonction de président du conseil. La DPM est clairement devenue maîtresse du jeu de la politique de l'immigration tant dans sa dimension de gestion des flux que dans celle de sa prise en charge sociale. Il s'agit d'une reprise en main de la Sonacotra par les tutelles. Et l'augmentation de capital s'accompagne d'un engagement de retour à l'équilibre financier et d'une intégration résolue des programmes de l'entreprise dans les politiques sociales et urbaines de l'État.

Entre 1993 et 1998, plusieurs circulaires rappellent la nécessité des institutions concernées de contribuer à « désenclaver les foyers » et de les inclure dans les programmes locaux de l'habitat et plus largement dans la politique de la ville. Les différents textes qui se succèdent témoignent à eux seuls des difficultés de mise

.....

523. Entretien B. Maréchaux.

524. Jean Gaeremynck est membre du Conseil d'État. Né en 1954 cet énarque spécialisé dans les questions sociales et de formation professionnelle a été directeur de cabinet de P. Méhaignerie, garde des Sceaux avant de devenir directeur de la Population et des Migrations. Depuis mars 2005, il est délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle.

en pratique de ces exigences. Mais ils sont aussi marqués par une ambiguïté tenace car ils ne précisent pas réellement s'il s'agit de favoriser l'accès des usagers de ces foyers à des services collectifs ou s'il faut mener des « opérations de traitement » ou de « restructuration » des foyers en tant que bâtiments. Car dans le même temps, les foyers de travailleurs migrants sont de plus en plus souvent mis en cause et avec une violence croissante. Concrètement d'abord par des évacuations *manu militari* et des destructions, par exemple en 1995 à Montreuil et à Courbevoie en région parisienne, mais politiquement et symboliquement aussi avec notamment le rapport Cuq qui demande la destruction de certains foyers africains⁵²⁵.

Cette ambiguïté se retrouve dans les objectifs de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) créée en 1998⁵²⁶. Elle se substitue à la Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) dont l'activité semblait trop limitée pour les pouvoirs publics. La nouvelle structure est explicitement un outil interministériel chargé de coordonner l'action « pour le logement des populations immigrées et leurs familles » et en particulier pour les foyers, d'élaborer des programmes éligibles au financement de la participation des employeurs à l'effort de construction et enfin d'établir un bilan des actions pour le logement des populations immigrées. Dans les faits cette commission va surtout se faire connaître par la mise en place du « plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants », censé coordonner l'action des multiples partenaires publics et des collectivités territoriales concernés par cette question. Malgré une dotation financière

.....

525. Cf. « Mission parlementaire sur la situation et le devenir des foyers de travailleurs migrants », dit « Rapport Cuq », 1996. Ce rapport, caricatural et bâclé, dont les conclusions sont outrancièrement négatives à l'encontre des foyers de travailleurs en particulier ceux hébergeant des Africains, a provoqué une polémique avec les associations gestionnaires et celles de défense des étrangers. C'était vraisemblablement le but recherché. H. Cuq, député RPR proche de J. Chirac et connu pour des prises de positions sécuritaires, n'était en rien un spécialiste de la question du logement. Il était conseillé par R. Casamitjana, ancien président de la Sonacotra.

526. Arrêté du 9 juin 1998, J.O., 14 juin 1998. Ses premiers travaux donneront lieu à un rapport d'étape. « Pour une politique concertée de traitement des foyers de travailleurs migrants », rapport d'étape, CILPI, 1999.

considérable de 1 800 MF sur cinq ans réservés sur le 1 % logement, ce plan ne pourra être mené à bien connaissant les mêmes obstacles que la politique du logement social en général, c'est-à-dire la difficulté à « monter » des projets et à dépenser cette dotation.

Cette mise en cohérence de l'action de la Sonacotra avec les politiques publiques sera entérinée en 1999 avec la signature avec l'État un « contrat d'objectif » sur cinq ans (prorogé jusqu'en 2006 par un avenant en 2002, avant la signature d'un nouveau contrat de cinq ans) en lien avec le plan quinquennal pour les foyers⁵²⁷. Ce contrat vise à intégrer l'action de l'entreprise dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation contre les exclusions du 29 juillet 1998. L'objectif principal est de poursuivre la création de résidences sociales qui sont présentées comme « la clé de voûte du dispositif de lutte contre les exclusions ». Le programme d'investissement immobilier se monte à 2,15 milliards de francs sur cinq ans⁵²⁸.

En ce qui concerne la direction de la Sonacotra, la situation est d'abord confuse, avec la succession de plusieurs responsables, puis se stabilise. Maintenu en fonction malgré la défaite socialiste de 1993, le tandem Rolant-Maréchaux restera en place jusqu'en 1995. Ils sont alors remplacés par un nouveau binôme proche de la majorité RPR-UDF composé de M. Desmet, préfet de région, comme président et D. Bon, sous-préfet, ancien conseiller technique de M. Noir, comme directeur général. La nouvelle alternance politique en 1997 conduira à un nouveau changement avec cette fois une concentration des pouvoirs avec la nomination d'un PDG proche de la gauche en octobre 1998. M. Péliissier⁵²⁹, préfet et ancien chef de cabinet de P. Mauroy, dirige la société depuis lors malgré les

.....

527. En 1999 40 % des 127 000 lits du parc bénéficient encore de l'allocation temporaire (ATL) et disposent soit de chambres de 4,5 m² soit de dortoirs. « Un plan sur cinq ans pour traiter les foyers de travailleurs immigrés », in *Le Moniteur*, 2 juillet 1999.

528. Cela doit se faire soit par acquisition-réhabilitation de petits immeubles ou constructions neuves en centre-ville soit par la transformation de 105 foyers en résidences sociales. Le contrat prévoit par ailleurs la réhabilitation des établissements vétustes, la réalisation d'aménagements nécessaires aux personnes vieillissantes et « l'accentuation du volet social de sa mission ».

529. Après une carrière en préfecture, M. Péliissier a été, dans les années 1990, l'un des premiers responsables d'agence régionale de santé.

changements politiques, traduisant une certaine stabilité dans les orientations des tutelles. La Sonacotra s'est clairement transformée depuis le départ de M. Gagneux en un « outil au service de l'État », ce qui a permis une nouvelle extension de son patrimoine et un accroissement de ses domaines d'activités.

La Sonacotra connaît une nouvelle phase d'extension de son parc

La croissance du parc de foyers de la Sonacotra passe depuis la fin des années 1970 essentiellement par le rachat et la remise en état de bâtiments servant déjà d'hébergements collectifs mais dont l'état est très dégradé ou dont le gestionnaire n'est plus en mesure d'assurer la gestion. La traditionnelle relation entre les préfetures et la Sonacotra a favorisé ces dernières années la reprise en gestion et fréquemment le rachat de ces bâtiments⁵³⁰. Les autorités considèrent que c'est un gage de gestion rigoureuse et de réhabilitation au moins apparente.

LA REPRISE DE FOYERS INSALUBRES ET LE RELOGEMENT D'URGENCE

Le problème n'est finalement pas tant l'état des locaux, dont la réfection n'est qu'une question de financements et de procédures d'agrément (avec les DDE notamment), que la situation sanitaire et sociale des populations qui y résident. Lorsque les équipes de gestionnaires interviennent dans ces bâtiments, que ce soit en région parisienne ou dans des villes de province, elles doivent quelquefois faire face à des problématiques sanitaires lourdes. C'est le cas par exemple en 1999 lors des reprises de foyers en Seine-Saint-Denis⁵³¹ dans les-

.....
530. De très nombreux foyers de travailleurs gérés par des associations appartiennent à des sociétés d'HLM ou à des propriétaires institutionnels. Cette particularité du « monde des foyers » en provoque une autre non moins étonnante. En effet, l'absence de comptabilité analytique dans la gestion a été maintes fois constatée et les propriétaires ne peuvent justifier de l'affectation régulière d'un montant de « provisions pour grosses réparations » à ces bâtiments comme cela doit être le cas.

531. « Foyers Pinel et République: douze personnes dans une petite chambre », in *le Journal de Saint-Denis*, 10 février 1999.

quels les conditions de logement sont très mauvaises et à Strasbourg en 1998 où de nombreux résidents sont malades⁵³². Les premières interventions des équipes consistent d'abord à conduire un bilan sanitaire avant toute autre considération. Chacune de ces opérations conduit ensuite irrémédiablement à des renouvellements de la population logée. La procédure, qui passe souvent par la constitution d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), vise d'abord à pouvoir reloger les habitants ailleurs de manière à pouvoir décloisonner les chambres et réduire la capacité d'accueil. La logique est similaire à celle des arrêts d'insalubrité qui, sous prétexte de résoudre une situation sanitaire dangereuse, entraînent souvent une expulsion des « mal-logés ». Une fois les bâtiments remis en état et les prix de location augmentés, les anciens habitants ne peuvent plus rester sur place car il n'est pas rare que les tarifs de location des chambres soient multipliés par deux.

Le cas de Paris est de ce point de vue particulièrement significatif, même si la capitale présente, en ce qui concerne les foyers, des caractéristiques spécifiques⁵³³. Les 46 foyers de Paris présentent une situation paradoxale. Malgré une implantation majoritaire dans les arrondissements de l'est et du nord de la ville, la plupart des établissements ne souffrent pas d'une mauvaise desserte ou d'un environnement dégradé. Ils sont au contraire situés dans un contexte urbain vivant et relativement central. Pourtant ils condensent les différentes difficultés que connaissent les foyers en général. Nombreux sont les foyers particulièrement surpeuplés. Dans sa volonté d'être un propriétaire des foyers qu'elle gère, la Sonacotra s'est lancée depuis le début des années 1990 dans une stratégie de rachat

.....
532. « Deux cas de tuberculose dont un très grave ont été enregistrés sur le Foyer de célibataires de la SOCOLOPO à Strasbourg. [...] Nous avons pris les dispositions suivantes pour le personnel qui a été amené de près ou de loin à travailler sur l'établissement concerné: visite annuelle anticipée auprès du médecin du travail, radio pulmonaire au service d'hygiène de la CUS, test tuberculinique et vaccin BCG si test négatif au service médical de l'Hôtel du département » in « Dépêche interne » Sonacotra, 7 octobre 1998.

533. En 2002 une étude de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) a conclu à la présence de 8000 personnes supplémentaires pour 8472 résidents. Les foyers parisiens sont largement en dessous des normes avec seulement 3657 chambres individuelles pour 8700 « lits ». Cf. notre article « Les foyers de travailleurs migrants à Paris. Voyage dans la chambre noire », *Hommes et migrations*, n° 1264, 2007, pp. 57 à 67.

des établissements appartenant à ses anciennes filiales HLM, dans la reprise du patrimoine d'associations en cessation de paiement et dans quelques cas, de transformation d'immeubles classiques en foyers. La société est présente à Paris depuis les années 1960 avec des foyers à chambres individuelles, dont celui de Chevaleret dans le XIII^e arrondissement. Mais grâce à ces rachats elle est devenue en moins de 10 ans le premier gestionnaire de foyers à Paris avec 16 foyers et 3 830 lits, s'implantant dans plusieurs arrondissements. L'intérêt pour les pouvoirs publics tient essentiellement à la capacité éprouvée de la Sonacotra de devenir un interlocuteur central pour gérer les situations de surpeuplement et de puissantes organisations associatives communautaires notamment d'Afrique noire.

Le relogement des familles maliennes

Cette extension du patrimoine à Paris est à mettre en lien avec l'affaire des « Maliens de Vincennes ». En 1990 et dans les mois qui suivent l'occupation par des familles maliennes du quai de la Gare et du cours des Maréchaux à Vincennes (48 familles place de la Réunion, puis 110 quai de la Gare, puis 325 cours des Maréchaux) prend les pouvoirs publics « par surprise ». Le ministère de l'Intérieur doit reconnaître que « la nouveauté des formes de revendication a pris les institutions en défaut⁵³⁴ ». Ce mode d'action innovant (occupation par des familles, d'immeubles et de terrains) s'est caractérisé par « l'implication déterminée d'associations ou d'organisations conférant à une demande sociale à forte légitimité, une efficacité renforcée par un réseau de solidarité important, des relais médiatiques influents et un savoir-faire et des méthodes d'action spectaculaires ». Devant l'impact médiatique de ces actions les pouvoirs publics sollicitent la Sonacotra pour conduire, à partir de financements dérogatoires du 1/9^e logement, des acquisitions de logements, la mise en place de modulaires et l'utilisation d'hôtels meublés, permettant le relogement des familles.

.....

534. « Bilan de deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans-abri, avec réponses des institutions concernées ». Rapport public, Cour des comptes, 1999.

Le mode opératoire de la Sonacotra pour répondre à cette demande pressante est particulièrement significatif de sa mission officieuse d'invisibilisation des migrants trop « voyants ». Le relogement des familles nombreuses, dont certaines polygames, n'a jamais réussi à se faire dans le parc social tant privé que public et ce malgré les importants moyens consentis. Les opérateurs HLM se sont montrés particulièrement réticents à accepter ces familles au prétexte de la nécessaire « mixité sociale » de leur parc⁵³⁵. La Sonacotra a donc parfois opté pour une solution radicale consistant à installer les familles concernées en grande banlieue, à Étampes notamment, dans des complexes résidentiels très nettement séparés du reste des agglomérations. Les familles sont alors coupées du monde extérieur, dans une caricature de ségrégation sociale et spatiale, les chefs de famille ne pouvant se déplacer et les enfants étant scolarisés sur place par du personnel spécialement affecté. Le modèle des cités de transit a manifestement la vie dure. Fin 1998, en plus des familles d'Étampes, 30 familles attendaient encore un relogement définitif dans des conditions d'hébergement provisoire particulièrement précaires, certaines en modulaires « Algéco » et d'autres à l'hôtel. Ces délais très longs et le coût par famille très élevé ont été critiqués par la Cour des comptes⁵³⁶.

Les axes de la nouvelle mission

La nouvelle mission affichée de la Sonacotra, replacée dans la politique de lutte contre les exclusions, est structurée fondamentalement autour de deux axes. D'une part les FTM sont statutairement fusionnés avec l'ensemble des formes d'hébergement collectif et d'urgence sous le nom de « Résidences sociales ». D'autre part l'ancien savoir-faire de la Sonacotra en matière de logement d'urgence est réactivé et développé notamment avec la construction de centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA).

.....

535. P. Simon, « Le logement social en France et la gestion des "populations à risques" », in *Hommes et migrations*, n° 1246, 2003, pp. 76 à 91.

536. « Bilan de deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans-abri, avec réponses des institutions concernées », *op. cit.*

Les mirages du passage des foyers de travailleurs aux résidences sociales

En 1994, un premier hôtel social conçu par la Sonacotra est inauguré à Evry en banlieue parisienne qui annonce les résidences sociales (RS) dont les décrets de création paraissent en décembre 1994. Présentées comme une nouvelle solution aux difficultés de logement des populations précaires, les résidences sociales remettent au goût du jour l'idée d'une solution d'hébergement provisoire qui, associée à un « accompagnement social » permettrait l'accès à un logement pérenne. La nouveauté du programme de création de ces résidences tient à l'association des municipalités et des services déconcentrés de l'État concernés par le « projet social » qui consiste à anticiper sur le peuplement des logements. Si le projet social des résidences prévoit une durée maximale de six mois de séjour, les « travailleurs migrants » résidents des foyers transformés « bénéficient d'une dérogation au caractère provisoire de l'hébergement ». L'attribution des places en RS doit se faire en concertation avec la ville, le Conseil général, la préfecture et, en l'occurrence, la Sonacotra.

Les foyers de travailleurs migrants sont donc progressivement transformés en résidences sociales. Fin 2003, la Sonacotra gère 161 résidences (17 400 places), qui constituent 38 % du parc de l'entreprise mais seulement 24 % des résidents⁵³⁷. La grande majorité des résidents habitent déjà dans des foyers (15 000 sur les 17 400 places) et seule une faible proportion de ces résidences sont nouvelles (2 500 places environ) et accueillent un public nouveau (généralement un peu plus jeune que la population traditionnelle et plus souvent de nationalité française).

Ce constat montre l'ambiguïté de la transformation du statut des foyers. En première analyse on peut penser que cette mutation a permis une amélioration des conditions de logement des résidents et

.....

537. Dans le détail, seuls 16 sites sont des constructions neuves, l'essentiel étant des acquisitions-améliorations, des réhabilitations et même des « transformations sans travaux ». « Les résidences sociales de la Sonacotra. État des lieux au 31 décembre 2003 », direction de la clientèle, Sonacotra, avril 2004, 30 p.

de leur intégration dans les politiques locales. Pourtant le passage en résidence sociale s'est fait dans de nombreux cas sans que le nécessaire conventionnement ne modifie réellement la nature de l'offre de logement. De plus, les efforts de mise à niveau, lorsqu'ils ont eu lieu, se sont surtout concentrés sur les bâtiments les plus récents et ceux encore en état correct et qui ne nécessitaient pas de travaux trop coûteux. Les établissements anciens, aux chambres très exiguës ou collectives, ne sont pas, pour la plupart, passés sous ce nouveau statut. Ce traitement différencié selon les foyers avait déjà été constaté à la fin des années 1970 et au début des années 1980 lors du conventionnement à l'APL. Même si la réunion sous une appellation commune de différents types de logements-foyers (pour les jeunes, des personnes âgées et les travailleurs migrants) a des vertus de simplification et de clarification de la politique du logement social, ce changement participe du mouvement d'invisibilisation déjà évoqué.

Il est clair que la résidence sociale est surtout l'occasion de modifier les discours sur la population logée dans les foyers. Pour la Sonacotra l'argumentaire se focalise sur la possibilité de réorienter l'activité vers les « familles monoparentales » ou de « jeunes familles » et plus généralement vers des résidents français et jeunes, accueillis dans de « nouvelles formes d'habitat⁵³⁸ ». Les municipalités veulent, pour leur part, profiter de l'aubaine pour réduire une offre potentiellement attractive de « cas sociaux » venus de « l'extérieur », tout en prétendant développer une politique de « proximité » – ce qui n'est d'ailleurs pas contradictoire. En 2001 une étude de l'Agence nationale pour l'effort des employeurs pour la construction (ANPEEC) considère d'ailleurs que cette évolution des foyers de travailleurs transformés en résidences sociales ne tient pas au changement de statut mais à d'autres critères tels que la position urbaine du foyer et la pression de la demande migrante⁵³⁹. Le rapport conclut que la gestion opérationnelle de ces résidences doit être modulée et différenciée « en fonction des publics logés » et que le foyer traditionnel est « un produit daté ».

.....

538. Rapport d'activité « Accompagner les mutations de notre époque », Sonacotra, 2003, 39 p.

539. « Résidences sociales: frein ou accélérateur de la politique de logement des immigrés? », ACADIE-ANPEEC, 2001, 43 p.

Ces résidences n'ont donc en commun que le nom et leur dimension sociale, censée être associée au logement, n'a qu'une existence hypothétique. En effet une étude de 2003 constituée de quatre monographies⁵⁴⁰, permet de faire le constat suivant, confirmé par les chiffres d'ensemble de la Sonacotra: lors des rares cas où le passage en résidence sociale produit une transformation de la population (départ rapide des travailleurs migrants et arrivée de jeunes connaissant des difficultés à se loger) aucun accompagnement social ne parvient à être mis en place. Le *turnover* des nouveaux usagers est si fort (quelquefois jusqu'à un tiers de renouvellement par an) que, d'une part l'appui au relogement n'apparaît pas comme prioritaire et, d'autre part, les personnels spécialisés (responsables de la gestion locative sociale) ne s'occupent en réalité que de la réduction ou de la récupération des impayés de ces résidents éphémères. Dans les cas, plus fréquents, où le passage en résidence ne s'accompagne pas d'un changement démographique significatif, l'appui au relogement n'est pas nécessaire et les discriminations dans l'accès aux droits sociaux des résidents ne sont pas corrigées pour autant. Les différentes études montrent que, en contradiction avec les textes réglementaires, les municipalités et autres acteurs de l'environnement de ces ex-foyers ne participent que rarement à des commissions d'attribution, et que les résidences ne sont pas mieux intégrées à des programmes sociaux et d'animation qu'auparavant. Au final, l'absence de partenariats effectifs limite drastiquement les capacités d'accès des résidents traditionnels des foyers au logement dit banalisé.

La Sonacotra: nouveau logeur des demandeurs d'asile

Parallèlement à cette opération de substitution sémantique du passage des foyers aux résidences, la Sonacotra s'est développée dans le domaine des centres d'accueil de demandeurs d'asile et du logement d'urgence.

.....

540. « Le passage de FTM en résidence sociale; quels changements en termes de fonctionnement et de projet social ? », A. Garnier, mémoire de DESS, 2003, 43 p.

PREMIER OPÉRATEUR DE LOGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

L'axe de développement l'activité de la Sonacotra qui semble le plus novateur concerne le logement d'urgence des demandeurs d'asile. Dans le cadre d'une part de la transformation radicale de la politique d'asile de la France depuis les années 1980 et d'autre part de la crise de ce dispositif au début des années 2000⁵⁴¹, elle s'est positionnée fortement à la demande expresse des pouvoirs publics sur le créneau des centres d'accueil de demandeurs d'asile. Cette activité occasionne un renouvellement des partenaires institutionnels habituels de la Sonacotra car ces centres sont gérés par convention avec les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) et l'association France terre d'asile (FTA) qui coordonne le dispositif au niveau national.

En quelques années l'entreprise est devenue le premier gestionnaire de CADA. Elle en gérait 5 en 1995, 8 en 2000, puis 28 pour 1792 places en décembre 2003. Elle est depuis lors le premier opérateur de logement des demandeurs d'asile⁵⁴². Les conditions de logement sont sensiblement les mêmes que celles proposées par les foyers mais la durée d'hébergement est bien plus précaire puisque les demandeurs d'asile ne peuvent y séjourner que le temps de l'examen de leur dossier par l'Office de protections des réfugiés et apatrides (OFPRA). Aucune chance, *a priori*, pour ce public d'hébergés, de se sédentariser. Le client idéal en somme, entièrement solvabilisé et pris en charge sous la forme d'un prix de journée

.....

541. Le tableau dressé en 2001 par un rapport de l'IGAS est éloquent: « La prise en charge sociale des demandeurs d'asile connaît une grave crise dont la pénurie d'hébergement constitue la face la plus visible » et les « délais démesurés d'examen des demandeurs d'asile contribuent largement à cette crise ». Le dispositif national est engorgé et réservé aux seules familles. Le recours à des dispositifs d'urgence entraîne une précarisation de la situation des demandeurs d'asile. Le mode de régulation du dispositif est dépassé et se voit contourné localement par la création de structures *ad hoc* non soumises à la commission d'admission. P. Flamant et *alii*, « Analyse et propositions relatives à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile », IGAS, n° 150, 2001.

542. « La demande d'asile de plus en plus forte, la Sonacotra de plus en plus présente », in *Le journal d'information de la Sonacotra*, juillet 2002 et « La Sonacotra: premier opérateur national de la demande d'asile » in *L'actualité mensuelle de la Sonacotra*, 2002.

directement versé au gestionnaire, géré par des organismes tiers, et qui comble des places vacantes du parc⁵⁴³.

À bien y regarder ce phénomène que l'on pourrait appeler de fantômisiation résidentielle est encore plus prononcé que cela. Car la Sonacotra offre aussi, à la demande de la DPM, une forme de logement contraint plus précaire encore que les CADA, les Accueils d'urgence de demandeurs d'asile (AUDA), censés « désengorger les structures parisiennes d'hébergement d'urgence ». Le demandeur reçoit 20 € par jour par une réaffectation de l'Allocation transitoire pour le logement (ALT) mais seulement 15 € par jour en AUDA. Si la demande est déboutée, le réfugié, qui n'en est plus tout à fait un mais qui n'est pas encore totalement clandestin, dispose d'un mois pour quitter le centre. La suite officielle est assurée par le dispositif d'urgence du « 115 ». Comme il s'agit d'une sous-catégorie de CADA les moyens disponibles y sont inférieurs (personnel réduit, moins d'activités proposées et accompagnement social minimal essentiellement administratif). En janvier 2004 la Sonacotra pilotait 70 AUDA accueillant 3 540 personnes soit plus encore qu'en CADA. L'essentiel de ces centres sont installés dans des foyers de travailleurs de province (majoritairement dans l'Est) qui connaissent depuis des années des problèmes de sous-occupation et dont une partie des capacités sont aussi dévolues à des CADA. Un soin particulier a été apporté à constituer de petits regroupements « ethniques » sans excéder une soixantaine de personnes à l'exception du site de Pont-de-Chéruy dans l'Isère qui accueille depuis plusieurs années des familles roumaines (110 personnes). Mis en place à la demande de la DPM et dans quelques cas de la DDASS, cinq sites (Nogent-sur-Oise, Manosque, Istres, Reims et Chalons-en-Champagne) hébergent exclusivement des familles kurdes, et 18 autres sont réservés à des familles kosovares.

L'importance prise par cette activité s'est traduite dans l'organisation de l'entreprise. Cent trente-cinq « collaborateurs » ont

.....
543. Les CADA sont organisés sur la base de la loi de 1975 et relèvent de la catégorie des établissements sociaux, réglementés par l'aide sociale à l'hébergement d'urgence.

en charge le fonctionnement de ces centres essentiellement installés dans le Centre et l'Est auquel il faut ajouter cinquante-huit « intervenants ». La structuration et la professionnalisation de cette activité ont conduit à la rédaction d'un manuel de procédures spécifiques. Il y est précisé que le CADA doit assurer l'accueil des demandeurs d'asile et cela correspond d'abord à la prise en charge alimentaire et à l'hébergement, ensuite la fourniture de vêtements si nécessaire « tant il est primordial de sauvegarder leur dignité ». Un examen de santé est prévu à l'arrivée dans chaque centre et le suivi sanitaire est assuré en liaison avec les praticiens locaux. Un soutien pour la scolarisation des enfants permet une « entrée dans la vie sociale » de même que des « ateliers d'apprentissage du français et de la France » pour les adultes. « Le séjour en CADA doit être tout orienté à préparer la sortie du demandeur d'asile suspendue à la décision de l'OFPRA... » 65 % des demandeurs d'asiles accueillis dans les CADA de la Sonacotra sont acceptés selon ses propres chiffres⁵⁴⁴.

Cette collaboration entre membres du personnel (interne et externe) et avec des partenaires extérieurs change en profondeur les habitudes des salariés de la Sonacotra formés à une culture de repli et à un fonctionnement autarcique. Le président de la Sonacotra a rappelé à plusieurs reprises la nécessité de « jouer les relations de proximité avec l'environnement » et d'avoir « une analyse fine des enjeux locaux ». Plus encore il indique « que par souci de lisibilité auprès des partenaires institutionnels locaux, il est indispensable de préserver une unité de parole » sous-entendant des difficultés voire des rivalités et des concurrences entre services. La co-présence dans les foyers des résidents « traditionnels » et de ces demandeurs d'asile a pu causer certaines tensions et M. Pélissier, dans la droite ligne de ses prédécesseurs, a alors précisé qu'il était « de (la) responsabilité (de la Sonacotra) de ne pas entrer dans le jeu des rivalités inter-ethniques⁵⁴⁵ ».

.....
544. Documentation Sonacotra, 2005.

545. « La Sonacotra: premier opérateur national de la demande d'asile », *op. cit.*

Soit par des constructions neuves soit en installant des CADA dans des foyers dont les capacités ne sont pas entièrement occupées pour cause de vacance structurelle, la Sonacotra est ainsi parvenue à la fois à répondre dans de très brefs délais aux exigences des pouvoirs publics, à améliorer son taux de remplissage de foyers mal situés et largement désertés et à « gonfler » sa trésorerie. L'ensemble des opérations d'accueil pour les demandeurs d'asile ainsi que pour les réfugiés de l'*East Sea* représente, pour la Sonacotra, un budget de plus de 12,6 millions euros et a suscité près de 200 embauches. De plus, cet investissement structurel a aussi une dimension symbolique positive liée à une action humanitaire et il permet d'améliorer l'image de l'entreprise tant auprès de ses partenaires locaux et institutionnels que de son personnel qui trouve là une « cause » satisfaisante en termes d'image. Quant aux demandeurs d'asile, leur perception de ce séjour est plus mitigée⁵⁴⁶.

La fonction d'invisibilisation tacitement dévolue à l'entreprise fonctionne ici à plein. Certains des sites retenus pour construire des CADA matérialisent bien une mise à l'écart tant symbolique que spatiale. Soit les CADA sont installés dans des foyers déjà existants; dans ce cas les réfugiés demandeurs d'asile n'apparaissent pas comme une population visiblement surnuméraire et nouvelle dans la commune. Soit les CADA sont érigés dans des sites ruraux très périphériques et leur présence ne peut pas véritablement créer de problèmes vis-à-vis des riverains. C'est le cas par

.....

546. En février 2001 l'*East Sea* échoue sur les côtes varoises avec à son bord 900 Kurdes yézidis. Le gouvernement autorise ces Kurdes à entrer sur le territoire. Des centres d'accueil sont mis en place pour les héberger. En 2002 une majorité d'entre eux ont quitté la France en particulier pour l'Allemagne. Il ne reste plus alors que 160 réfugiés dispersés dans des centres d'accueil de cinq départements (Bouches-du-Rhône, Alpes-de-Haute-Provence, Aude, Oise, Rhône) 80 % ont obtenu le statut de réfugié à la fin 2001. Malgré le bon accueil de la population, les réfugiés se plaignent de leur attente dans un lieu isolé où ils pensent être à l'écart de la société française. N'ayant plus légalement accès depuis 1991 au marché du travail ni à l'apprentissage de la langue française, les réfugiés souffrent de cette période d'inactivité moralement et psychologiquement. Alors que la plupart ont obtenu le statut de réfugiés la majorité des familles reste au CADA faute de place dans les centres provisoires d'hébergement (CPH). C. Mohseni, « L'accueil des demandeurs d'asile en France: le cas des Kurdes de l'*East Sea* », in *Hommes et migrations*, n° 1250, juillet 2002, pp. 59 à 64.

exemple avec le premier CADA mis en service par la Sonacotra, le centre de « Carla Beyle », situé à côté du village de Monclar-de-Quercy dans l'Aveyron.

Pour nouvelle qu'elle semble, cette activité d'accueil de demandeurs d'asile est pourtant un axe traditionnel d'intervention de la Sonacotra. En effet tout au long de son histoire elle a été sollicitée pour accueillir dans l'urgence des réfugiés et des déplacés. Cela a été le cas pour les rapatriés d'Algérie en 1962 et pour les familles ex-harkies depuis lors. Près de la moitié des cités de ces dernières ont été construites et gérées par la Sonacotra. L'entreprise a aussi pris en charge le logement de différents groupes de réfugiés, originaires du Sud-Est asiatique dans les années 1970-1980, puis d'ex-Yougoslavie dans les années 1990⁵⁴⁷. Pourtant ce secteur d'activité présente un caractère nouveau. Le développement de CADA par l'entreprise a désormais acquis une dimension institutionnelle et pérenne. Il s'agit dorénavant d'une mission centrale dans son activité de logeur, support d'une modification de la culture d'entreprise et d'une communication soutenue, ce qui n'a pas été le cas des cités de harkis. « La Sonacotra, qui a pour métier de loger les plus démunis, s'est naturellement et immédiatement sentie concernée par le sort des demandeurs d'asile et a répondu "présente" aux personnes cherchant refuge dans un contexte pouvant atteindre l'extrême urgence⁵⁴⁸. »

LOGEUR DE L'URGENCE ET CHAÎNON RÉSIDENTIEL

DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Le savoir-faire de logeur précaire et temporaire a permis à la Sonacotra de répondre à des demandes exceptionnelles des pouvoirs publics notamment pour les sans-abri et pour les sinistrés. Pour les premiers dans le cadre de plan de réquisitions pour le logement d'urgence dans le courant des années 1990, la Sonacotra a mis à la disposition des autorités préfectorales et régionales des capacités de

.....

547. « 270 Bosniaques à Saint-Étienne », *Lyon Libération*, 18 novembre 1992.

548. « La demande d'asile de plus en plus forte, la Sonacotra de plus en plus présente », in *Le journal d'information de la Sonacotra*, juillet 2002, op. cit.

logement susceptibles d'accueillir des sans-abri. Des places vacantes dans différents établissements sont régulièrement identifiées et transmises aux préfetures pour permettre d'accueillir quelques personnes notamment pendant les périodes de grand froid. Cette activité ne pouvant être directement assurée par la Sonacotra pour des raisons réglementaires, une association *ad hoc* nommée « Bleu nuit », composée de membres de l'entreprise, est chargée d'assurer la gestion du dispositif. Une autre activité de la Sonacotra rentre dans cette catégorie de logeur d'urgence. Il s'agit de la mise en place de villages temporaires d'habitat modulaire pour faire face à des évacuations lors de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, lors des inondations en Picardie en 2002 et en Camargue en 2003. On retrouve ici une application d'un savoir-faire ancien de l'entreprise déjà conceptrice et gestionnaire de « villages modulaires » temporaires dans les années 1970 pour les ouvriers des chantiers industriels et dans les années 1990 lors des Jeux Olympiques d'hiver d'Albertville.

Par ailleurs le nouveau contrat d'objectif qui engage la Sonacotra pour cinq ans à partir de 2006 fixe de nouvelles missions à l'entreprise notamment en ce qui concerne « le logement des publics en difficulté ». Cette formule regroupe des populations très variées, comme les « exclus » non pris en charge par les structures existantes, les « jeunes en situation d'insertion », les « grandes familles », les « demandeurs d'asile » et les « gens du voyage ». Les pouvoirs publics sollicitent la Sonacotra pour mettre en œuvre des programmes de logements spécifiques pour chacune de ces catégories émergentes de populations défavorisées. Cette orientation prend une dimension systématique qui rompt avec une tradition de réponses locales et conjoncturelles qui faisait jusqu'alors de l'entreprise une solution d'appoint à des programmes éparés. Ce nouveau contrat d'objectif paraît entériner une volonté de « tourner la page » de « logeur de travailleurs immigrés » pour faire de la Sonacotra un outil public de logement hors normes pour des publics spécifiques que les structures classiques ne prennent pas en charge. C'est le cas pour une population d'isolés célibataires qui ne trouvent plus de solution de logement ni dans l'habitat diffus ni dans les Centres d'hébergement

et de réinsertion sociale (CHRS) et que les travailleurs sociaux orientent déjà depuis des années vers les places vacantes des foyers sous-occupés⁵⁴⁹. Sortant de prison ou d'hôpital psychiatrique, ces nouveaux résidents vivent très douloureusement leur entrée dans les foyers de travailleurs migrants qu'ils considèrent comme stigmatisante mais ils s'y sédentarisent tout de même car ils ne parviennent pas à « reprendre une mobilité résidentielle ». Les pouvoirs publics ont conçu pour ces « personnes en situation de grande exclusion » une forme particulière de résidences sociales appelée « maison-relais⁵⁵⁰ ». La Sonacotra propose aussi ce type de montage aux partenaires locaux pour pallier le manque de place dans les centres d'hébergement. Cela revient à mettre en place des solutions à faible coût d'encadrement et dérogoires à des programmes spécifiques qui prévoient des suivis médicaux et psychologiques⁵⁵¹.

Un deuxième public doit devenir dans les prochaines années un pôle central du développement de l'entreprise. Il s'agit des « jeunes en situation d'insertion » ciblés par le Plan de cohésion sociale, présenté en 2005 par le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, J.-L. Borloo. Ce plan prévoit la réservation de 10 000 places de foyers pour les jeunes de moins de 25 ans « au fur et à mesure des vacances » dans les établissements⁵⁵². Les « grandes familles » (sous-entendu les familles nombreuses africaines) sont

.....

549. Sur ce point voir notre article, « Le vieux, le fou et l'Autre : qui habite encore dans les foyers ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 17.1, 2001, pp. 151 à 164.

550. Circulaire DGAS n° 2202-595 du 10 décembre 2002. Les documents de la Sonacotra décrivant ces maisons-relais expriment bien cette caractéristique de formule de logement très social au rabais. « La circulaire du 10 décembre 2002 présente la maison relais comme une forme particulière de résidence sociale constituant “une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion”, défavorisées et désocialisées. Il ne s'agit pas d'un hébergement, ni même d'un logement temporaire, mais d'un habitat durable en logement-foyer si la personne le souhaite. » *Guide du montage des maisons relais*, Sonacotra, décembre 2004, 10 p. (dact.).

551. « Les publics ciblés sont des personnes en situation d'isolement et d'exclusion. Ayant souvent connu des parcours de vie chaotique et fréquenté des structures d'hébergement temporaire, elles souffrent d'isolement social et affectif, sans perspectives d'insertion et éprouvent des difficultés à vivre totalement seules. Mais elles ne relèvent pas d'une prise en charge socioéducative (type CHRS), ni médicospsychologique en institution. La mission essentielle des maisons-relais est de créer ou de recréer du lien social. » *Ibid.*

552. Contrat d'objectif de la Sonacotra, version provisoire du 13 décembre 2004, p. 4.

aussi mentionnées. La Sonacotra s'engage à créer un grand logement dans chaque résidence sociale *ex nihilo* pour ces familles et a signé une convention avec le ministère du Logement pour construire 100 pavillons pour le logement des grandes familles en Île-de-France qui lui sont régulièrement adressées par les préfetures et le GIP « Habitat et interventions sociales » incapables de trouver des solutions pour ce public dans le parc de logement social. Enfin le contrat d'objectif réactive un programme de création « d'aire d'accueil pour les gens du voyage » initié à la suite de la loi Besson de 1990⁵⁵³. Lancé à la Sonacotra en 1993 un programme de création et de gestion d'aires d'accueil a débouché sur la mise en place de cinq aires à Marseille et en Gironde. Mais ces quelques sites servent de modèles pour de nouveaux projets demandés en particulier par les préfets censés se substituer à la commune en cas de défaillance locale. Cet axe de développement pourrait prendre une importance croissante dans les années à venir.

Dans les deux cas du logement des demandeurs d'asile comme dans les solutions d'hébergement de nouveaux publics, l'orientation est clairement une politique de substitution progressive de ces publics aux usagers traditionnels des foyers de travailleurs, vieux migrants notamment, et un découplage volontariste de la Sonacotra de son lien « originel » avec l'immigration des Algériens. Même si elle accompagne un phénomène démographique déjà à l'œuvre depuis deux décennies environ, cette tentative publique de contournement rencontre deux obstacles majeurs. D'une part les usagers historiques des foyers se sont durablement installés dans les établissements et aucune politique incitative ou coercitive n'est réellement parvenue ces dernières années à accélérer le mouvement de départ. D'autre part la Sonacotra n'a toujours pas réussi à modifier son image dans l'opinion publique et dans la presse. Cette dernière en fait régulièrement, à l'occasion de tel ou tel fait divers, le théâtre de la stigmatisation de l'immigration et de la pauvreté.

.....

553. La loi du 5 juillet 2000 fait obligation aux collectivités locales d'organiser le stationnement des populations itinérantes. La DGHUC évalue les besoins en la matière à 30 000 places de caravanes alors que seulement 8 000 places sont aujourd'hui disponibles.

Les permanences renouvelées

Deux tendances majeures marquent l'évolution actuelle de la Sonacotra. Le vieillissement des résidents dans les foyers a pris des proportions alarmantes avec l'apparition d'une grande vieillesse immigrée et plus généralement d'« exclus ». Par ailleurs, quelle que soit la distance avec la réalité presque trop tranquille des foyers, l'image de cet habitat reste très négative dans un contexte de criminalisation de l'immigration.

Le compte à rebours de la vieillesse immigrée

Le vieillissement des résidents de foyers de travailleurs est un fait ancien mais qui a pris ces dernières années une dimension centrale dans la vie quotidienne des établissements.

Une mutation démographique de grande ampleur

En 1999, on comptait en France 537 000 étrangers âgés de plus de 60 ans représentant 16,5 % de la population étrangère. Le vieillissement est plus marqué encore dans les foyers de travailleurs qui logent plus d'un quart (26,5 %) de personnes de plus de 60 ans soit environ 35 000 personnes. En 2003, près de la moitié (47,2 %) des résidents de la Sonacotra étaient âgés de plus de 56 ans et 18 % de plus de 66 ans (contre 8,5 % en 1998 soit un doublement en cinq ans). Et on peut estimer à 5 000 le nombre de résidents âgés de plus de 70 ans, cette classe d'âge connaissant le taux de croissance annuel le plus rapide (+ 34 %).

Durant les années 1990, les gestionnaires de foyers de travailleurs puis les pouvoirs publics ont peu à peu pris conscience de la progression rapide du nombre de personnes âgées parmi les résidents des foyers. Si le vieillissement des migrants n'est pas un phénomène nouveau en soi, il prend alors, couplé à la sédentarisation dans les foyers, une acuité particulière. Déjà constaté au milieu des années 1980, le phénomène n'a depuis cessé de progresser de manière exponentielle, de même que la durée de séjour. Entre 1985 et 1995 le taux de croissance du nombre des résidents âgés de plus de 60 ans a été de 400 % (de 2 200 personnes à près de 9 000). Dans

le même temps le contingent des résidents âgés de 45 à 60 ans crois-
sait de près de 300 % recélant un potentiel de croissance des habi-
tants âgés et très âgés particulièrement important. Depuis lors cette
transformation très rapide ne s'est pas démentie. Même si on peut
constater une phase de transition démographique due à la dimi-
nution progressive des classes d'âge inférieures, la proportion de per-
sonnes âgées et particulièrement très âgées va continuer de croître
encore durant plusieurs années.

La répartition sociale et spatiale de ces ouvriers vieillissants
dans les foyers est structurée par l'habitat selon la règle classique
« cycle de l'habitat, âge des habitants ». Les retraités ouvriers sont
donc présents surtout dans les plus anciens foyers de travailleurs
construits ou aménagés, avant et pendant les années 1950, dans et
autour des grandes villes et dans d'anciennes régions industrielles.
Ces foyers, qui concentrent souvent un grand nombre de person-
nes âgées, sont en conséquence les moins correctement équipés.
Ils offrent des chambres très petites ou collectives (essentiellement
entre 4,5 m² et 7,5 m²) et des services particulièrement réduits et
très en dessous des normes d'habitat en vigueur. Bien que les bâti-
ments aient été amortis depuis bien longtemps pour les construc-
teurs et les gestionnaires, ils ne bénéficient que marginalement de
travaux de réfection de mise aux normes malgré les incitations et les
aides ou les facilités financières constantes des pouvoirs publics⁵⁵⁴.
Pourtant, et cela peut paraître paradoxal, ces foyers, inadaptés
techniquement à la restriction de la mobilité et à l'entrée dans le
« métier de vieillard⁵⁵⁵ », correspondent en revanche à un mode

.....

554. Dans son contrat d'objectif avec l'État signé en 2005, la Sonacotra constate que dans
« la mesure où les 170 foyers comportant encore des chambres inférieures à 9 m² ne
pourront être restructurés au cours des cinq ans qui viennent, la priorité sera donnée,
toutes choses égales par ailleurs, à ceux qui ont une proportion importante de clients
âgés. C'est le cas, en particulier, des 15 établissements comportant encore des chambres
de 4,5 m² dont le traitement sera programmé avant 2008 ou les chambres à lits multiples
qui seront progressivement attribuées à un seul résident. » In « Contrat d'objectifs de
la Sonacotra », 2005, p. 2.

555. H. Thomas, « Le "métier" de vieillard. Institutionnalisation de la dépendance et
processus de désindividualisation dans la grande vieillesse », in *Politix*, 18-72, 2005,
pp. 33 à 55.

de vie d'insertion ségrégative de personnes âgées, intégrées depuis
longtemps dans leur quartier mais ayant développé un mode de vie
parallèle voire séparé.

PARTICULARITÉS DU « VIEUX MAGHRÉBIN »

OU SPÉCIFICITÉS DU VIEILLISSEMENT EN FOYER DE TRAVAILLEUR ?

Quels sont les individus qui restent à présent dans les foyers
après la fin de leur vie professionnelle ? Il s'agit d'un ensemble hétéro-
gène essentialisé pour des raisons symboliques, car il incarne aisément
l'immigration de travail non assimilable, et pratiques, dans la mesure
où il est plus facile, pour les politiques publiques et pour la recherche,
de se concentrer sur les résidents présents dans les foyers que sur des
populations dispersées dans l'habitat « diffus ». Il faut ajouter à cette
élaboration catégorielle une dimension misérabiliste dans l'appréhen-
sion en « malheureux » du vieillard forcément « isolé⁵⁵⁶ », dans un dou-
ble discours de déploration et d'occultation. Le corollaire repose sur
l'idée que les vieux dans les foyers de travailleurs sont doublement à
l'écart et souffrent d'un manque de sociabilité et de réseaux de soutien
notamment familiaux. Diverses enquêtes de terrain que nous avons
menées auprès de cette population montrent, au contraire, que le foyer
constitue un lieu fort de solidarité, certes contrainte par la structure
même de l'habitat et affaiblie par la précarité croissante des statuts
des résidents, mais qui participe d'une sociabilité ouvrière quelquefois
combinée avec des solidarités villageoises et des liens familiaux, lors-
que des séjours dans le pays d'origine sont encore possibles. De plus,
en raison d'une installation ancienne dans ces logements spécifiques,
les personnes âgées, étrangères ou françaises, vivant dans les foyers
de travailleurs migrants, ont développé des liens de proximité avec le
voisinage immédiat et ont parfois reconstitué des liens familiaux avec
des habitants des quartiers environnants.

Existe-t-il réellement une spécificité du vieillissement des
travailleurs maghrébins dans les foyers ? Pour répondre à cette

.....

556. Le terme est d'ailleurs devenu un substantif métonymique puisque dorénavant les rési-
dents sont communément appelés les « isolés ».

question il est nécessaire de comparer avec d'autres populations à statuts équivalents présentes en foyers ou non, de nationalité française ou non⁵⁵⁷. Après leur sortie du marché du travail, les vieux migrants trouvent dans les foyers le pivot central de leur sociabilité. Et tout comme les autres catégories ouvrières vieillissantes, l'entrée dans l'âge de la retraite s'accompagne d'une rupture dans les fréquentations professionnelles et une restriction des relations à la sphère privée. Dans le cas de célibataires des foyers cette transition se fait souvent après un passage par des statuts de préretraités, de chômeurs de longue durée ou d'invalidité, lourds de conséquences pour les ressources et l'image de soi. L'affaiblissement des ressources ne touche d'ailleurs pas uniquement les personnes vieillissant seules en foyer mais plus largement l'ensemble de la population logée en FTM. Environ un résident de foyer sur deux n'est pas salarié. Et cette précarisation générale de la situation socioéconomique des résidents a des conséquences à la fois sur les revenus individuels mais aussi sur les moyens disponibles pour une solidarité collective au sein des foyers.

La vieillesse des immigrés en foyer demeure donc spécifique comme l'ont montré les travaux de A. Sayad⁵⁵⁸ et d'autres. La perte de justification et de légitimité d'une présence en France liée au travail provoque une profonde remise en question identitaire. La vie longue dans un environnement exclusivement masculin, l'épreuve de l'exil sans fin et l'existence en bute constante à la xénophobie et aussi la maîtrise aléatoire de la langue française, notamment pour les négociations et les relations administratives, entérinent une illégitimité de la vieillesse en foyer. Elle est même renforcée par la

.....

557. On peut faire l'hypothèse que plusieurs facteurs se combinent pour donner de la vieillesse en foyer une image tronquée et biaisée, comme la concentration de populations spécifiques dans des lieux emblématiques de la présence immigrée et facilement identifiables. La vieillesse immigrée conserve tout son caractère de « pauvreté exotique ». Cf. A. Sayad, « L'immigration en France: une pauvreté exotique », *Mémoires algériennes*, (coord.) A. Kadri, G. Prévost, Éditions Syllepse, Paris, 2005, pp. 121 à 153.

558. A. Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck 1993. Et A. Sayad, *La double absence. Des illusions de l'immigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 1999.

remise en cause de leur présence en foyer par les autres usagers. À l'opposé du modèle du « repos bien mérité », ces vieux ne savent pas vraiment comment ils sont entrés dans ce nouvel âge de la vie, subissant la remise en cause de leurs droits tout à la fois par leurs employeurs, les organismes de retraite et même par les autorités publiques. Une particularité manifeste de cette vieillesse en foyer est son absence quasi absolue des réseaux associatifs et donc sa difficulté à mobiliser des soutiens⁵⁵⁹.

Une prise de conscience tardive du phénomène

Face à cette « explosion » démographique les pouvoirs publics et la Sonacotra ont tardé à réagir. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette cécité vis-à-vis d'un phénomène aussi considérable. Tout d'abord la vieillesse en général a tardé à se problématiser et à s'institutionnaliser. Mais en ce qui concerne la vieillesse immigrée, les principaux acteurs concernés ont considéré jusqu'au tout début des années 2000 qu'en tant que migrants ces hommes allaient rentrer dans leur pays d'origine ou mourir. Pourtant les premiers travaux universitaires de gérontologie des travailleurs migrants datent en France de 1975 et ont montré l'installation des personnes âgées dans les foyers⁵⁶⁰. Certes, il faudra attendre les années 1980⁵⁶¹ pour prendre conscience de la spécificité du vieillissement de cette population dont une partie n'atteint pas

.....

559. Elle est à comparer avec le fort taux, dans la population française, des personnes âgées membres d'associations et même multi-adhérentes. Cela confirme une absence d'accès des retraités étrangers à la sociabilité municipale dans de nombreuses villes. Plus largement les vieux résidents étrangers n'appartiennent pas ou plus à des réseaux syndicaux, ni à des groupes de types « Amicales des anciens de... ». Ils ne sont plus membres non plus des anciennes structures d'encadrements comme l'Amicale des Algériens en Europe ou d'autres pays. On peut certes constater l'entretien de relations de certains consulats, marocains et tunisiens notamment avec les communautés résidentes. Mais cela ne constitue pas une sociabilité à soi seul.

560. Cf. P. Pitaux, R. Vercauteren, (dir.) *Vieillir dans les villes d'Europe du Sud*, Ramonville, Erès, 1994.

561. Voir par exemple, A. Lannoi, *Le vieillissement des résidents de foyers de travailleurs migrants*, ministère de l'Équipement, Objectif Film, Courbevoie, 1986, 26 p., ronéo.

l'âge de la retraite⁵⁶². Les recherches de O. Samaoli⁵⁶³ à partir de 1987 et divers travaux plus spécifiquement axés sur le vieillissement dans les foyers compléteront progressivement la connaissance des populations et permettront d'estimer la dimension démographique, sanitaire et sociale du phénomène. Les pouvoirs publics ont d'abord tardé à en prendre la mesure puis ont fait preuve d'une grande indécision. Ils doivent, il est vrai, tenir compte, premièrement des conclusions contradictoires de rapports d'experts, deuxièmement de l'incapacité des gestionnaires à faire face aux questions du vieillissement et plus largement de la redéfinition des fonctions et des missions des foyers de travailleurs, troisièmement de l'inintérêt ancien et constant voire l'hostilité des collectivités locales pour ces populations et enfin à la traditionnelle faible intervention des services sociaux dans la prise en charge des résidents des foyers.

DES DISCOURS PLUS QUE DES ACTES

En ce qui concerne l'immigration en général, et la vieillesse immigrée en particulier, on constate la profusion des rapports d'experts en la matière, comme celui de la Cour des comptes en 2004. Dans une remise en cause d'ensemble de la politique d'immigration, la Cour critique tout particulièrement les foyers de travailleurs et l'abandon du dispositif du 1/9^e logement au profit d'un plan de rénovation des foyers de travailleurs ayant échoué. Les foyers sont présentés comme un « instrument inadapté et ségréatif⁵⁶⁴ ». Dans un récent rapport le Haut Conseil à l'Intégration « attire l'attention sur les vieux immigrés, ces « oubliés de l'intégration »⁵⁶⁵ ». Ces deux rapports viennent après celui de l'IGAS rendu en 2002. Ce dernier dresse un constat sur le passage des foyers de travailleurs aux foyers de retraités. Deux aspects du phénomène sont mis en évi-

.....

562. Cf. l'ouvrage *Vieillir et mourir en exil. Immigration maghrébine et vieillissement*, Lyon, PUL, 1993.

563. O. Samaoli, « Immigrants d'hier, vieux d'aujourd'hui: la vieillesse des Maghrébins en France », in *Gérontologie*, n° 70, 1990, pp. 24 à 45.

564. Cf. « La Cour des comptes fustige trente ans de politique d'immigration », S. Zappi, in *Le Monde*, 24 novembre 2004.

565. Cf. *Le Monde*, 18 mars 2005.

dence: l'accès difficile à certains droits sociaux en raison de carrières et de ressources modestes et un risque accru de perte de droits. Il rappelle le flou de la notion de résidence dont le contrôle repose sur des « fondements juridiques incertains » de même que les vérifications réalisées par les caisses dont les « enquêtes sur le respect de la condition de résidence touchent quasi exclusivement des attributaires étrangers⁵⁶⁶ ». En ce qui concerne l'action des pouvoirs publics et des gestionnaires, le rapport considère qu'il s'agit « de mesures ponctuelles sans véritable politique⁵⁶⁷ ». Enfin les auteurs préconisent pour permettre de « vieillir dignement en France » une capitalisation des expériences, un pragmatisme dans l'appréhension du phénomène notamment en se focalisant moins sur l'hypothèse d'un retour « au pays⁵⁶⁸ ».

Face aux problèmes de santé, et de plus en plus de « dépendance », que peuvent rencontrer ces populations vieillissant en foyer, les réponses institutionnelles ne sont donc pas à la hauteur. Au contraire la solidarité nationale ne s'applique pas correctement pour ces « vieux » des foyers et les bailleurs comme les pouvoirs publics se sont souvent défaussés sur la prise en charge, moins coûteuse, par la forte solidarité résidentielle. Le récent intérêt pour

.....

566. La résidence ne permet pas toujours de bénéficier d'autres avantages non contributifs comme l'allocation personnalisée autonomie. Le rapport reprend l'expression de A. Sayad concernant cette « vieillesse illégitime » en notant la santé précaire des résidents et le fait que leur logement est peu adapté.

567. Certes différents organismes chargés des immigrés comme le FASILD ou la CILPI ont initié des réflexions et de nombreuses études et initiatives locales ont vu le jour. Pourtant tout cela se fait sans cadrage d'ensemble ni études systématiques. Les administrations de « droit commun » se désintéressent de cette question.

568. Il faut d'après les rédacteurs favoriser le maintien à domicile, responsabiliser les acteurs et clarifier certaines notions comme résidence, domicile et les conditions d'attribution de l'aide ménagère à domicile et enfin « consolider la pratique du va-et-vient entre le pays d'origine et le pays d'accueil. À propos de la Sonacotra le rapport signale à plusieurs reprises le décalage entre la sensibilisation à la question et les réalisations concrètes. F. Bas-Théron, M. Michel, « Rapport sur les immigrés vieillissants », IGAS n° 126, nov. 2002, 76 p. et an. On peut aussi noter l'enquête conduite par C. Attias-Donfut pour la CNAV en 2004. Elle porte sur un échantillon large et pas exclusivement sur les foyers. Elle conclut de manière bien plus nuancée que les rapports précédents et constate l'importance des transferts opérés par ces étrangers vieillissants vers leur pays d'origine. Cf. « L'heureuse retraite des immigrés en France », C. Gabizon, in *Le Figaro*, 13 avril 2005.

cette catégorie de personnes âgées en augmentation rapide cache mal leur faible accès aux aides de droit commun et la dégradation rapide de leur situation. Il démontre en revanche une inquiétude bien « financière » devant le coût considérable de la mise en cohérence des discours et des actes. Que représenteraient en termes de coûts les efforts à faire pour l'accès non systématiquement discriminatoire aux prestations sociales, à l'accès aux soins⁵⁶⁹ ? Que voudrait dire en période de crise aiguë de logement la mise aux normes de bâtiments dans le hors-norme depuis leur construction que les bailleurs ont laissé se dégrader, l'intégration des foyers et des résidents dans les politiques locales de développement social et urbain ? Qu'est-ce que pourrait être en somme concrètement une politique publique de la vieillesse dans l'immigration non exclusivement symbolique et essentialiste et surtout non ségrégationniste ?

Car la méconnaissance des situations réelles est induite par l'essentialisation des individus systématiquement rapportés à un groupe préconstruit du « vieil immigré ». Les instituts nationaux (Insee, Cnav) n'ont intégré les foyers de travailleurs dans leurs enquêtes que depuis le début des années 1990, alors que les premiers travaux montrant l'enracinement et le vieillissement des résidents en foyers datent des années 1970. Les gestionnaires⁵⁷⁰, sans parler des municipalités, n'ont eux aussi qu'une connaissance partielle des situations, obsédés qu'ils sont par les questions du « fardeau » de la dépendance et des coûts en personnel et en budgets sociaux amplifiés par la décentralisation de l'action sociale et urbaine. Certes, la communication esthétisante bat son plein depuis que le sujet est devenu médiatique⁵⁷¹. Mais les données disponibles sur les usagers

.....

569. « L'État persiste à refuser certaines prestations sociales aux étrangers », in *Le Monde*, 4 juin 1996.

570. « Les foyers de travailleurs tentent de s'adapter aux plus âgés », in *Le Parisien*, 10 octobre 2004 ; « Répondre au vieillissement de la clientèle : un axe majeur du prochain contrat d'objectif », in *Horizon, le Journal d'information de la Sonacotra*, n° 45, novembre 2004, pp. 6 et 7.

571. Il faut remarquer que cette présence médiatique se limite à la presse nationale. En effet les journaux locaux sont, semble-t-il, moins enclins à traiter de ce sujet peu « vendeur ».

des foyers sont très largement obsolètes voire inutilisables. La variable statistique des questionnaires est et reste le « lit » et non l'usager et les quelques informations individuelles disponibles servent à justifier du versement de subventions publiques voire à l'entretien de bonnes relations avec la police de l'air et des frontières⁵⁷². Les services sociaux, eux, ont depuis longtemps vu tous les avantages de ces foyers comme « maisons de retraite au rabais » pour les vieux isolés étrangers ou non (sortant de prison, d'hôpitaux psychiatriques, de structures d'urgence).

Cette attitude participe de cette mission originelle d'invisibilisation voire de scotomisation⁵⁷³. Un certain nombre de foyers de province sont transformés depuis longtemps en mouiroirs où des grabataires survivent en silence dans les angles morts des établissements, dans une indifférence proportionnelle au rejet de la présence étrangère. La liste de ces lieux de vieillissement séparé des communautés est longue⁵⁷⁴. Et lorsque ces vieux, pourtant bien assagis, se mobilisent encore parce que se profile une menace sur leur mode de vie et leur solidarité, la réponse des gestionnaires et des municipalités reste la même qu'au temps des luttes résidentielles dans les foyers dans les années 1970-1980 puis dans les années 1980-1990. Plus largement, chaque fois que l'argument de la réhabilitation et du décloisonnement des chambres est invoqué, le foyer est fermé ou sa taille réduite et les résidents expulsés et au mieux relogés ailleurs, ce qui entraîne la dislocation de la communauté résidente⁵⁷⁵. La même « recette » a d'ailleurs été appliquée en masse lorsque d'anciens combattants marocains sont venus en France

.....

572. « Les foyers Sonacotra, antichambre des commissariats », in *Libération*, 11 février 2000.

573. P. Simon, « La gestion politique des immigrés. La diversion par la réforme urbaine », in *Sociétés contemporaines*, 33-34, 1999, pp. 5 à 14.

574. « Je suis comme dans un caveau ». À Bordeaux, cela fait parfois 20 ans qu'ils vivent dans ce Sonacotra aux allures de mouiroir. Un foyer parmi beaucoup d'autres », in *Le Figaro*, 17 novembre 1998.

575. « On est trop vieux pour bouger. À Florange, l'éventuelle fermeture de la résidence Sonacotra soulève de vives protestations », in *Libération*, 11 octobre 2004. Dans ce cas les résidents ont reçu des courriers les prévenant de la résiliation de leurs baux un mois après réception.

réclamer leur dû⁵⁷⁶. D'abord concentrés dans quelques foyers de la région bordelaise, ces hôtes importuns, qu'on s'est empressé de catégoriser, ont été dispersés dans des foyers aux quatre coins de l'Hexagone⁵⁷⁷. Les spécificités de la vieillesse immigrée en foyer pourraient finalement s'avérer une aubaine pour laisser le « stock » s'épuiser progressivement, à distance et hors champ, dans des maisons de retraite officielles.

Une image immuable

Dans sa nouvelle stratégie de développement, sous l'égide cette fois des pouvoirs publics, la Sonacotra bénéficie de sa structure nationale et de son savoir-faire en matière de logement en dessous des normes. Elle cherche aussi depuis plus d'une décennie à modifier son image grâce à une communication institutionnelle basée sur sa capacité à répondre à l'urgence sociale censée en faire un opérateur humanitaire plus qu'un gestionnaire de logement spécialisé⁵⁷⁸. Cependant l'amélioration de cette « réputation » bute toujours sur l'association opérée entre les foyers et des faits divers.

L'urgence sociale et l'humanitaire compassionnel

L'attention portée à la communication tant interne qu'externe ne s'est pas démentie depuis la présidence Gagneux. Abandonnant néanmoins un message de prestige, les axes de cette communication se sont réorientés vers les deux thématiques de l'insertion et de l'urgence humanitaire.

.....

576. « D'anciens combattants marocains affluent pour faire valoir leurs droits », in *Le Monde*, 24 septembre 1999.

577. « Anciens combattants marocains. Dispersés dans toute la France », in *Sud-Ouest*, 19 septembre 2000. Voir aussi D. Zeneidi-Henry, « Anciens combattants marocains, construction d'une nouvelle catégorie de migrants », in *Revue européenne des migrations internationales*, n° 17-1, 2001, pp. 177 à 188.

578. Un conseiller en communication m'a confié que certains hauts fonctionnaires considéraient qu'une nomination dans une telle société équivalait à une expatriation dans un pays du Sud.

VERS L'INSERTION ET LE LOGEMENT « TRÈS SOCIAL »

La thématique principale est celle de l'action d'insertion dans laquelle la Sonacotra est censée s'intégrer par son action en matière de logement. Elle est restée un moment focalisée sur cette activité de logeur, ce qui témoignait d'une réticence globale à s'investir directement, tant du point de vue des moyens que de la formation du personnel, dans une action sociale proprement dite de type « développement social ». En fonction des cultures locales des différentes régions d'activité de la Sonacotra, des habitudes de collaboration plus ou moins étroites avec les services sociaux s'étaient développées. Certains privilégiaient l'articulation des dispositifs propres à l'entreprise avec le réseau social local quand d'autres avaient plutôt tendance à déléguer ce type d'intervention en s'en tenant relativement à l'écart, tant par méfiance que par incompetence. Mais la complexification de la question sociale et sanitaire dans les établissements a nécessité une réorientation de la politique d'ensemble poussant la Sonacotra à professionnaliser cette dimension sociale.

Depuis la fin des années 1990 la communication sur ce point n'a cessé de se développer et cela à plusieurs niveaux. En interne les messages ont porté sur la vocation sociale et sa professionnalisation, rompant ainsi avec l'appréhension d'une action sociale « naturelle » de la part des membres du personnel, largement démentie dans les faits et dans la confrontation avec les professionnels de l'action sociale. Les publications et les mises en scène d'actions locales en faveur des résidents se sont multipliées. Des collaborations avec des photographes professionnels spécialisés dans les questions sociales et urbaines ont débouché sur une production photographique abondante témoignant d'un soin particulier pour rendre compte de la qualité de l'accueil dans les résidences et de la diversité des publics concernés⁵⁷⁹.

Une direction de la communication dynamique a impulsé cette réorientation à partir de 1995, se dotant de supports en haut niveau (charte graphique et photographique sophistiquée, exigence de

.....

579. Le principal partenaire pour les reportages photographiques est, depuis le milieu des années 1990, l'association Bar Floréal, dont les membres sont dans la lignée de l'œuvre de Willy Ronis.

proximité avec le « terrain », interview de personnalités du monde politique et de la culture) massivement diffusés en direction de la presse nationale et locale, des élus locaux et régionaux et des différents services déconcentrés de l'État. Cette politique s'est accompagnée de collaborations avec des agences spécialisées pour l'organisation d'événements médiatisables, de cérémonies d'inauguration et de conférences de presse ou d'expositions et de publications d'ouvrages, visant à mettre en évidence la diversité du peuplement des résidences, collant ainsi à l'accroissement de l'exigence de « mixité sociale » des pouvoirs publics.

L'HUMANITAIRE COMPASSIONNEL PERMET DE DÉPOLITISER
L'IMMIGRATION

Néanmoins cette politique de communication n'a pas échappé à une forme d'esthétisation et d'essentialisation de la représentation de la clientèle de l'entreprise. On peut le constater avec la prédilection pour les photographies d'enfants de familles réfugiées pour rendre compte du développement des CADA⁵⁸⁰. Ces clichés sont devenus majoritaires dans tous les documents internes et externes de l'entreprise. C'est le cas aussi pour le traitement de la question de la vieillesse immigrée devenue un sujet de prédilection pour les pouvoirs publics. La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont vu se multiplier les reportages photo dans les supports des gestionnaires, mais aussi dans la presse nationale, présentant de vieux immigrés, essentiellement en noir et blanc, dans des poses très étudiées (assis seuls dans des espaces collectifs) mettant en avant le caractère digne et fier de ces personnes âgées⁵⁸¹. L'effet de misérabilisme et de décalage n'est pourtant pas évité⁵⁸².

.....

580. Voir par exemple l'ouvrage J. Barou (dir.), *Demandeurs d'asile. Entre rêve et oubli, paroles d'enfants*, préface de B. Cyrulnik, photographies de B. Schaefer, Éditions Somogy, Paris, 2003.

581. Parmi les premiers reportages sur la question on peut mentionner : « Vieux immigrés en retraite au foyer », in *Libération* du 14 décembre 1995 accompagnant un long reportage par des photographies de Philippe Brault, devenu le standard de traitement de l'image de vieux dans les foyers. « Les foyers Sonacotra se muent en maison de retraite », in *Libération*, 11 janvier 1999.

582. « France's Forgotten Men, Elderly unemployed North Africans are stuck in a bureaucratic limbo », in *Times*, 5 juillet 1999.

Car on peut lire cette esthétisation comme redoublant les discours publics cherchant à encourager le retour au pays de ces personnages de « chibanis » abandonnés et isolés⁵⁸³. Elle a eu néanmoins la capacité à faire oublier la ségrégation et l'absence d'accès au droit commun de ces individus présents en France depuis plusieurs décennies. D'autres opérateurs de gestion de l'immigration, le Fonds d'action sociale particulièrement, se sont un temps emparé de cette question en organisant de manière quasi commémorative des conférences et des colloques sur la vieillesse immigrée avec une tendance appuyée au culturalisme et à la mise en scène d'une repentance à bon compte, à tout le moins meilleur marché qu'une considération concrète de cette population vieillissante dans les politiques publiques de droit commun.

*Une stratégie d'image qui bute toujours sur la présence
immigrée et les faits divers*

Enfin certains aspects de cette politique de communication, notamment lorsque le nom de la Sonacotra est tu, permettent de s'interroger sur les limites de la stratégie conduite. En effet les missions de relogement dans l'urgence des sinistrés de Toulouse ou de la Somme qui ont fait l'objet d'un considérable traitement médiatique n'ont que très rarement été imputées nominativement à la Sonacotra. Tant dans les reportages télévisés que dans les articles de presse, l'entreprise n'est pas mentionnée et son logo n'apparaît pas dans les images de façade des habitats modulaires. Cette absence n'est pas le fruit d'un oubli. Dans ces situations de crise et de mécontentement potentiel des populations sinistrées, leur prise en charge par une entreprise largement connue pour sa spécialisation en gestion des populations immigrées, a probablement été anticipée par les pouvoirs publics comme un facteur de stigmatisation et de contestation supplémentaire. Faire intervenir la Sonacotra pour loger des « Français » est envisageable mais le faire savoir ne l'est en aucune manière.

.....

583. P. Bohelay, O. Daubard, *Chibanis*, Paris, Éditions Bleu autour, 2003.

Cette mauvaise réputation de logeur d'immigrés a suscité des débats récurrents au sein de la Sonacotra en 1996 puis en 2002 sur l'opportunité d'un changement de nom. Cela a finalement débouché sur l'adoption du nouveau nom d'Adoma malgré le coût financier de ce changement⁵⁸⁴. En termes d'image l'entreprise n'a pas ménagé ses efforts pour expliquer une nouvelle fois, comme dans les années 1960 puis dans les années 1990, que son « public » avait changé. Par un effet de métonymie, l'entrée d'une toute petite fraction de nouveaux clients peut toujours servir à masquer la permanence d'un peuplement marqué par l'immigration de travail et de bâtiments vieillissants et en dessous des normes⁵⁸⁵. Depuis le début des années 2000, la Sonacotra cherche d'ailleurs à se positionner comme producteur d'informations et de sens sur les questions d'immigration, d'intégration et dans le domaine humanitaire. Les publications d'ouvrage et l'organisation de conférences et de colloques vont dans ce sens⁵⁸⁶.

Par ailleurs et quels que soient les efforts de redressement de l'image et de la réputation, la Sonacotra reste, notamment dans la presse locale, un « bon client » pour les faits divers⁵⁸⁷ et une cible

.....

584. « Pour matérialiser l'évolution de son action, en parfaite continuité avec son passé, notre entreprise se dote aujourd'hui de nouveaux moyens et d'un nouveau nom: Adoma. » M. Péliissier, in *Horizon*, janvier 2007. Ce nom est censé vouloir dire « avec un logement ». Dans le même temps le FAS a aussi changé de nom pour devenir l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

585. Voir par exemple le contenu des articles de la presse spécialisée. « Sonacotra: nouveau public, nouveaux services », in *Communes*, n° 379, 1999 et « Le nouveau visage de la Sonacotra » in *Espace social européen*, 17 décembre 1999.

586. Voir par exemple la publication des actes d'un colloque organisé par la Sonacotra au Sénat en juin 2004, *Les modèles d'intégration en questions. Enjeux et perspectives*, IRIS, PUF, Paris, 2004. On notera que n'intervient dans ce colloque que peu de spécialistes mais plutôt des « leaders d'opinion » et des « politiques ».

587. La liste des articles de ce genre serait bien trop longue. En voici quelques-uns représentatifs des sujets traités et du ton employé. « Le forcené avait semé la terreur au foyer Sonacotra, le raid avait dû intervenir », *Toutes les nouvelles de Versailles*, 5 janvier 1999, « Tuerie en Meurthe-et-Moselle: quatre personnes tuées par balles dans un foyer Sonacotra d'Herseange », dépêche *Associated Press* du 7 septembre 1998, « Cagnes-sur-Mer: émeute au foyer Sonacotra », *Var matin*, 6 novembre 1999. On trouve dans la presse locale d'autres articles sur les « filières de la drogue » dans les foyers, le développement de l'épidémie de HIV, etc.

potentielle pour groupuscules xénophobes⁵⁸⁸. Plus largement tout événement survenant dans un établissement géré par la Sonacotra peut potentiellement faire la « une » d'un journal local et, si le sujet est sensible, être relayé par la presse nationale. Comme le dit bien un responsable de foyer pour rendre compte de cet impact: « Ici on ne meurt pas chez soi, on meurt à la Sonacotra. » Un bilan de la couverture de presse de janvier à juin 2000 concernant l'entreprise portant sur 379 articles montre que 53 % d'entre eux sont négatifs⁵⁸⁹. Les inaugurations de bâtiments neufs ou rénovés ne parviennent pas à contrebalancer les incendies, meurtres et autres violences étant intervenus dans les foyers⁵⁹⁰.

D'autres « affaires » peuvent venir ternir un peu plus la réputation de la Sonacotra. C'est le cas durant l'année 2000 avec la divulgation d'une collaboration régulière entre la société et la police de l'air et des frontières. Des fichiers de résidents sont communiqués en Rhône-Alpes aux autorités pour vérification des situations administratives des étrangers. Cette procédure dépasse la simple tenue d'une fiche de police comme dans tout établissement hôtelier et plusieurs affaires de « fichiers ethniques » dans le logement social ont sensibilisé l'opinion à ces discriminations. Si cette pratique illustre une collaboration étroite et ancienne entre police et Sonacotra, elle débouche néanmoins sur une couverture de presse nationale, faisant la « première page » du quotidien *Libération* avec un titre évocateur « La Sonacotra auxiliaire de police⁵⁹¹ » et donnant lieu à 90 articles et dépêches dans la presse nationale et régionale. L'association SOS-Racisme dénonce cet « accord » de transmission de fichier « à caractère racial » et porte plainte. Un temps sur la

.....

588. Plusieurs attentats visant des foyers de la Sonacotra ont eu lieu en décembre 2004 dans le contexte du développement de la xénophobie anti-maghrébine.

589. Revue de presse, direction de la communication, Sonacotra, juillet 2000.

590. Mais cette « insécurité » reste minime rapportée aux quelque 70 000 personnes logées dans plus de 400 établissements situés dans les quartiers parmi les plus défavorisés. Un ancien responsable national de la sécurité pour la Sonacotra m'a confié en 2000 que « à la Sonacotra, il ne se passe rien! », tout en développant une politique de sécurisation des résidences, essentiellement pour protéger les résidents et le personnel.

591. *Libération*, 11 février 2000.

défensive, la direction de la Sonacotra finira par assumer à la fois la tenue de ces statistiques de clientèle, exigées pour la perception de subventions par le Fonds d'action sociale, et la collaboration avec les autorités policières⁵⁹². Cependant cette affaire paraît moins difficile à gérer médiatiquement que celle, par exemple, du quadruple meurtre dans un foyer à Herserange en septembre 1998 qui provoqua la parution de plus de 100 articles, une couverture par tous les grands titres nationaux et un traitement télévisé plus important que « l'affaire des fichiers ».

Certaines thématiques ne semblent pas faire en revanche l'objet d'une attention aussi soutenue ou bien ne pas provoquer de lien systématique entre le logeur et le phénomène décrit par les médias. C'est le cas pour la présence de l'islam dans les foyers lors de l'organisation des élections au Conseil national du culte musulman⁵⁹³. La Sonacotra, « premier gestionnaire de lieux de culte musulmans » en France, avec près de 200 « salles de prière », est pourtant au cœur d'une question particulièrement sensible en France depuis le développement du terrorisme islamiste et de la lutte contre celui-ci, d'abord durant la guerre civile en Algérie dans les années 1990 puis depuis le 11 Septembre 2001.

.....

592. « La Sonacotra ne rougit plus de son fichier honteux », *Libération*, 4 mars 2000.

593. La vague d'attentats de 1995 en France et l'affaire « Khaled Khelkal » sont suivies d'une association dans le traitement médiatique de la Sonacotra avec la guerre civile en Algérie. En effet, dans les années 1990 les foyers restent sous l'attention très soutenue de la police et des Renseignements généraux, inquiets d'un prosélytisme intégriste dans ces sites. Le possible passage de K. Khelkal dans un foyer de la région Rhône-Alpes débouche dans la presse en 1995 et en 1996, sur l'association systématique de la Sonacotra avec ce contretype « beur », héros négatif du modèle français d'intégration.

L'archipel des foyers peut-il disparaître ?

La période ouverte en 1992 avec la reprise en main de la Sonacotra par les tutelles n'est pas close. Les changements de majorité gouvernementale n'ont pas significativement influé sur la réorientation et la réintégration de l'entreprise dans les politiques sociales de « lutte contre l'exclusion ». Cette relative mutation intervient en revanche dans le cadre d'une réorganisation d'ensemble des institutions spécialisées dans le traitement et la prise en charge des populations étrangères. En effet depuis le milieu des années 1990, tous ces organismes aux statuts et aux compétences variées connaissent une transformation voire une remise en cause de leur existence. L'ex-Sonacotra devenue Adoma apparaît maintenant comme un vestige des politiques d'immigration des dernières décennies.

Un renouvellement profond des logiques

Les traditionnelles logiques de solidarité perdurent dans le fonctionnement de la Sonacotra, qui demeure un opérateur de logement très social. La moitié environ des résidents de foyers ne sont pas salariés et une majorité reçoit des revenus d'assistance. Mais les politiques sociales de gestion de l'immigration reculent dans l'action des pouvoirs publics au profit de deux axes nouveaux, la lutte contre les discriminations et les politiques mémorielles. En effet cette période a vu se développer la thématique des discriminations à côté de la lutte contre le racisme et la xénophobie. La création de plusieurs instances de lutte contre les discriminations⁵⁹⁴, et notamment la HALDE en 2004, est venue concrétiser l'arrivée de cette

.....
594. D. Fassin, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, 2002, pp. 403 à 423.

question sur l'agenda gouvernemental sous la double pression de l'Union européenne et du monde associatif. Dans le même temps la question migratoire s'est peu à peu fait une place dans la mémoire collective de la nation. Le « travail de mémoire » s'est concrétisé avec la création d'un musée de l'Immigration qui a vu le jour en 2007⁵⁹⁵.

Les logiques de solidarité ne sont plus censées être appliquées de manière spécifique aux immigrés (fusion des foyers dans les résidences sociales) même si la question du vieillissement laisse apparaître une persistance dans le traitement séparé. Elles perdent aussi progressivement leur dimension nationale avec la décentralisation de l'action sociale. Le discours humanitaire vient se surajouter à la solidarité traditionnelle avec l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile et des « exclus ».

Les logiques d'aménagement connaissent elles aussi une transformation. Elles consistent à nouveau davantage en un accompagnement des mutations urbaines dans un contexte particulier de crise aiguë du logement et de modification du niveau institutionnel d'intervention avec une importance accrue des DDE. Pourtant le développement des CADA et leur répartition dans des départements périphériques témoignent d'une continuité dans l'utilisation de la Sonacotra comme un outil d'action sur la mobilité et la concentration des populations étrangères.

Les logiques de contrôle connaissent en revanche un renouveau exceptionnel. Le double contexte de crises internationales, liées à la guerre civile en Algérie dans les années 1990 puis à la « guerre contre la terreur » depuis 2001, et d'une criminalisation de l'immigration et de la pauvreté, avec le développement d'un État pénal⁵⁹⁶ au niveau national et d'une « forteresse Europe » au niveau continental⁵⁹⁷, a redonné aux logiques de contrôle et de surveillance

.....

595. On peut considérer avec Claude Liauzu que le « travailleur immigré postcolonial » n'y a pas trouvé sa place. « Immigration, colonisation, racisme: pour une histoire liée », *Hommes et migrations*, n° 1228, 2000, pp. 5 à 14.

596. Voir L. Wacquant, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone, 2004.

597. J. Valluy, « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés: genèse d'une source élitaine de phobie et de répression des étrangers », *Cultures et conflits*, n° 57, 2005, pp. 13 à 79.

une importance qu'elles avaient progressivement perdue depuis les origines de la Sonacotra. Les résidents de la Sonacotra-Adoma et des foyers en général sont l'objet d'une surveillance accrue comme ouvriers pauvres et déviants, comme étrangers musulmans⁵⁹⁸ et comme tributaires de l'aide sociale⁵⁹⁹.

Une défaite institutionnelle des Affaires sociales

Ces inflexions des logiques ont aussi une traduction institutionnelle. On peut tout d'abord constater une perte progressive de l'influence des institutions centrales des Affaires sociales sur la question migratoire. La DPM est plus désormais dans l'orbite du ministère de l'Intérieur que dans celui des Affaires sociales. La stabilité de la Sonacotra-Adoma rend plus difficile l'intervention dans les affaires de l'entreprise. La perte de contrôle des ressources financières voire la remise en cause ou la disparition des institutions traditionnelles (FAS, ADRI, SSAE par exemple) qui voient leurs compétences en matière de gestion de l'immigration réduites ou leurs activités réorientées ou fusionnées dans de nouvelles organisations, va aussi dans le sens d'une réduction de l'influence des ministères sociaux sur l'évolution de la Sonacotra. Le FAS-ACSE n'intervient plus que de façon marginale dans les questions d'immigration et presque plus dans la gestion des foyers. La décentralisation de

.....

598. Les lois Pasqua et Debré, en matière de condition de séjour des étrangers sur le territoire français, ont eu pour conséquence particulière pour la Sonacotra la multiplication des poursuites juridiques des responsables des résidences pour complicité au séjour irrégulier de clandestins. Inversement, la révélation, en février 2000, de relations étroites entre la Sonacotra et la police de l'air et des frontières, renvoie l'entreprise à sa tradition policière d'encadrement et de surveillance des indigènes.

599. Même les enquêtes de l'INSEE et de la CNAF qui prennent en compte les foyers de travailleurs à partir du début des années 1990 visent, au-delà de la connaissance des populations, au contrôle de ceux qui restent adeptes de la résidence alternée. Les vérifications de la présence concrète des résidents dans les foyers remettent en cause objectivement les droits au séjour et à la liberté d'aller et venir de retraités, pour qui le versement des pensions et retraites est soumis à une présence effective sur le territoire. La présence dans toutes les enquêtes sur les foyers de l'obsessionnelle question sur « le retour » au pays de ces migrants « perpétuels », pourtant présents depuis plusieurs décennies sur le territoire, témoigne bien de l'état d'esprit des experts de la question.

l'action de l'Équipement a aussi un impact sur son influence au sein de la Sonacotra-Adoma. Mais si le remplacement de la CNLI par la CILPI dans les années 1990 s'est à son tour soldé par un échec à influencer durablement sur la politique de rénovation des foyers, les directions départementales de l'équipement interviennent plus systématiquement dans la gestion locale des programmes de rénovation des foyers et leur transformation en résidence sociale.

Le grand gagnant institutionnel lors de cette dernière décennie est le ministère de l'Intérieur. Le contrôle de l'ordre public par le logement contraint redevient un outil central dans la politique du ministère. La lutte contre l'immigration clandestine est devenue une priorité sur l'agenda gouvernemental de même que la surveillance des cibles traditionnelles de la police (étrangers, gens du voyage, pauvres, jeunes et déviants). Cela a entraîné, par exemple la prise de contrôle progressive, soit directe soit financière, des institutions de l'asile et de l'accueil des réfugiés. À cela il faut ajouter le contrôle, la surveillance et la lutte contre l'islam radical notamment avec le renforcement de l'action des renseignements généraux sur ce dossier (parmi les institutions qui voient leur compétence et leurs moyens s'accroître, il faut mentionner l'Office des migrations internationales (OMI) et la Police de l'air et des frontières (PAF). Des institutions de solidarité comme les caisses de retraite participent elles aussi à ce renforcement des contrôles notamment dans les foyers avec la vérification des durées de résidence sur le territoire des personnes âgées.

Alors que l'intervention de l'État central en matière de logement et de gestion de l'immigration connaît un recul depuis une dizaine d'années au profit des collectivités locales et des associations, la Sonacotra-Adoma reste un outil national précieux en particulier dans le cadre sa mission d'origine : le contrôle et la surveillance des étrangers. L'archipel des foyers n'est pas prêt de disparaître.

Table des matières

Introduction	7
Le foyer de travailleurs migrants : un exemple original de logement social	8
Maisons communes et foyers communautaires en Europe	12
Le cas particulier de la gestion résidentielle institutionnelle de l'immigration en France	15
La rareté des sources	16
La Sonacotra, genèse et structure de l'archipel des foyers de travailleurs	18
PREMIÈRE PARTIE	
UNE GESTION SÉPARÉE DES CÉLIBATAIRES ÉTRANGERS	23
La création d'un opérateur immobilier atypique (1956-1965)	27
Croissance des bidonvilles et guerre d'Algérie : aux origines de la Sonacotral	28
La situation du logement	29
<i>Une situation migratoire spécifique aux Algériens</i>	29
UN ACCROISSEMENT CONTINU DU FLUX MIGRATOIRE ALGÉRIEN DEPUIS 1945	29
ÉTAT DES LIEUX DE LA CONSTRUCTION DE FOYERS D'HÉBERGEMENT DE TRAVAILLEURS D'ORIGINES NORD-AFRICAINE EN 1956	31
<i>Deux projets en concurrence</i>	34
LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES POUR LA GESTION DE L'HÉBERGEMENT DE LA POPULATION ALGÉRIENNE EN MÉTROPOLÉ LE PROJET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	34 36
Une configuration d'acteurs originale	39
<i>Le processus de création de la Sonacotral</i>	39
UN COMPROMIS POUR LA SONACOTRAL LA CRÉATION LÉGISLATIVE ET TECHNIQUE SOUS L'ÉGIDE DE L'INTÉRIEUR	39 41
<i>Entre rénovation urbaine et pacification coloniale</i>	44
EUGÈNE CLAUDIUS-PETIT, LE CHARISME CATHOLIQUE ET SOCIAL JEAN VAUJOUR, SPÉCIALISTE DE LA SÛRETÉ URBAINE ET DE LA PACIFICATION	44 47
Quels foyers pour quels travailleurs ?	50
L'élaboration et le choix de la formule du foyer-hôtel	51
<i>L'influence de Le Corbusier</i>	51
« LES ARCHES DE NOÉ PROLÉTARIENNES » L'IMPOSSIBLE CHOIX : REGROUPER LES ALGÉRIENS SANS CRÉER DES MÉDINAS	51 54

LA FORMULE CHOISIE ADAPTE LE LOGEMENT FAMILIAL AUX CÉLIBATAIRES OUVRIERS	56	STRUCTURATION DE LA CONTESTATION DANS LES FOYERS ET UNIFICATION DES REVENDICATIONS	114
<i>La question de la gestion et des moyens financiers</i>	59	Une grave crise financière	118
GESTION PAR TIERS OU GESTION DIRECTE :		LES CONTRADICTIONS DU FOYER ET LE PRIX DE LOCATION	118
UNE QUESTION DE CONTRÔLE OU DE MORALITÉ ?	59	LA CROISSANCE DU DÉFICIT	119
LES MOYENS FINANCIERS	62	Quelle mission pour la Sonacotra après l'arrêt de l'immigration de travail ?	124
La résorption des bidonvilles et la construction des foyers sont étroitement imbriquées	64	<i>Les limites de la gestion centralisée</i>	124
La Sonacotra devient l'organisme spécialisé dans la résorption des bidonvilles	64	<i>Que faire lorsqu'il n'est plus possible de construire ?</i>	127
LA RÉSORPTION DES BIDONVILLES DEVIENT LE PREMIER MOYEN D'ACQUÉRIR DES TERRAINS POUR LA SONACOTRA	66	LE VIEILLISSEMENT DE L'ÉQUIPE	127
LE « BONNETEAU » DE LA RÉSORPTION POUR ÉLOIGNER LES POPULATIONS INDÉSIRABLES	70	LE CHANGEMENT DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	129
La Sonacotra dépasse les difficultés d'acquisition des terrains en logeant d'autres populations	73	Conclusion : De la question algérienne à la question immigrée	133
LA CRÉATION DES FILIALES DE CONSTRUCTION POUR LES FAMILLES DE LA SONACOTRA À LA SONACOTRA	78	Une implication préservée du ministère de l'Intérieur	133
Conclusion : la pacification en métropole par la résorption des bidonvilles, une opportunité foncière pour la Sonacotra	81	La montée en puissance du ministère du Travail	134
Le poids du ministère de l'Intérieur	82	Un ministère de l'Équipement actif	135
Les financeurs et la construction	83	De l'hygiène à l'intégration	136
Les logiques	84		
De l'extension des domaines d'intervention à la crise du système des foyers (1966-1975)	87	DEUXIÈME PARTIE	
Le développement du parc immobilier	87	COMMENT BANALISER L'ARCHIPEL DES FOYERS ?	139
Un acteur central de la rénovation urbaine	89	Les gestions des crises et les transformations de la Sonacotra (1976-1986)	143
<i>La Damur, outil d'aménagement et de pression sur les municipalités</i>	89	Une double gestion d'un problème devenu politique	143
<i>Une stratégie foncière efficace permet de construire de nouveaux types de foyers et de logements familiaux</i>	92	La Sonacotra s'adapte aux revendications des usagers et expulse les grévistes	144
LES LOGEMENTS FAMILIAUX	95	<i>La constitution de la coordination des foyers en grève</i>	144
La Sonacotra s'engage dans l'aménagement urbain et du territoire	97	LES STRUCTURES DU COMITÉ ET SES REVENDICATIONS	149
<i>L'urbanisme opérationnel et ses détracteurs</i>	97	Une gestion coloniale de la contestation : la « carotte et le bâton »	151
<i>De la rénovation urbaine à la résorption de l'habitat insalubre</i>	101	LE PRINCIPE DES NÉGOCIATIONS FOYER PAR FOYER	151
LES EFFETS DE LA MISE SUR AGENDA DE LA QUESTION DES BIDONVILLES	102	JUDICARISATION DU CONFLIT ET RÉPRESSION DES GRÉVISTES	155
L'OPÉRATION DE FOS-SUR-MER	103	L'apparition de nouveaux soutiens aux résidents et la gestion de la crise par les pouvoirs publics	159
Les crises d'une politique spécifique face à la mobilisation des usagers	106	<i>Médiatisation du mouvement et nouveaux soutiens</i>	159
La crise sociale et financière	106	LA MÉDIATISATION DU MOUVEMENT DE CONTESTATION DES SOUTIENS INDIRECTS AUX RÉSIDENTS	166
<i>La désaffection des foyers</i>	106	<i>La gestion de la crise par les pouvoirs publics.</i>	169
UNE CRISE SOCIALE LATENTE DANS LES FOYERS	109	L'ACTION DU GOUVERNEMENT	169
LES PREMIÈRES RÉACTIONS DE LA SONACOTRA ET DES MINISTÈRES	111	LA COMMISSION DELMON POUR SORTIR DE LA CRISE	173
		DES FINANCEMENTS MAIS PAS DE PILOTAGE	179
		La fin de l'âge d'or : politisation, scission, exclusion	181
		Décentralisation de la gestion et nouvelles équipes dirigeantes	181
		<i>Restructuration et menaces sur l'avenir de la Sonacotra</i>	181
		<i>Le renouvellement des équipes dirigeantes</i>	184

Du foyer de travailleurs au foyer de relégation	192	<i>La contestation interne</i>	243
<i>La transformation de la population des foyers et le mouvement de réhabilitation</i>	192	LA CONTESTATION SYNDICALE	243
LA TRANSFORMATION DE LA POPULATION : ENTRE RÉALITÉS ET REPRÉSENTATIONS	193	LE RÉVEIL DES RÉSIDENTS	246
LE PARC DE LOGEMENT-FOYER EST DÉGRADÉ	196	LE DÉSAVEU DE M. GAGNEUX	248
La séparation du patrimoine : une privatisation silencieuse	198	Conclusion : L'impossible rupture avec le foyer	251
LA SCISSION PROGRESSIVE DU PARC ET LA RÉSORPTION DES CITÉS DE TRANSIT	198		
Conclusion : Comment faire face à la fin de l'immigration de travail ?	206	Le retour de l'État et les nouveaux axes du développement de la Sonacotra (1992-2006)	255
Contrôle policier, contrôle social	207	La rénovation permanente comme solution d'invisibilisation des étrangers	255
Translocation des logiques de solidarité, de l'immigré au défavorisé	209	La reprise en main par l'État	256
Réhabiliter la Sonacotra ou rénover les foyers ? (1986-1992)	213	<i>L'intégration de la Sonacotra dans les politiques de lutte contre l'exclusion</i>	256
Bilan et ruptures dans la politique du logement des immigrés	214	<i>La Sonacotra connaît une nouvelle phase d'extension de son parc</i>	260
Les réorientations de la politique du logement des immigrés	214	LA REPRISE DE FOYERS INSALUBRES ET LE RELOGEMENT D'URGENCE	260
<i>La transformation des besoins</i>	214	Les axes de la nouvelle mission	263
BANALISATION OU RETOUR DU LOGEMENT TEMPORAIRE ? INTÉGRATION PAR LE LOGEMENT OU FAUSSE PROMOTION RÉSIDENTIELLE ?	214	<i>Les mirages du passage des foyers de travailleurs aux résidences sociales</i>	264
<i>Les interrogations des pouvoirs publics sur le coût de cette politique</i>	217	<i>La Sonacotra : nouveau logeur des demandeurs d'asile</i>	266
DISPERSION ET INEFFICACITÉ DES AIDES PUBLIQUES	218	PREMIER OPÉRATEUR DE LOGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE	267
UNE MAUVAISE RÉPARTITION DES AIDES PUBLIQUES	218	LOGEUR DE L'URGENCE ET CHAÎNON RÉSIDENTIEL DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	271
La Sonacotra adopte une stratégie de rupture	220	Les permanences rénovées	275
<i>La transformation de la clientèle</i>	220	Le compte à rebours de la vieillesse immigrée	275
SUROCCUPATION ET IMPAYÉS : L'ANALYSE D'UN GESTIONNAIRE	220	<i>Une mutation démographique de grande ampleur</i>	275
UNE LECTURE ETHNIQUE DES FOYERS	221	PARTICULARITÉS DU « VIEUX MAGHRÉBIN » OU SPÉCIFICITÉS DU VIEILLISSEMENT EN FOYER DE TRAVAILLEUR ?	277
La situation de la société	222	<i>Une prise de conscience tardive du phénomène</i>	279
LES DIFFICULTÉS D'UNE ENTREPRISE D'IMMOBILIER SOCIAL ET LES FRACTURES INTERNES DE L'ENTREPRISE	223	DES DISCOURS PLUS QUE DES ACTES	280
NOUVELLE MISSION POUR DE NOUVEAUX PUBLICS	226	Une image immuable	284
Diversification et contestations	229	<i>L'urgence sociale et l'humanitaire compassionnel</i>	284
Une politique de diversification	230	VERS L'INSERTION ET LE LOGEMENT « TRÈS SOCIAL »	285
<i>Les « nouveaux marchés »</i>	230	L'HUMANITAIRE COMPASSIONNEL PERMET DE DÉPOLITISER L'IMMIGRATION	286
LES NOUVEAUX CRÉNEAUX ET LEURS LIMITES	230	<i>Une stratégie d'image qui bute toujours sur la présence immigrée et les faits divers</i>	287
<i>Tenter de transformer l'image et le fonctionnement de la Sonacotra</i>	232		
UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE	233	Conclusion	
EXTERNALISER ET DÉCENTRALISER	236	L'archipel des foyers peut-il disparaître ?	293
Retour à la case « immigration et pauvreté »	239	Un renouvellement profond des logiques	293
<i>Les supports extérieurs de la contestation</i>	239	Une défaite institutionnelle des Affaires sociales	295
DES ATTENTATS RACISTES CONTRE LES FOYERS DE TRAVAILLEURS « LA CHASSE AUX DEALERS » EN DIRECT	240		
	241		

