



HAL
open science

La politique du logement des immigrés (1945-1990)

Vincent Viet

► **To cite this version:**

Vincent Viet. La politique du logement des immigrés (1945-1990). Vingtième siècle. Revue d'histoire, 1999, Les crise urbaines du XXe siècle, p. 91-103. hal-03525288

HAL Id: hal-03525288

<https://hal.science/hal-03525288v1>

Submitted on 28 Jan 2022

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

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

La politique du logement des immigrés (1945-1990)

Vincent Viet

Citer ce document / Cite this document :

Viet Vincent. La politique du logement des immigrés (1945-1990). In: Vingtème Siècle, revue d'histoire, n°64, octobre-décembre 1999. Villes en crise ? pp. 91-103;

doi : <https://doi.org/10.3406/xxs.1999.3894>

https://www.persee.fr/doc/xxs_0294-1759_1999_num_64_1_3894

Fichier pdf généré le 05/06/2018

Résumé

La politique du logement des immigrés, Vincent Viet.

S'il se posait bien avant la Libération, le problème du logement des immigrés est devenu crucial dans les années 1970, alors que la pénurie de logements pour les nationaux ne revêtait plus la même intensité que par le passé. Un tel constat invite à questionner les différents modes d'action qui ont été mis en œuvre pour régler, dans le même temps, la question du logement des nationaux et celle des immigrés. Ni le mode de la « différenciation », retenu jusqu'au milieu des années 1970, ni celui, ultérieur, de « l'indifférenciation » n'ont permis de réaliser la dispersion des étrangers dans le parc du logement social et d'éviter un phénomène que les responsables de la politique d'immigration redoutaient depuis longtemps : l'émergence et l'affirmation d'une société multiethnique et multiculturelle.

Abstract

Housing Policy for Immigrants, Vincent Viet.

While it had come to the fore before Liberation, the problem of immigrant housing became crucial in the 1970s when the lack of housing for nationals no longer had the same intensity as in the past. Such an observation leads to questions about the various forms of action that were implemented to settle the question of housing for both nationals and immigrants. Neither the policy of « differentiation », carried out until the mid-1970s, nor the later one of « indifferenciation » brought about the dispersion of foreigners in low-income housing nor avoided the phenomenon that the immigration policy leaders feared for a long time : the appearance and the affirmation of a multiethnic and multicultural society.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES IMMIGRÉS (1945-1990)

Vincent Viet

La France a-t-elle mené une politique de logement à l'égard des immigrés ? Le chevauchement des responsabilités, les changements de caps, les hésitations sur les solutions retenues semblent plutôt militer pour le pluriel dans un domaine caractérisé par de profondes mutations. Une certitude malgré tout demeure : les problèmes que connaissent aujourd'hui les grands ensembles découlent directement des solutions retenues dans les années 1960 - sans que l'on puisse pourtant affirmer que les pouvoirs publics se soient cantonnés à une politique d'abstention.

Si il fallait repérer un « moment de crise » dans la construction depuis 1945 de la politique de logement des immigrés, les années 1970 capteraient aussitôt l'attention. La vague des conflits dans les foyers hôtels a, par son ampleur, sa résonance et ses conséquences, représenté une véritable rupture dans ce qu'il était convenu d'appeler, depuis la guerre d'Algérie, « l'action sociale en faveur des étrangers ». Aucun signe objectif ne permettait pourtant, à la veille de la récession économique, d'affirmer que la situation du logement des immigrés s'était dégradée depuis le traumatisme algérien. Sans doute le nombre des étrangers avait-il augmenté, mais leurs conditions de logement, à quelques exceptions près (foyers abritant des Africains), ne s'étaient pas sensiblement aggravées : garnis et taudis ne dataient pas d'hier. En outre, il existait bel et bien une politique de logement en faveur des immigrés, fût-elle ébrépillée par une urgence constamment reconduite. C'est donc en réalité le décalage entre la reconnais-

sance technique du problème, somme toute ancienne, et sa cristallisation tardive en crise qui ne laisse pas d'intriguer : pourquoi donc la polarisation de la question du logement des immigrés s'est-elle produite, alors que les grands bidonvilles avaient pratiquement disparu du paysage urbain¹, que la crise nationale du logement urbain ne revêtait plus l'intensité dramatique qu'elle avait eue dans les années 1960² et que venait d'être prise la décision de suspendre l'immigration économique ?

Que la crise du logement des immigrés se soit imposée au moment où s'évanouissait le spectre séculaire de la pénurie de logements pour les nationaux laisse à penser que la fluidité entre le « marché » du logement des immigrés et celui du logement social, autrement dit la dispersion des étrangers dans le parc du logement social, est restée longtemps très relative. En eût-il été autrement que la crise aurait sans doute fait moins de secousses. D'où vient donc en définitive cette absence de capillarité ? Est-elle liée aux inflexions de la politique française de l'immigration ou résulte-t-elle d'une partition, apparemment étanche et assumée par les pouvoirs publics, entre les structures administratives et les opérateurs du logement ?

1. C'est au début de l'année 1976 que fut résorbé le dernier grand bidonville, celui de la Digue-des-Français à Nice, occupé par 1 500 Tunisiens.

2. La pénurie de logements urbains était structurelle depuis 1945 ; elle s'est renforcée sous l'effet de la croissance économique qui accentua l'exode rural et donna un coup de fouet à l'urbanisation (en 1946, environ 50 % des Français vivaient dans des agglomérations de plus de 2 000 habitants ; en 1974, près de 75 %). Avec l'arrivée massive des rapatriés d'Algérie, la crise est devenue dramatique. Entre 1962 et 1969, 500 000 logements furent construits chaque année.

○ SUR LE MODE DE LA DIFFÉRENCIATION

Le problème du logement des migrants se posait bien avant la Libération, mais son traitement incombait, pour l'essentiel et sauf dans les grandes villes, aux entrepreneurs privés, dont Georges Mauco avait salué les efforts « pour organiser la vie matérielle des immigrés et aider à leur fixation »¹. Le concours patronal, qui intéressait avant tout les travailleurs célibataires mais aussi les migrants venus avec leur famille, n'était complété que dans une faible mesure par les services d'assistance préfectoraux, départementaux ou municipaux et par les associations caritatives. La reconnaissance par les pouvoirs publics de ce qui allait constituer l'un des défis majeurs de la politique de l'immigration – la question du logement – est en fait contemporaine des migrations algériennes qui se sont développées au lendemain de la Libération, même si l'action menée par Albert Thomas et son successeur Louis Loucheur au cours de la première guerre mondiale constitue un précédent aujourd'hui oublié.

Dans la mesure où l'égalité des droits et des devoirs entre Français non musulmans et Français musulmans d'Algérie (FMA) avait été formellement posée par la loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie, cette reconnaissance obligeait les administrations centrales à intervenir en faveur des migrants algériens dans le cadre des structures de droit commun, au nom d'une assimilation clairement centrée sur la métropole. Suivit, dès 1948, une répartition des compétences entre le ministère de l'Intérieur (MI) et le ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS), sur la base d'une adéquation construite entre les caractères distinctifs de la migration algérienne (hommes « célibataires » travailleurs ou en quête d'un emploi) et les cultures respectives de ces deux

départements. Tandis que l'Intérieur se spécialisait dans l'aménagement de centres d'accueil, de passage et d'orientation pour les *indigents*², le Travail s'appliquait à développer les cantonnements d'entreprises ou à susciter la création de centres d'hébergement ou de foyers d'hébergement pour les *travailleurs salariés*. D'un commun accord, les deux ministères avaient retenu le principe que ces deux types d'hébergement seraient « toujours complètement séparés, dans l'espace et dans leur gestion »³.

Matrice primordiale des ministères sociaux, le premier remontait aux sources de son intervention sociale en prenant sous sa protection et sous sa surveillance la « population flottante » que le 19^e siècle avait désignée à son attention ; le second concentrait son attention sur les « travailleurs salariés pourvus d'un emploi ». Ce retour sémantique aux orientations fondatrices épargnait le jeune ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme qui, aux prises avec la pénurie nationale du logement social, concentrait ses efforts sur le logement des familles françaises et se refusait à prendre à sa charge la construction de foyers d'hébergement pour célibataires musulmans.

À l'exception dans le droit commun que représentait la migration algérienne s'est opposé jusqu'en 1964 le droit commun d'exception défini par l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Soucieux de réduire au minimum le coût de l'immigration, les pouvoirs publics avaient pris soin, à la Libération, de prémunir l'organisation administrative contre tout

1. G. Mauco, *Les étrangers en France. Leur rôle dans l'activité économique*, Paris, Armand Colin, 1932, p. 525-526.

2. « C'est-à-dire des Nord-Africains se trouvant sans ressources, soit qu'ils n'aient pas encore d'emploi soit qu'ils n'en aient plus » (CAC 760134, art. 8 : Hébergement des travailleurs nord-africains en métropole, 16 juillet 1954).

3. En se répartissant des rôles distincts, ces deux ministères n'avaient en vue que l'hébergement de travailleurs célibataires ou non accompagnés de leur famille ; la question du logement familial semblait *a priori* exclue. Or les tensions en Algérie devaient, au cours des années 1950, favoriser une immigration familiale qui allait atténuer l'instabilité chronique de la migration algérienne.

« débordement social ». C'est ainsi que la sélection ou la formation professionnelle (par les missions locales de l'Office national de l'immigration) des immigrés dans leur pays d'origine et surtout la clause relative au logement dans les contrats collectifs de travail (plus de vingt personnes introduites) avaient pour objet de limiter les coûts sociaux induits. Ajoutons que les pouvoirs publics se refusaient, indépendamment de toute considération financière, à mettre en œuvre une politique spécifique du logement en faveur des migrants, qui n'eût « pas été comprise » par les nationaux qui souffraient du manque criant de logements¹. D'une certaine façon, le système instauré par l'ordonnance était quasiment intégré, puisque la charge afférente à l'établissement des étrangers était partagée entre l'État, les employeurs et les migrants assurés d'avoir un emploi.

Signe de leur impuissance à loger les FMA dans le cadre des procédures de droit commun, les pouvoirs publics ont pourtant été amenés à créer dès 1956, sous l'impulsion du MI et contre l'avis du MTSS, une société d'économie mixte, conçue comme un instrument d'intervention spécifique : la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens en métropole (SONACOTRAL)². À cette date, la guerre d'Algérie soumettait déjà les grandes administrations centrales (celle du MI en particulier) à rude épreuve, l'encadrement social des FMA en métropole entrant en conflit avec la volonté de restaurer l'ordre public. Cette « torsion » des structures allait pourtant s'estomper en décembre 1958, lorsque l'action sociale en fa-

veur des FMA fut dissociée des tâches relatives au maintien de l'ordre, avec la création d'une Délégation à l'action sociale pour les FMA, directement rattachée à la présidence du Conseil. Disposant du Fonds d'action sociale (FAS), créé dans le cadre du Plan de Constantine, Michel Massenet fut chargé de coordonner l'action sociale en faveur des FMA présents en métropole (Délégation à l'action sociale rattachée au Premier ministre). Le FAS et la SONACOTRA³ furent alors mobilisés pour résorber les bidonvilles⁴ issus d'une migration algérienne de plus en plus familiale⁵.

C'est en fait de la rencontre et non pas de la fusion⁶ entre une exception dans le droit commun, l'immigration algérienne régie par le principe de l'assimilation, et un droit commun d'exception défini par l'ordonnance du 2 novembre 1945, qu'est née l'action sociale en faveur de *tous* les étrangers et non plus seulement de la seule migration algérienne. Cette extension de 1964, illustrée par l'élargissement des compétences de toutes les structures concernées jusque-là par l'action sociale en faveur des FMA, se révélait d'autant plus nécessaire que le cadre juridique de la politique générale de l'immigration ne résistait plus, depuis 1957, à l'emballement de la croissance économique. Pour faire face aux besoins en main-d'œuvre des entreprises, la procédure exceptionnelle de la régularisation s'était en effet généralisée, cependant que l'immigration des « faux touristes » était flattée par l'application d'une multitude d'accords bilatéraux dérogeant à l'ordonnance de 1945.

1. CAC 770623, art. 144 : Rapports Hornez sur le fonctionnement de l'ONI, note 9 qui fait état de nombreux incidents, notamment dans les bassins du Nord et du Pas-de-Calais : Hongrois insultés ; mauvaise humeur des travailleurs français mal logés, qui ont constaté que l'on édifiait des baraquements pour recevoir des étrangers (la situation était très critique dans les départements de l'Est où le gouvernement ne voulait pas laisser s'établir de fortes concentrations d'étrangers).

2. Marc Bernardot, « Une politique de logement : la SONACOTRA (1956-1992) », thèse de sociologie, Paris I Sorbonne, octobre 1997.

3. La SONACOTRAL s'est transformée en Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA) en 1963.

4. Vincent Viet, *La France immigrée. Construction d'une politique (1914-1997)*, Paris, Fayard, 1998, p. 184-230.

5. Archives FAS : Exposé de M. Massenet devant la délégation générale du gouvernement en Algérie, 1960 : de 1953 à 1960, le nombre des familles algériennes en France serait passé, selon les estimations officielles, de 3 000 à 20 000.

6. L'exception algérienne s'est maintenue sous le rapport des conditions d'entrée et de séjour.

De quelle étoffe cette action sociale était-elle faite ? Disons d'emblée qu'elle offrait la particularité de se démarquer du droit commun, tout en cherchant à l'investir. Elle devait, et doit encore, fonctionner comme un sas à clapet qui, théoriquement, ne s'ouvrirait que dans un *seul* sens : du spécifique *vers* le droit commun, sans que, par principe, la réciproque soit possible. Recouvrant un ensemble d'interventions ou de mesures d'accompagnement, elle se donne vocation d'acclimater l'immigré à une société qui lui est étrangère et de l'insérer dans le dispositif de droit commun des politiques sociales. Elle ne saurait par là même ignorer la fonction « logement » qu'elle a, du reste, d'emblée inscrite au cœur de ses préoccupations. Mais cette fonction a-t-elle précisément rempli le rôle de sas à clapet que l'action sociale aurait dû lui assigner ? En période d'ouverture des frontières, comme entre 1957 et 1974, l'offre de logements pour les immigrés est en partie aveugle ; sa nature dépend de choix politiques, tandis que son volume apparaît surtout tributaire d'une demande incertaine, liée aux caractères propres des immigrations (dont le taux de rotation peut varier) et aux conditions d'entrée des travailleurs étrangers et de leur famille sur le territoire. Que se développe une immigration incontrôlée ou non programmée, tout le dispositif peut s'en ressentir. La recherche d'une adéquation optimale entre le volume des flux migratoires et les capacités d'accueil et de logement réclame donc des ajustements *a posteriori*.

La création de structures spécifiques spécialisées dans l'hébergement des immigrés, comme le FAS ou la SONACOTRA, aura eu pour conséquence majeure de scinder le marché du logement social. Sans doute cette dernière société s'est-elle dotée de trois puis cinq filiales HLM, montrant là son souci de faire accéder les familles étrangères à un degré de confort comparable (mais inférieur) à celui des HLM construites pour les nationaux, mais la ventilation des crédits engagés par le FAS,

dont la SONACOTRA était le premier bénéficiaire, fait ressortir dès 1964 une inversion des priorités¹ : l'effort en faveur du logement des travailleurs isolés détrôna celui consenti en direction du logement des familles au point d'absorber l'essentiel de l'effort contributif, avec 58 % des crédits ouverts par le Fonds de 1964 à 1972. Dans le même temps, la contribution du mouvement HLM à la construction des foyers est restée relativement modeste, exception faite du programme des « 12 000 lits du bâtiment » de 1964, qui permit de construire 31 foyers financés sur des crédits HLM comportant des chambres de 2 ou 3 lits, transformables en appartements familiaux. Cette relative désaffectation s'expliquerait par « la difficulté de dégager des crédits HLM sur les contingents normaux déjà très sollicités pour loger les différentes catégories de la population française »².

Cette modification de l'offre du logement fut ainsi justifiée par le délégué à l'Action sociale :

« D'abord, parce qu'il s'agit là du handicap le plus lourd qui pèse sur le recrutement et la stabilisation des travailleurs étrangers en France ; les concurrences de la Suisse et de l'Allemagne fédérale jouent à plein dans ce domaine, car ces deux pays disposent d'un équipement immobilier supérieur au nôtre. Dans un premier temps, nous devons tenter d'éponger le retard pris dans le logement des travailleurs isolés ; ensuite, nous devons songer à les stabiliser en leur donnant les moyens de disposer d'un logement familial. La lutte contre les bidonvilles nous obligera cependant à mener souvent de front ces deux types d'opération »³.

Est-il besoin de rappeler que cette orientation intervenait un an après le rapatriement des Français (et des supplétifs) d'Al-

1. De 1963 à 1964, le pourcentage des crédits consacrés au logement par rapport au montant global des crédits utilisés par le FAS est passé de 40,5 % à 16,3 % pour le logement des familles et de 29,3 % à 63,4 % pour le logement des travailleurs isolés.

2. J. Revol, « Le Fonds d'action sociale et le logement des travailleurs migrants isolés », *Revue française des affaires sociales et sociales*, 2, avril-juin 1972, p. 59.

3. Archives FAS : Programme complémentaire du FAS, année 1964, Exposé des motifs.

gérie, qui aggrava la pénurie de logements sociaux ?

Jusqu'en 1975, la politique du logement des immigrés s'efforça essentiellement de faire disparaître les bidonvilles, les taudis et les garnis, cette préoccupation sectorielle l'emportant sur le souci d'intégrer les immigrés dans le dispositif de droit commun du logement social. Selon quelles modalités ? En construisant d'abord des foyers¹ pour « célibataires »², en relogant secondairement les familles dans des logements « adaptés ».

La construction de foyers présentait de nombreux avantages : faible coût à la construction, rapidité d'exécution et, surtout, modicité des loyers. La construction des « foyers et centres économiques » était assurément la plus rapide : huit à dix mois ; cette formule d'habitat, « transit social entre le taudis (ou le bidonville) et le logement social », fut utilisée là où les besoins étaient particulièrement importants et urgents pour résorber les bidonvilles et taudis de la région parisienne. Les occupants avaient, en outre, la possibilité d'envoyer à leurs familles restées au pays d'origine une bonne part de leur salaire. Ces transferts, du moins voulait-on s'en convaincre, limitaient le risque de regroupement familial dans les bidonvilles. En faisant du foyer la forme normale et même définitive de l'hébergement des travailleurs étrangers, ne soulageait-on pas l'effort en faveur de l'habitat familial ? Qui plus est, la construction des foyers sous l'égide de la SONACOTRA préservait la capacité des organismes d'HLM à se consacrer au logement des familles françaises, en les dispensant de prendre en charge le logement des étrangers célibataires. Enfin, la concentration des immigrés sur un espace réduit permettait d'articuler entre elles toutes les

formes de l'action sociale que les associations subventionnées par le FAS mettaient en œuvre.

Sur le second point, le FAS finança quasi intégralement, en dérogeant au principe de la complémentarité, des « cités de transit » dotées d'un encadrement administratif, éducatif et social³. Officiellement justifié par l'inadaptation des familles issues des bidonvilles⁴, l'aménagement de ces cités, dites « horizontales », en éléments préfabriqués permettait de soulager les tensions sur le marché national du logement social. Celui-ci s'en trouvait du même coup délesté, et ses opérateurs, essentiellement les organismes d'HLM, purent concentrer leurs efforts sur le logement des familles françaises (y compris les familles de rapatriés) et se préparer au redoutable défi qu'allait prochainement poser l'arrivée à l'âge adulte des classes du *baby boom*. Parallèlement, le FAS participait aux opérations de rénovation de logements anciens⁵ par l'intermédiaire des Centres de propagande et d'action contre les taudis, constitués sous la forme d'associations loi de 1901. Ces opérations permettaient notamment de reloger les familles nord-africaines, généralement très nombreuses, dans des logements plus spacieux que les HLM. Pour les familles vivant en taudis, dans des logements insalubres ou des garnis vétustes situés dans des quartiers promis à rénovation, le Fonds pouvait apporter son concours au financement de programmes

3. De 1959 à 1966 (date de mise en œuvre du plan gouvernemental de résorption des bidonvilles), le FAS a financé 2 282 logements de transit dont 917 dans la seule région parisienne. En 1968, 1 700 logements en service abritaient 62 % de familles algériennes.

4. J. Revol, « Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants », *Revue française des affaires sanitaires et sociales*, 1, janvier-mars 1968, p. 1-45) : « Dans leur grande majorité les familles ayant vécu en bidonville ne peuvent pas s'adapter immédiatement aux conditions de vie du pays d'accueil : avant de les installer dans des logements normaux, il faut les accueillir dans des cités de transit dotées d'un encadrement administratif, éducatif et social approprié ».

5. En 1968, le nombre de logements financés dans le cadre de ces opérations s'élevait à 442 (383 dans la seule agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing) : 60 % de familles algériennes.

1. De 1959 à 1967, le FAS participa au financement de 50 013 lits et places pour travailleurs isolés : 48 235 en foyers d'hébergement.

2. Le FAS intervenait, depuis sa création, pour compenser la surcharge foncière résultant de l'implantation des foyers à proximité des centres urbains, où les terrains étaient rares et chers.

sociaux de relogement (PSR), dont les normes étaient moins rigoureuses que celles des HLM.

En principe, les populations séjournant dans les cités de transit étaient appelées à intégrer le parc des logements HLM ou PSR au terme d'un séjour moyen de deux années. En réalité, la rotation des familles fut beaucoup plus lente pour au moins trois raisons : d'abord, parce que le nombre des logements définitifs (HLM et PSR), dont les normes étaient conçues pour accueillir des familles françaises, était insuffisant ou ne correspondait bien souvent qu'aux seules réservations effectuées par le FAS ; ensuite, parce que l'articulation entre la résorption des bidonvilles et le relogement des familles fut chaotique jusqu'au vote de la loi Debré de 1964 (il fallait prendre la précaution d'acquérir les terrains « bidonvilisés » au préalable pour détruire les baraquements qui s'y trouvaient) ; enfin, parce que les familles elles-mêmes opposaient de fortes résistances pour ne pas avoir à payer des loyers jugés trop élevés. Aussi l'accès au parc des HLM n'était-il garanti que si le FAS procédait à des réservations (sous forme de conventions avec les organismes d'HLM) en apportant son concours financier sous forme de prêt sans intérêt à concurrence de 25 % du prix de revient des logements, ce qui permettait d'abaisser le montant des loyers. Reste que les possibilités de réservations de logements HLM étaient limitées dans les grandes agglomérations où la crise du logement était plus sensible et la concurrence des souscriptions effectuées par les employeurs, au titre du 1 %¹, plus vive.

Cette division rigide du marché du logement social est également attestée par l'impossibilité où s'est trouvé le FAS d'accéder aux circuits classiques de financement de la construction². Ministre des Af-

1. Contribution obligatoire, créée par décret du 9 août 1953, représentant 1 % de la masse salariale des entreprises non agricoles employant plus de 10 salariés.

2. De son côté, la SONACOTRA se trouvait placée dans l'incapacité juridique de recourir aux crédits HLM (ce qu'elle

fares sociales, Jean-Marcel Jeanneney avait réclamé à deux reprises l'affectation obligatoire au bénéfice du FAS d'une fraction du 1 %, la justifiant par « la disparité existant entre les sommes effectivement consacrées par les employeurs au logement des migrants et celles que représente le pourcentage de 1 % des salaires versés à ces mêmes travailleurs »³. Sans obtenir gain de cause, le FAS fut habilité, en novembre 1968, à collecter les sommes versées par les employeurs de main-d'œuvre étrangère au titre de leur participation obligatoire à l'effort de construction (1 %) ⁴. La mesure se révélant inopérante (elle ne rapporta que 50 000 francs au FAS en 1969), Joseph Fontanet et le directeur de la Population et des Migrations (DPM), Michel Massenet, proposèrent de nouveau l'affectation obligatoire ou l'institution d'un prélèvement spécifique de 1 %, dont l'assiette devait être constituée par les salaires versés aux travailleurs étrangers dans les entreprises de plus de 10 salariés. La première option rencontra l'opposition de la Direction de la Construction, convaincue qu'une telle mesure mettrait en cause « le libéralisme » sous-jacent au 1 %⁵. La seconde se heurta aux objections du ministère du Développement industriel et scientifique, qui ne souhaitait pas pénaliser les entreprises occupant de la main-d'œuvre étrangère (notamment celle du Bâtiment, secteur clé), ainsi qu'aux réticences du CNPF qui proposait de rechercher d'autres formes de fi-

ne souhaitait pas en raison de la rigueur des normes de construction de ce type) et recourait aux prêts du Crédit Foncier, d'intérêt plus élevé et, par voie de nécessité, à la subvention budgétaire de l'État et à un concours financier très important du FAS.

3. CAC 760133, art. 1 : J.-M. Jeanneney au ministre de l'Équipement et du Logement, 25 juin 1966 et 19 février 1968 : « Le travailleur migrant est, dans la pratique, doublement pénalisé : d'abord comme « étranger » et également comme n'appartenant pas, dans la quasi-totalité des cas, à la catégorie des « cadres » ».

4. Arrêté du 21 novembre 1968, JO, 30-31 décembre 1968.

5. La contribution patronale à l'effort de construction avait été instituée pour aider la construction de logements en général, non pour assurer le logement des salariés des entreprises cotisantes ; c'est le principe de la « solidarité interprofessionnelle » qui la commandait.

nancement¹. En définitive, Matignon écarta les deux propositions et confirma, en 1972, l'habilitation du FAS à collecter, au même titre que les chambres de commerce, les Caisses d'allocations familiales et les sociétés anonymes de crédit immobilier, les sommes prélevées au titre du 1 %².

Ce débat entre directions ministérielles se déroulait, alors que d'importants changements étaient intervenus, à l'initiative de Jacques Chaban-Delmas, dans le dispositif de lutte contre les bidonvilles, les taudis et garnis. Dans le sillage de la loi Vivien du 10 juillet 1970 organisant la résorption de l'habitat insalubre³, un décret du 23 octobre 1970 avait institué un Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP), chargé « d'animer et de coordonner l'action des administrations intéressées » afin d'assurer la mise en œuvre de « programmes de résorption de l'habitat insalubre ». Dans la mesure où les bénéficiaires de ce programme n'étaient plus *uniquement* des migrants, les acteurs du mouvement HLM furent invités, en complément de la SONACOTRA, à participer plus activement au double effort de construction des foyers et de relogement des familles. Ce fut bien la première fois que la répartition des rôles entre les principaux acteurs publics ou parapublics du logement social se trouva bousculée : la résorption de l'habitat insalubre prenait le relais de la lutte contre les bidonvilles, confiée jusque-là aux instances spécialisées dans les problèmes de l'immigration.

Cette ouverture sur le droit commun fut amplifiée par l'application d'une convention entre l'État et l'Union interprofession-

nelle du logement⁴ qui fit du logement des travailleurs immigrés un objectif prioritaire. Enfin, les pouvoirs de préemption, dévolus aux préfets depuis le décret du 27 mars 1954, mais tombés en désuétude, furent renforcés. Un arrêté du 1^{er} octobre 1968 permit ainsi au préfet de la région parisienne de disposer, au profit des mal logés ou des familles vivant en transit, d'une partie des HLM locatives au moment de leur mise en service (6,75 % du programme) ou lorsque ces logements devenaient vacants (50 % des vacances). Un nouveau décret du 21 janvier 1971 étendit cette possibilité aux autres agglomérations de plus de 100 000 habitants.

La *différenciation*, autrement dit la propension à procurer aux étrangers des logements répondant à des normes de confort inférieures ou spécifiques, fut bien, en définitive, le mode d'action privilégié de la politique du logement des immigrés au cours de la période 1945-1974. Il importait au premier chef de régler la question séculaire du logement social en faveur des nationaux, pendante depuis la deuxième moitié du 19^e siècle. Du reste, si les taudis et bidonvilles nés de l'immigration clandestine (mais aussi légale), heurtaient l'opinion publique, celle-ci ne s'en alarmait pas outre mesure. Le logement et l'accès à la propriété n'étaient-ils pas depuis des décennies l'obsession majeure des Français ? Ces plaies désolantes remplissaient même une fonction symbolique tirée de leur caractère ségrégatif : elles étaient aux yeux des nationaux le signe tangible qu'ils n'avaient rien à craindre de la concurrence des étrangers sous le rapport du logement et de l'emploi. Tant qu'il exista d'importants besoins de logements, le régime de la différenciation ne fut pas « crisogène » ; mais dès lors que ces besoins furent *grosso modo* comblés, cette forme de traitement social produisit des effets contraires, générateurs de crise. Si fondé

4. Cette convention du 21 février 1973 entre l'État et l'UNIL, qui regroupait la quasi-totalité des organismes collecteurs, permit d'engager 200 millions de francs en 1973.

1. CAC 760133, art. 1 : F. Ceyrac à A. Chalandon, ministre de l'Équipement et du Logement, 2 juin 1970.

2. *Ibid.* : SGG, Compte rendu de la réunion interministérielle du 17 janvier 1972, Premier ministre. Arrêté interministériel du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, 29 août 1972.

3. Cette loi renforce les dispositions du Code de la Santé publique et étend la procédure rapide d'expropriation prévue pour les terrains bidonvillisés à l'ensemble des formes d'habitat insalubre.

soit-il, ce schéma linéaire ne rend compte ni de l'entropie générale du système, qui produisait et réduisait simultanément des décalages sociaux, ni du « cycle vital » des logements édifiés dans l'urgence sur des terrains souvent périphériques. La crise du logement des immigrés est en fait née du décalage entre les effets latents de la différenciation et l'enrichissement général d'une jeune société de consommation qui ne supportait plus la vue de violents contrastes tirés d'un autre âge.

○ L'IMPOSSIBLE INDIFFÉRENCIATION
OU LA TERRITORIALISATION
DES DIFFÉRENCES

À la fin des années 1960, l'image de l'immigré dans l'opinion publique tendait à se superposer à celle du travailleur isolé, au point d'oblitérer une immigration familiale en croissance continue, oscillant, selon les années, entre le tiers et les trois quarts (maximum atteint en 1972) de l'immigration des travailleurs¹. La construction massive de foyers à partir de 1967 (près de 10 foyers en 1976) avait abouti à faire de cette forme d'hébergement le caractère le plus visible de la condition de l'immigré. Que le foyer soit, dès lors, devenu un espace de luttes et d'endoctrinement pour la nébuleuse « tiers-mondiste » n'est guère surprenant : entre le bidonville et cet habitat collectif, quelle possibilité existait-il pour l'immigré ? Effet direct du cloisonnement du marché du logement social, les foyers étaient perçus comme l'expression concentrationnaire d'un système répressif, fondé sur la surveillance policière de ses occupants ; ils étaient cette enclave en net décalage par rapport à la vie courante de la société d'accueil. Leurs règlements intérieurs évoquaient ceux des entreprises qui érigeaient la discipline en art productiviste ; d'une insupportable rigueur, ils contribuaient à déstructurer l'identité de

l'immigré jusqu'à lui dénier le droit de mener une vie familiale (et sexuelle) normale. Au nom de quel droit imposait-on à l'immigré des normes de vie en opposition absolue avec celles de sa culture d'origine, au rebours de l'évolution libérale des mœurs occidentales ?

À ces raisons idéologiques fidèles à l'esprit de Mai 68 s'ajoutaient des considérations plus pragmatiques. Les thèses révolutionnaires des groupuscules gauchistes, fussent-elles acquises aux causes palestinienne, chinoise ou trotskiste, ne rencontraient qu'un faible succès auprès des travailleurs étrangers. Ces derniers se montraient bien plus sensibles aux aspects matériels de leur existence qu'à une espérance révolutionnaire qui pouvait les exposer aux coups de la répression ou de l'expulsion. Dès lors, n'était-il pas temps de revenir aux recettes traditionnelles, en révélant aux immigrés l'exploitation dont ils étaient l'objet tant sur leurs lieux de travail que dans les foyers hôtels² ? De ce point de vue, l'hébergement collectif avait l'insigne avantage de « favoriser l'émergence de revendications collectives », le « nombre et la concentration, mis en place par la collectivité française par la création de foyers, donnant un avantage stratégique aux résidents des foyers »³. Investir les foyers publics était, en définitive, plus facile que d'investir l'espace des entreprises.

Or du grain à moulin, il n'en manquait pas. La lutte contre les bidonvilles et les taudis s'était certes traduite par un vigoureux effort de construction de foyers, mais la nécessité de reloger d'urgence les familles qui s'y trouvaient avait conduit à reporter la réfection des foyers les plus anciens, construits avant la création du FAS ou dans sa prime enfance. Essentiellement occupés par des Africains, ces foyers étaient deve-

1. La visibilité de l'immigration familiale ne se manifestera que lorsque la suspension de l'immigration économique inversera les proportions.

2. L'agitation sociale ne s'est pas manifestée dans les seuls foyers d'hébergement : les bidonvilles et les cités de transit ont également été touchés.

3. CAC 870056, art. 4 : Propositions pour résoudre des problèmes de gestion des foyers de travailleurs migrants, CNLI, 7 septembre 1978.

nus aussi vétustes, insalubres et surpeuplés que ceux des « marchands de sommeil », dont la puissance publique voulait neutraliser l'odieux commerce. Plus grave, ils constituaient de véritables ghettos communautaires, rassemblant des hommes « vivant en circuit fermé », « plus soucieux de solidarité raciale que de règles d'hygiène et de saine gestion financière, conduits par des leaders à l'autorité parallèle à celle des gérants et de plus en plus perméables à certaines influences extrémistes, non par engagement politique, mais pour trouver un soutien et un encouragement à vivre en marge et au meilleur compte »¹.

À qui la faute ? À l'administration régionale qui avait obtenu l'installation de lits supplémentaires à l'occasion d'opérations de relogement ? Aux gérants qui avaient cautionné un surpeuplement dramatique en tolérant l'installation de clandestins ? Aux organismes gestionnaires qui n'avaient pas répercuté sur les loyers les charges résultant de la consommation supplémentaire des services par les clandestins ? Situation, à bien des égards, explosive et même dangereuse, surtout en région parisienne où 3 000 à 4 000 personnes couraient quotidiennement de graves dangers sous le rapport de l'hygiène et de la sécurité, le moindre incendie² pouvant engager la responsabilité des pouvoirs publics.

C'est dans ce climat délétère que s'amorça, timidement puis résolument, un mouvement contestataire, sans doute en partie spontané, mais immédiatement soutenu par les organisations d'extrême gauche ou de défense des immigrés. Issu de foyers privés ou publics, occupés par des travailleurs africains (comme à Saint-Denis dans un foyer de l'ASSOTRAF, en juin 1969), ce mouvement prit d'emblée,

selon la terminologie administrative, un caractère « autogestionnaire », entraînant la mise au pas des gérants. Limitées au départ à des foyers vétustes de la région parisienne, les grèves gagnèrent progressivement des foyers plus récents de Paris et de province, occupés ou non par des Africains. De sporadique, le mouvement devint, en 1974, fortement contagieux et parfois même violent, conduisant nombre d'associations gestionnaires, épargnées par les grèves de loyers, à différer ou à limiter les hausses de redevance, de peur d'affronter le mécontentement de leurs résidents. En 1978, le maximum fut atteint avec 133 foyers touchés (82 % dans la région parisienne) et 27 744 grévistes. 44 % des foyers étaient en situation de blocage total ou partiel de leurs redevances³.

Les conséquences de cet interminable conflit furent à moyen terme considérables. Toutes les structures administratives et les associations, ayant participé au premier chef à l'effort de construction et de gestion des foyers, en pâtirent. À commencer par la SONACOTRA, de loin la plus touchée par la cessation massive de paiements qui mobilisa, en mars 1976, plus de 15 000 résidents, chiffre ramené à 4 000 en juin 1977⁴. Comme ses tarifs n'avaient pas augmenté depuis le 1^{er} septembre 1975, la société décida, pour combler son déficit de plus de 90 millions de francs, une hausse de 6,5 % au 1^{er} juillet 1977. Cette mesure provoqua aussitôt une recrudescence des refus de paiement : en juillet et août, 8 500 résidents ne payaient plus leur redevance et 6 500 l'acquittaient à l'ancien tarif. Dans le souci d'aboutir à un accord avec le Comité de coordination de la grève⁵, la SONACOTRA accepta de libé-

3. CAC 870056, art. 13 : J.-N. Chapulut, Les mouvements de cessation de paiement, 12 décembre 1978.

4. Pour les deux années 1975 et 1976, le manque à gagner résultant de la cessation des paiements fut évalué à 25 millions de francs. En 1977, il représentait une perte mensuelle de 600 000 francs.

5. Soutenu par le GISTI. Depuis le début de 1975, des « comités de résidents » avaient été mis sur pied pour envisager la modification des règlements intérieurs.

1. CAC 870056, art. 1 : Note destinée à G. Gorse : Problèmes soulevés par la gestion des foyers d'hébergement de travailleurs africains dans la région parisienne, avril 1973.

2. L'incendie du foyer de l'AFTAM (34, rue Sedaine) dans la nuit du 14 au 15 septembre 1977 montra que ces craintes étaient fondées.

raliser le règlement intérieur de ses foyers, tout en entreprenant un important programme de rénovation des premiers foyers construits ; mais ces améliorations se traduisirent par une hausse de ses charges et de ses investissements. Aussi se trouvait-elle acculée à une véritable impasse, tout nouvel ajustement des prix destiné à réduire son déficit risquant de renforcer le mouvement de grève des loyers.

Du même coup, le FAS dut faire face au déficit de cette société et des associations gestionnaires qui, assurées d'être sauvées du gouffre, se gardaient de s'opposer aux pratiques de leurs résidents¹. En 1978, plus de la moitié du programme du Fonds fut ainsi consacrée au renflouement du tonneau des Danaïdes. Autrement dit, « la moitié des fonds destinés à l'action sociale fut accaparée par une population de 100 000 personnes, les quelque 3,5 millions d'étrangers, soit isolés ne vivant pas dans les foyers, soit vivant en famille, bénéficiant de la même somme »². Déjà confronté à des critiques portant sur l'origine de ses recettes³, l'établissement passait désormais, aux yeux des résidents des foyers (et d'une partie de son personnel acquis à la cause des grévistes) pour un « briseur de grève ». Or le conflit se nourrissait de lui-même, puisque les pertes financières conduisaient à différer des travaux urgents (facteur supplémentaire de dégradation), ce qui, bien sûr, amplifiait le mécontentement. Il existait, en tout état de cause, un lien direct entre l'état des foyers et le mouvement de grève : « Il fallait ré-

sorber les foyers dangereux et insalubres et desserrer les foyers où la surface offerte par résident est inférieure à cinq mètres carrés »⁴.

Dès l'instant où il fut avéré que l'agitation gagnait des foyers bien entretenus, la marge de manœuvre des pouvoirs publics augmenta. Mais ni les procédures civiles ni les opérations menées par les forces de l'ordre (pour expulser les clandestins) n'eurent raison du conflit. La situation ne commença de se clarifier qu'avec l'invention par Jacques Barrot, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Équipement, de l'Aide personnalisée au logement (APL).

Sur le principe, l'APL se démarque de l'Allocation de logement créée en 1948 en ce qu'elle n'est pas une prestation familiale et fait intervenir deux critères : le logement doit être conventionné et le bénéficiaire doit remplir certaines conditions. La nouvelle aide instituait une sorte d'*équivalence* entre résidents des foyers et locataires d'HLM, en permettant de dégager de nouvelles ressources au profit des organismes gestionnaires, chargés en retour de procurer à leurs résidents un confort sensiblement *égal* à celui des HLM. Il fallut cependant attendre la loi du 3 janvier 1977 fixant le régime de l'APL pour que le secrétariat chargé des Immigrés envisage de l'utiliser pour désarmer le conflit des foyers. Reste que l'APL constitue, à n'en pas douter, une avancée décisive dans le lent processus d'intégration des étrangers dans le droit commun : les tensions politiques que ce processus peut engendrer (sur le mode : « la protection sociale des étrangers entraîne pour la collectivité nationale un coût exorbitant ; il n'est pas normal que les immigrés en jouissent autant que les Français ») sont toujours préférables aux inégalités sociales que l'abstention de la puissance publique est susceptible d'entretenir.

Réformer les conditions d'accès des im-

1. CAC 870056, art. 13 : Le sous-préfet (préfecture de la Seine-Saint-Denis) chargé de mission à A. Bollere, 2 mars 1978 : « Autant en 1976 les associations s'élevaient contre les pratiques de leurs résidents, autant elles sont actuellement silencieuses. Elles savent que le FAS compensera leurs déficits et cette sécurité leur fait perdre toute initiative ».

2. CAC 870056, art. 1 : L'action du FAS en faveur des foyers, 1978.

3. Les groupements de défense des immigrés rappelaient volontiers aux grévistes que l'argent du Fonds était « le leur ». Fin 1976, la différence entre le taux des prestations familiales versées sur le territoire national et le taux des prestations familiales versées aux familles restées dans les pays d'origine atteignait 2 milliards de francs. De là des mises au point du FAS et de la DPM.

4. CAC 870056, art. 4 : Compte rendu de la réunion interministérielle du 15 décembre 1977. 50 000 lits environ étaient à « desserrer ».

migrés au logement social n'avait de sens que si celui-ci existait en nombre suffisant. Or, sur ce point devenu névralgique, le secrétaire d'État chargé des Immigrés, André Postel-Vinay, ne put rallier à ses demandes de crédits supplémentaires le Premier ministre Jacques Chirac que l'entrée en récession économique inquiétait. Sa démission retentissante força néanmoins la décision, et son successeur Paul Dijoud obtint de nouveaux moyens et des réformes de structure. D'une part, la loi du 21 décembre 1975 disposa qu'un cinquième du 1 %¹, soit 0,2 %², serait affecté en priorité au logement des immigrés et de leur famille. D'autre part, la « fonction logement » fut dissociée d'une action sociale, à laquelle elle était liée depuis la guerre d'Algérie, par la création d'une Commission nationale pour le logement des immigrés³ (CNLI), chargée de coordonner l'action de commissions départementales pour le logement des immigrés⁴ (CDLI) instituées dans chaque département. Les CDLI devaient évaluer les besoins, élaborer en conséquence un programme départemental pluriannuel et proposer à la CNLI une tranche annuelle d'exécution de ce programme⁵. La CNLI soumettait à l'agrément des ministres les programmes ou opérations transmis par les commissions départementales.

Du même coup, la nécessité de clarifier les rôles respectifs de la DPM, du FAS, du GIP et du secrétariat général de la CNLI s'imposa. Non sans une certaine résistance mêlée de soulagement, la DPM fut dessaisie des attributions en matière de logement

qu'elle avait héritées en 1966 de la Délégation à l'action sociale, le SG-CNLI devenant le seul service compétent du secrétariat d'État chargé des Immigrés, habilité à collaborer étroitement avec les services du ministère de l'Équipement, au niveau central et local. Le FAS fut également libéré du fardeau logement, mais resta compétent pour le financement des aides aux organismes gestionnaires de foyers, les dépenses directes et indirectes d'animation dans les foyers, les dépenses d'action socio-éducative pour les familles et de gestion des aides personnalisées au logement. Quant au GIP, il intervenait pour faire disparaître les foyers vétustes inclus dans des opérations plus vastes de résorption de l'habitat insalubre, et devait être sollicité pour financer des logements destinés aux familles immigrées provenant de l'habitat insalubre (prêt principal et subvention complémentaire).

Couplant désormais des actions sectorielles sur des actions territoriales, le nouveau dispositif était d'une extrême complexité, l'articulation entre la politique du logement des immigrés et la politique d'aménagement urbain étant, du fait même de la pluralité des acteurs publics (GIP, CNLI, Fonds d'aménagement urbain, groupe interministériel Habitat et Vie sociale) ou parapublics (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), à l'échelon central comme à l'échelon local (préfets, DDE, organismes de construction), très délicate à réaliser. Illustration frappante de la difficulté à gérer et à coordonner des politiques territoriales poursuivant des logiques sectorielles tirées de procédures juridiques stratifiées : politique de résorption de l'habitat insalubre, politique d'aménagement urbain et de réhabilitation des quartiers déclassés, politique, enfin, du logement des immigrés⁶.

1. Qui avait été précédemment ramené à 0,9 %.

2. La loi du 22 juin 1978 ramènera le 1 % à 0,9 % et le 0,2 % à 0,1 %.

3. Paul Dijoud obtint, contre l'avis du ministère de l'Équipement, qui se montrait rétif à l'amputation du 1 %, l'autorisation de définir les orientations de la CNLI et d'en nommer le secrétaire général.

4. Il appartenait aux préfets d'animer cette commission, instance d'élaboration et d'orientation de la politique du logement des immigrés dans le département. Le secrétariat des CDLI était assuré par la préfecture ou la DDE au choix du préfet.

5. Les CDLI donnaient de plus leur avis sur les demandes d'agrément déposées par les constructeurs.

6. Toutes choses qui devaient perdurer avec l'apparition ultérieure de la Délégation interministérielle à la Ville (1988), chargée de mettre en œuvre, sans réels moyens, une politique de développement social urbain que le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, avait initiée avec succès.

Il n'est pas sûr, au demeurant, que la combinaison retenue ait été bien conçue au plan administratif. Le ministère de l'Équipement fut, en effet, évincé du sommet du système administratif sous-tendant l'utilisation du 0,2 %, mais ses prérogatives demeuraient intactes à l'échelon départemental, les directions départementales de l'Équipement assurant la promotion et le contrôle des emplois du 0,2 %. D'un autre côté, les organismes collecteurs (en particulier, l'UNIL), coordonnés par l'AFICIL¹, s'arrogèrent un véritable pouvoir de contrôle, obligeant la CNLI à d'incessantes négociations. L'abondance des fonds collectés au titre du 0,2 % produisit des effets pervers, les CDLI étant amenées à satisfaire, sans discernement, toutes les demandes qui leur étaient soumises. Plus grave, les conventions² de réservation de logements HLM au profit des immigrés contre l'attribution aux organismes HLM de crédits 0,2 % ne furent pas soumises à un contrôle rigoureux : la CNLI ne put obtenir une étude précise sur les entrées ou le maintien des immigrés dans le parc HLM. Tant que les organismes du mouvement HLM purent offrir des logements aux immigrés dans les secteurs les moins demandés de leur parc (c'est-à-dire à la périphérie des villes) sans soulever de problèmes de cohabitation, le 0,2 % fonctionna correctement. Mais dès lors que des problèmes de cohabitation se posèrent (l'arrivée d'immigrés entraînant par contre-coup le départ des nationaux), suscitant des pressions de la part des élus locaux³, ces organismes multiplièrent le recours à ce financement pour des opérations de ré-

habilitation qui les dispensaient d'accueillir de nouveaux locataires immigrés.

Ces dysfonctionnements expliquent que la ventilation des fonds collectés pendant la période 1977-1982 n'ait pas correspondu à l'importance relative des problèmes de logement rencontrés par les familles et les isolés : alors que la population étrangère comptait 20 % d'isolés, 47 % des fonds 0,2 % ou 0,1 % allèrent, de 1977 à 1982, aux foyers. Imposé, en bonne partie, par le conflit des foyers, ce déséquilibre se surajouta au retard pris par le logement des familles dont le regroupement, suspendu en juillet 1974, avait de nouveau été autorisé, lors du Conseil des ministres du 21 mai 1975⁴.

Il semble malgré tout que la politique (territoriale) de résorption de l'habitat insalubre et celle de l'aménagement urbain (toutes deux concernant Français et étrangers, même si ces derniers étaient les plus concernés) aient pris l'ascendant sur une politique (sectorielle) de logement en faveur des immigrés. La concentration des populations immigrées dans le logement social fut, jusqu'à la fin des années 1970, moins déterminée par des mesures d'attribution ou de réservation que par les vacances dans les grands logements, anciens ou neufs, situés loin des centres villes. Certes, et c'est la grande différence par rapport aux décennies antérieures, les immigrés purent avoir accès au parc du logement social de droit commun⁵ et jouir ainsi d'un certain confort, cependant que reculait le nombre des taudis et garnis, mais ce double processus se traduisit par une discrimination spatiale (centre/péri-

1. Association financière interrégionale des collecteurs interprofessionnels du 1 % logement. L'autorisation que cet organisme accordait avant tout décaissement du 0,1 % lui permettait d'exercer un droit de regard sur les décisions d'agrément de l'administration.

2. En 1980, près de la moitié du parc HLM était conventionnée : 45 000 logements supplémentaires avaient pu être réservés.

3. Précisons que les élus locaux présidaient les offices d'HLM et jouaient un rôle décisif dans l'attribution des permis de construire.

4. J.-N. Chapulut, « Une politique du logement des immigrés, pourquoi ? », *Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment*, suppl. au n° 4 du 28 janvier 1980 : le taux de familles étrangères logées en HLM était à peine supérieur à celui de la population étrangère dans la population totale. En l'absence de discrimination, le seul critère d'attribution étant les ressources, le taux aurait dû atteindre 50 %.

5. Selon le recensement de 1992, la proportion des étrangers atteignait 11,3 % des ménages logés en HLM. 28 % des ménages dont la personne de référence était étrangère occupaient un logement HLM contre 14 % des ménages français.

phérie) de plus en plus marquée, et par l'apparition de très fortes concentrations d'étrangers dans des grands ensembles, des quartiers déclassés ou des HLM dégradées.

De ces regroupements pouvait résulter un certain ébranlement du « modèle d'intégration français », fondé *a posteriori* (au terme d'une certaine recomposition idéologique opérée dans les années 1980) sur l'insertion individuelle et non pas communautaire des étrangers. C'est ainsi que le souci louable de banaliser l'entrée des immigrés dans le parc social ne s'est pas accompagné, du moins jusque dans les années 1980, d'une politique d'insertion sociale prenant en compte les dimensions complexes de la vie de quartier. La dispersion des familles étrangères dans l'habitat urbain réclamait des mesures nécessairement dirigistes, alors que l'organisation libérale du 1 % imposait des compromis et une concertation aléatoire. En faisant dépendre la politique du logement des immigrés de cette organisation, les pouvoirs publics ont techniquement résolu l'épineux problème de son financement, mais ont négligé l'une des missions les plus complexes de la politique de l'immigration, sous sa forme française, celle qui consistait, depuis 1945, à gérer les équilibres de la population. Si l'on tient compte du fait que la mobilité des étrangers tend à diminuer en période de récession¹, sans tarir les flux migratoires, cette orientation n'est pas sans produire des déséquilibres qu'il eût sans doute été plus simple de prévenir que de corriger. La manière dont le problème du logement des immigrés fut

traité, d'abord sur le mode rigide de la différenciation puis sur celui, libéral, d'une indifférenciation tempérée par la nécessité de faire du spécifique en direction des étrangers, n'aura pas, en tout cas, empêché l'affirmation d'une société multiethnique et multiculturelle.

Que la réflexion savante des années 1980 sur le « modèle républicain » se soit employée à dénier cette réalité sociologique, en faisant du multiculturalisme un véritable tabou, semble avoir figé les fondements de l'action publique, au point qu'il est légitime de se demander si la France, du fait même de cette dénégation, n'est pas en retard d'un modèle. Serait-il temps de reconnaître que la France a intégré des communautés organisées selon leurs propres règles et que la rigidité du modèle républicain d'intégration (recomposé) est aujourd'hui contournée par des formes de représentation, d'institutionnalisation, de négociation et de médiation qui trahissent autant la reconnaissance indigne de formes communautaires et culturelles que la recherche d'un *modus vivendi* ou d'un nouveau pacte social fondé sur la reconnaissance des limites possibles des différences ?

□

Chercheur associé à l'Institut d'histoire du temps présent, Vincent Viet est spécialiste de l'histoire des administrations à vocation sociale. Il est notamment l'auteur des Voltigeurs de la République. L'Inspection du travail en France jusqu'en 1914 (Paris, CNRS-Éditions, 1994), de La France immigrée. Construction d'une politique (1914-1997) (Paris, Fayard, 1998) et vient de publier, en collaboration avec Michèle Ruffat, Le choix de la prévention (Paris, Economica, 1999).

1. En 1996, plus de 40 % des résidents en foyers de travailleurs migrants vivaient depuis plus de cinq ans dans le même foyer.