

Chapitre VI

ANNÉES D'ESPOIRS, ANNÉES DE DÉSENCHANTEMENTS (1981-1995)

1. Espoirs et progrès

La régularisation des "sans-papiers"

Dès l'élection de Mitterrand, en 1981, des signes avant-coureurs donnent espoir aux milliers de travailleurs immigrés, qu'ils soient réguliers, surnuméraires dans les foyers ou sans papiers. L'administration tend à modérer ses exigences, notamment en matière d'expulsions. De multiples rassemblements se constituent pour la régularisation des sans-papiers et la carte de dix ans. À Lyon comme à Paris, les sans-papiers grévistes de la faim sont relayés par des groupes associatifs multiples. C'est un mouvement de solidarité protestataire qui se répand partout en France, avec le soutien des associations humanistes, des Églises et l'appui de réseaux politiques rassemblés dans la gauche et l'extrême gauche. Mitterrand lui-même a rendu visite à ceux de Saint-Séverin et a promis d'assainir les situations. Nicole Questiaux, devenue ministre de la Solidarité nationale, tient un discours clair : désormais l'immigré sera accepté dans toute sa dimension d'homme et de travailleur vivant dans la société française. 1981 s'achève dans une ambiance plutôt optimiste.

Différentes mesures sont prises concernant les immigrés :

- le 29 mai, des télégrammes-circulaires, adressés aux préfets et signés du ministre de l'Intérieur Gaston Deferre, mettent un terme aux expulsions ;
- le 21 juillet, d'autres directives gouvernementales sont données :
 - les immigrés régulièrement installés en France ne seront plus inquiétés sur leur devenir résidentiel,
 - l'aide au retour est supprimée parce que inadaptée,
 - les étrangers nés en France ou entrés en France avant l'âge de dix ans deviennent inexpulsables,

- la persistance du chômage ou son extension ne pourront plus justifier le refus d'un titre de travail,

- en août 1981, paraît une circulaire de régularisation des étrangers arrivés en France avant le 1er janvier 1981. Près de 150 000 personnes sont concernées : celles qui sont dans l'illégalité suite aux dispositions du précédent gouvernement, en particulier les chômeurs et les femmes, celles qui vivent depuis parfois cinq ou six ans en clandestins du point de vue de leur situation administrative.

Un extrait de l'interview de M. Bathily par le COPAF souligne ce que représente cette régularisation pour les immigrés d'un foyer¹ :

COPAF : Comment s'est passée votre arrivée en France ?

M. Bathily : C'était l'époque de Giscard d'Estaing. On n'était pas en sécurité à l'époque, parce que le problème des clandestins était crucial. Quand on sortait, on pensait qu'on pouvait se retrouver à Bamako, ce qui fait qu'on avait toujours le sentiment d'être traqué par la police. La répression policière à l'époque était très forte. Combien sont venus et retournés comme ça, un jour, simplement parce qu'ils sont sortis acheter du pain ou allés chercher du travail. C'était affreux, même si on travaillait, chaque jour, on partait en se disant : « *Peut-être qu'aujourd'hui, je me retrouverai à l'aéroport* ». Un jour on m'a arrêté et j'ai passé deux jours au dépôt. Le surlendemain on m'a relâché, mais c'était une question de chance. Si on tombait sur vous, par exemple le week-end, on ne partait pas. Mais si on était arrêté entre le lundi et le jeudi, on partait. Moi, j'ai eu la chance de rester. La question de l'immigration était cruciale à l'époque. Il y avait l'élection présidentielle qui arrivait, il fallait se donner une image. Il y avait la récession. La clandestinité était beaucoup discutée, médiatisée. Il fallait faire beaucoup d'expulsions. C'était au nombre qu'on comptait l'efficacité d'un ministre de l'Intérieur. M. Bonnet avait mis énormément de policiers dans les rues. La police organisait même des pièges. Par exemple, dans une rue qu'on savait sans issue, on donnait une adresse en demandant tel nombre de manœuvres, sachant déjà que c'était pour la plupart des immigrés qui allaient se présenter. Moi, j'ai vu ça en personne dans le 1^{er} arrondissement, où on avait demandé, une matinée, soixante-dix manutentionnaires. Mais c'était un coup bien préparé par la police. Et quand les gens sont arrivés en masse, on a vu le car de police venir fermer la rue et plus personne ne pouvait partir. Avant de sortir de cette rue sans issue, il fallait présenter ses papiers. Tous ceux qui n'avaient pas de papiers étaient arrêtés. C'était comme ça à longueur de temps.

COPAF : Vous avez été régularisé en 1981 ?

M. Bathily : En 1981, avec l'arrivée de Mitterrand. Ça a été quelque chose de très positif dans le milieu immigré, parce que les soutiens de famille se retrouvaient en sécurité pour pouvoir subvenir aux besoins de leurs

1. Cf. interview de M. Mountaga Bathily, annexe III.

familles. On ne peut pas imaginer ce que ça représentait. En attribuant un titre de séjour à un immigré, vous nourrissez une famille, vous produisez quelque chose en Afrique, des écoles. Vous touchez beaucoup de domaines simplement en attribuant un titre de séjour. Donc, pour le milieu immigré, quand on parle de régularisation, c'est une autre dimension. Mais c'est difficile pour celui qui ne comprend pas ces choses-là.

À cette époque-là, la plupart de ceux qui sont dans nos associations de développement aujourd'hui faisaient partie de cette vague de régularisation. [...]

Cette psychose faisait que vous ne pouviez pas être quotidiennement à la recherche d'un emploi. À partir de l'élection présidentielle, j'ai commencé à travailler en banlieue, dans le 78, et cela m'a permis de mieux connaître le monde ouvrier. C'est là que j'ai commencé en juillet 1981, en pleine régularisation. Dans les Yvelines, je suis resté pendant deux ans dans une fonderie. Après, j'ai quitté les Yvelines pour revenir à Paris, là j'ai travaillé à Rungis comme manutentionnaire. Parce qu'à l'époque, même si vous aviez l'ambition de faire autre chose, tout était lié au renouvellement du titre de séjour. On disait à l'époque que nous ne pouvions pas avoir un renouvellement du titre de séjour si on ne travaillait pas. Il fallait présenter un contrat de travail, un certificat de travail, une attestation. Donc la régularisation étant le plus urgent, il fallait prendre ce qu'on trouvait sous la main, tout de suite, pour pouvoir d'abord régulariser sa situation au niveau de la loi. Quand on a une sécurité administrative, on peut résider et travailler dans ce pays en toute quiétude. J'en ai profité pour faire une formation...

La procédure de régularisation lancée par la gauche se trouve transformée en "campagne" ; elle mobilise de nombreuses associations et organisations actives dans la défense des immigrés. La date limite de dépôt de dossiers est fixé au 15 janvier 1982, mais la régularisation dure elle-même jusqu'en 1984-1985. Ponctuée par de nombreux rassemblements, grèves de la faim et manifestations, cette période est celle où les organisations antiracistes poussent le gouvernement socialiste et l'Administration à assouplir les critères de régularisation, en particulier l'exigence d'avoir d'un contrat de travail, c'est-à-dire une offre d'emploi signée et authentifiée, accompagnée d'une promesse de la part de l'employeur de payer 2 400 F de frais à l'OMI.

GISTI, FASTI, organisations de la Maison des travailleurs immigrés (MTI), trotskistes, comités "Stop Expulsions" ou "SOS Expulsions", permanences antiracistes, militants syndicalistes dont notamment la CFDT, un large front d'organisations et de groupes essaient d'abolir dans la pratique et dans les idées la frontière entre le "bon" et le "mauvais" immigré. De nombreuses réunions d'information et de mobilisation, ainsi que des permanences juridiques sont organisées dans ou près des foyers

pour regrouper les dossiers et organiser leur dépôt. Les résidents africains des foyers, qui avaient peu participé aux manifestations de rue lors des luttes SONACO, peuplent massivement, pour la première fois, de telles manifestations. La régularisation du plus grand nombre est un enjeu vital pour l'avenir des familles. Au terme du processus, et selon les statistiques préfectorales, 132 000 personnes sont régularisées.

En septembre 1981, le droit est reconnu aux étrangers de constituer des associations régies par la loi de 1901. Cette mesure se révélera très importante pour structurer les projets collectifs de développement initiés par les Africains. Deux types d'associations se constituent : les associations de développement et les associations culturelles et sociales. Les associations de développement ont très souvent leur siège déclaré dans les foyers ; leurs adhérents y tiennent régulièrement leurs réunions de travail et leurs collectes de cotisations. Ces associations favorisent des évolutions de mentalité et confortent des liens sociaux forts et constructifs entre ici et là-bas ; elles favorisent les jumelages entre les villes et villages français et les villages des pays d'origine.

En 1983, la promesse sur la carte de dix ans est tenue. C'est là un acquis essentiel. Désormais, une majorité d'immigrés pourra souffler et envisager l'avenir plus sereinement. Mais la reculade ne tarde pas. La loi Quillot en sera une première manifestation.

En arrière toute : les foyers et la loi Quillot

La loi Quillot n° 82-526, du 22 juin 1982, est appelée à être complétée par le projet de loi n° 191 portant sur les logements-foyers, projet de loi retiré peu de temps après par le gouvernement sans qu'il ait été voté. Ce projet « concerne les logements-foyers » et complète « la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ». Il visait essentiellement à combler le vide juridique qui subsistait quant aux rapports entre les parties en présence et à rapprocher le statut des occupants de celui du droit commun des locataires. Une table ronde est organisée sur le thème général du statut de ce type de logement (foyer de travailleurs immigrés, de handicapés, de jeunes travailleurs, de personnes âgées). Entre autres nouveautés, ce projet proposait de reconnaître que, dans un logement-foyer, le contrat liant le bailleur et le locataire soit vraiment un contrat de location, ce qui jusqu'alors avait été radicalement rejeté par le gouvernement et

par les gestionnaires. Le contrat de location devait comporter un certain nombre de précisions liées à la nature de l'établissement : locaux collectifs, prestations diverses, règlement intérieur².

De plus, le projet définissait des droits pour les locataires et leurs comités (comités hybrides incluant les gestionnaires des foyers) ; ces comités n'avaient qu'un avis consultatif et non décisionnel ou oppositionnel pour tout ce qui concerne le règlement intérieur et le montant des redevances³.

Par contre, l'amalgame subsistait entre les foyers de travailleurs immigrés et tous les autres types d'établissements sociaux : foyers pour personnes âgées, pour handicapés. Cet amalgame allait brouiller le message. De même, aucune directive n'était donnée pour une politique cohérente de construction de logements adaptés aux besoins des travailleurs immigrés. Aucun nouveau foyer n'est programmé, à part quelques remplacements de foyers anciens qui sont démolis. Cette lacune était d'autant plus conséquente que la régularisation administrative des immigrés sans papiers avait fait apparaître que la plupart squattaient des chambres ou des couloirs de foyers déjà surchargés ; le problème de suroccupation et des surnuméraires en était d'autant plus criant.

Mais malgré ces carences, que relevait très justement le GISTI, c'était sans doute encore trop demander que d'aller de l'avant à un moment où la gauche au pouvoir se prenait déjà à douter d'elle-même. Le projet de loi n° 191 sera retiré. La désinvolture politique du PS n'y est pas pour rien, même s'il est juste de reconnaître aussi la réelle difficulté à faire entrer le statut des foyers dans le cadre général de la loi. Encore fallait-il vouloir prendre la question à bras-le-corps et en réelle concertation avec tous les partenaires concernés.

2. Le désenchantement

Effectivement, les difficultés et les blocages ne tardent pas. Dès la fin de la régularisation, au début de 1982, les portes des préfectures se ferment de nouveau et, pire, on assiste à un brouillage incessant de messages où de nouvelles mesures tendent

2. Cf. articles 83-87.

3. Cf. articles 97-104.

à estomper les effets positifs des dispositions législatives. Ainsi en est-il de la loi du 10 juin 1983 pour la reconduction immédiate à la frontière d'un étranger en situation irrégulière, et surtout de la décision unilatérale d'imposer des visas d'entrée (16 septembre 1986) pour toute personne issue du Maghreb ou d'Afrique, sans parler de la décision conditionnant l'octroi de ce visa à une déclaration signée de la mairie de la famille d'accueil.

Pendant toute cette période, la politique vis-à-vis des immigrés et le ton des débats les concernant se réfèrent continuellement à la crise et à la nécessité des licenciements. Les restructurations et autres "dégraissages" s'accroissent et s'amplifient. Pour ne prendre que l'exemple de l'acier, le plan de 1984 ajoute 8 500 nouveaux licenciements aux 19 000 mis en œuvre depuis 1967 et prévoit avant 1990, pour ce seul domaine, 20 000 suppressions nouvelles. Tous les secteurs industriels sont touchés par les licenciements massifs : de la métallurgie au textile en passant par le secteur minier. Ces emplois supprimés par milliers ne sont remplacés par aucun nouveau secteur d'embauche d'envergure ; des régions entières sont déstructurées par la pauvreté brutalement créée et le désarroi devant un avenir bouché. Ce climat est mis à profit par les extrémistes de droite xénophobes et racistes. La désignation du bouc émissaire est vite faite... C'est donc le moment, lors des élections de 1983-1984, où l'extrême droite capitalise ses avancées en synchronisant sa contestation xénophobe avec l'insécurité et la peur occasionnées par la crise ; elle fait sa première percée significative sur le thème "chômage = immigration". Du côté de l'histoire du mouvement ouvrier français, c'est aussi la première fois, depuis des décennies, qu'une grève dégénère en affrontements racistes : en lutte contre leur licenciement à l'usine Citroën d'Aulnay-sous-Bois, des ouvriers, majoritairement maghrébins, subissent des attaques physiques et des injures racistes de la part de la maîtrise et d'ouvriers français, aux cris de "Les bougnoules au four !".

Les "bons" et les "mauvais" immigrés

Plusieurs facteurs vont fausser la donne et justifier des stratégies favorisant la xénophobie ainsi que les écarts de la droite et de l'extrême droite, voire les dérives du PS. Il s'agit pour le PS de se maintenir à tout prix au pouvoir. Ainsi en sera-t-il des stratégies mitterrandiennes :

– agiter (comme l'exprime un journaliste) le "chiffon rouge" de l'extrême droite pour écarter la droite ;

– aller de reculade en reculade devant une mesure qui aurait pu changer la donne au niveau des débats politiques locaux, à savoir le droit de vote pour les résidents étrangers aux élections locales ;

– mettre en place un dispositif expéditif de traitement des dossiers des demandeurs d'asile politique en vue du rejet du plus grand nombre des futurs déboutés du droit d'asile ;

– prendre enfin nombre d'autres mesures qui tendent à renforcer l'idée qu'il existe un "consensus" anti-immigrés à l'intérieur duquel la bataille de l'opinion se joue sur le terrain de la surenchère, dans une résolution musclée du "vrai problème"⁴ posé par la présence des immigrés sur le sol français.

Un *leitmotiv* idéologique est repris avec une constance consternante à droite comme à gauche pendant toutes ces années. « *Pour favoriser l'intégration de ceux destinés à faire partie de notre pays, il faut lutter implacablement contre l'immigration clandestine* ». Mais les mesures prises pour « *lutter contre l'immigration clandestine* » tendent à précariser tous les étrangers, tant sur le plan idéologique que pratique.

Dès 1982, les premières tentatives de différenciation se systématisent : on a des bons et des mauvais immigrés, des réguliers et des clandestins ou sans-papiers, des rentables (encore actifs) et des improductifs (bons pour le retour), des assimilables et des inassimilables, des mariages "blancs" et des étudiants "bidons", des visites familiales permises et d'autres interdites, des demandeurs d'asile acceptés au gré de l'administration comme réfugiés politiques déclarés bons pour le retour, même si la prison ou une violence civile meurtrière les attend. Toutes ces catégories, une fois établies, aboutissent à remettre en cause des droits aussi fondamentaux que le droit au regroupement familial, le droit au travail, le droit de rester en France, et bientôt – avec le retour de la droite – le droit d'être reconnu Français bien que né en France. Même sous la gauche, l'accès à la nationalité française fait l'objet de procédures de plus en plus longues ; les régularisations "exceptionnelles", voire "gracieuses", se font de plus en plus

4. Laurent Fabius, Premier ministre, déclare : « *Le Pen pose de vraies questions* » ; Édith Cresson, pour sa part, remettra l'opposabilité de l'emploi au goût du jour et affirme ne pas être gênée quant à la possibilité d'expulser par charters.

rare. Les réponses aux mouvements de protestation deviennent de plus en plus malingres.

Face à la "Marche des Beurs" en 1983, Mitterrand répond, presque malgré lui, par la "carte de dix ans" ; ce qui pour les immigrés constituait cependant un enjeu fondamental.

Face aux émeutes de jeunes dans la banlieue lyonnaise et ailleurs, dès 1981 et en plusieurs vagues dans les années suivantes, on démolit quelques barres et tours de cités. Face aux demandes répétées des familles mal logées en région parisienne⁵, on commence par forcer la main à quelques organismes HLM et on finit par envoyer un dispositif impressionnant de policiers sous couvert de "mesure humanitaire". Les gestes spectaculaires comme la destruction de tours escamotent en fait la vraie question posée au PS alors au pouvoir : celle des moyens ; celle d'un accroissement significatif des constructions de logements sociaux ; celle d'un contrôle rigoureux des fonds du 1 % patronal, dont les organismes collecteurs font ce que bon leur semble au détriment des ouvriers immigrés et de leurs familles.

Par ailleurs, les questions laissées ouvertes à la fin de la lutte des foyers SONACOTRA en 1980 ne trouvent aucune réponse, si ce n'est les mutations au plus haut niveau de la SONACOTRA⁶. Mais comme la logique républicaine technocratique passe exclusivement par les têtes pensantes et les élites, rien ne bougera vraiment si ce n'est le vieillissement des structures et des résidents. Du point de vue de l'État, le statut des foyers, ou plutôt l'inexistence d'un tel statut, reste un problème d'une importance politique mineure puisqu'il ne profite électoralement à personne. D'autant que la relève de la contestation et de la visibilité immigrées n'est plus tellement celle des adultes primo-arrivants, ouvriers des usines et des chantiers, mais bien plutôt celle des jeunes nés ou ayant grandi ici, les "Beurs". Tout ce climat prépare le terrain pour les dispositions gouvernementales très restrictives

5. Place de la Réunion, 1990 ; Quai de la Gare, 1991 ; Esplanade de Vincennes, 1992. Voir les films de Michael Hoare sur ces événements, diffusés par l'Association Avenir Vivable, 35, boulevard des Batignolles, 75008 Paris.

6. Nouveau président : Ramón Casamitjana, 1981. M. Gagneux le remplace en 1986. Au conseil d'administration : entrée de M. Moreau, de la DPM, et de M. Chaudières, de la CNLI.

des ministres Pasqua et Debré, dont beaucoup n'ont pas été annulées par le nouveau gouvernement socialiste de 1997.

Exacerbation du climat raciste

Les luttes des résidents durant la période dite des SONACO ont eu diverses incidences dans la gestion des foyers, la réhabilitation de certains sites et l'élaboration de quelques règlements intérieurs mieux adaptés aux réalités. On assiste en même temps à des régressions inquiétantes : les nouveaux pouvoirs obtenus par les municipalités dans le cadre de la décentralisation multiplient les obstacles, déjà nombreux, à l'implantation d'éventuels nouveaux foyers. Les maires PC, PS, UDF, RPR, tous s'appuient sur l'insécurité des banlieues et sur les prétendus mouvements d'opinion, qu'ils s'activent parfois à susciter, pour s'opposer à toute innovation en ce domaine.

Les foyers sont le plus souvent amalgamés sous le générique "SONACOTRA" ; ils engendrent la méfiance. On y associe – le rapport Cuq n'innove rien en ce domaine – les problèmes de délinquance, d'intégrisme islamique, de clandestinité, de drogue, voire de proxénétisme. Le désarroi de nombreux directeurs de foyer est grand ; le nouveau président de la SONACOTRA, M. Gagneux (1986), le souligne aujourd'hui sans ambages. Notons que son diagnostic rejoint – tardivement – les constats des SONACO en lutte : *« Le troisième point de mon diagnostic était la perte totale du métier et de son sens. La logique de cette entreprise (SONACOTRA) était double : un métier de constructeur-promoteur d'une part, un métier de gestionnaire d'une chaîne para-hôtelière d'autre part. Et sur ces deux versants, c'était apocalyptique. Les services techniques de SONACOTRA ne produisaient plus rien. Il m'est apparu assez vite que SONACOTRA était prisonnière d'un passé et dans une véritable impasse stratégique qui la réduisait au rôle subventionné de ce qu'on appelait, dans les années 60, les "marchands de sommeil". Faisant mal son métier, en tout cas de manière indigne à mes yeux⁷ ».*

Le Front national s'immisce dans les problèmes des foyers ; son leader demande en 1985 que soient expulsés « les mauvais

7. Cf. M. BERNARDOT, *Une politique de logement : la SONACOTRA (1956-1992)*, op. cit., p. 218.

payeurs de la SONACOTRA » et qu'ils soient remplacés par « *des demandeurs nationaux*⁸ ». Ne se contentant pas de formules, le FN profite des fractures internes de l'entreprise ; comme le rappelle Gagneux, il noyauté en partie la CGC de la SONACOTRA.

« *Il y avait aussi cette lutte sourde et silencieuse que j'ai dû mener contre la pénétration récente de membres ou sympathisants du FN dans l'encadrement des foyers, contre la montée de l'influence du Front national chez les directeurs. Quand je dis Front national, je veux parler de tous ceux qui, avec de plus en plus d'assurance, se réclamaient ouvertement de cette appartenance ou d'une idéologie proche*⁹ ». Les foyers gérés par certaines associations douteuses ne sont pas en reste ; l'AFRP devient un corps particulièrement gangrené ; les foyers gérés par le BAS de la ville de Paris tombent dans une désagrégation recherchée et voulue en haut lieu. Les associations, majoritairement "humanistes", regroupées dans l'UNAF0, jouent du corporatisme bien que dans des cas limités et surtout hors Île-de-France, quelques innovations redonnent vie et sens aux foyers existants. Mais en règle générale et surtout pour les foyers d'Île-de-France, le temps est à peine à l'éveil. Il n'est ni à la restructuration, ni à l'innovation. Chacun – Administration et pouvoirs publics compris – avance plus ou moins masqué pour défendre son pré carré. L'inquiétude des associations gestionnaires porte sur un empiétement possible des services publics et, pour certaines, sur les taux de sous-occupation devenus alarmants, surtout dans les anciens viviers d'emploi. Des tentatives de l'UNAF0 en vue d'instaurer une politique du social échouent, et la commission « *accompagnement social UNAF0* », qui en prenait la responsabilité, est pratiquement dissoute : peur de la transparence, peur des absorptions de petites unités par les plus grandes associations, sous-estimation de ce qu'implique la décentralisation en termes de partenariats nouveaux, méfiance et/ou indifférence des services et des élus locaux, incompétence de nombreux directeurs de foyer effrayés des exigences professionnelles nouvelles que demande leur fonction, mise à distance ou ignorance totale des délégués des foyers, et surtout, pour nombre d'associa-

8. *Ibidem*, p. 187.

9. *Ibidem*, p. 220.

tions, priorité donnée à la survie des structures sur la redéfinition et la réactualisation des missions.

En Île-de-France, un courrier du président de l'AFTAM¹⁰ adressé à Stéphane Hessel¹¹, devenu un des "sages" du Haut Conseil de l'intégration, souligne expressément les choix de l'AFTAM¹² et probablement de la SOUNDIATA :

« Les immigrés demeurent le "public" majoritaire dont nous n'entendons pas nous détacher avec désinvolture... Je voudrais ajouter quelques mots à propos de la priorité que le gouvernement donne aux mesures d'urgence en faveur des foyers-dortoirs, la résorption de leur suroccupation et leur transformation en foyers traditionnels. L'AFTAM sera particulièrement impliquée dans ce programme puisque quinze des trente-neuf foyers qu'elle gère sont des foyers-dortoirs abritant 3 800 lits... La séquence "résorption de la suroccupation – réhabilitation du foyer" est logique mais sa mise en œuvre conduit à prendre en compte un certain nombre de contraintes dont voici quelques-unes :

– la transformation d'un foyer-dortoir en foyer traditionnel, même lorsqu'elle s'avère techniquement possible et reçoit l'agrément du maire concerné par l'octroi du permis de (re)construire, nécessite le logement à l'extérieur d'un nombre d'occupants légèrement supérieur à celui de leur surnombre, puisqu'on entend relever le niveau des normes d'habitabilité ;

– le déplacement d'un groupe humain ne se réduit pas au déménagement d'un mobilier et au transport des bagages. Un dispositif réfléchi doit être prévu pour la préparation, l'accompagnement et le suivi de l'opération ;

– le desserrement des foyers-dortoirs implique la disponibilité de nouvelles capacités de logement que l'on cherchera à obtenir par :

– la location d'appartements dans le locatif HLM mais appliquée au relogement d'isolés vivant en groupe. Cette solution, que l'AFTAM ne se refuse pas à expérimenter, risque de poser de difficiles problèmes de cohabitation ;

10. Eymard Duvernay, courrier du 2 avril 1990.

11. Fondateur de l'AFTAM.

12. Courrier dont la lecture aurait été des plus utiles pour équilibrer le rapport Cuq.

– l'achat et l'aménagement d'immeubles de capacité moyenne (trente à cinquante personnes) ; mais il faudra alors que le maire concerné accepte une dispersion dans le tissu urbain d'occupants jusqu'ici regroupés en un lieu unique généralement "sans histoire" ;

– la construction de nouveaux foyers en tenant compte de l'expérience acquise en matière de besoins de confort et de vie indépendante ; nouveaux foyers reconvertibles ultérieurement en habitat banalisé ayant une capacité moyenne ne dépassant pas 150 lits. Cette solution nécessite, elle aussi, l'appui des municipalités intéressées.

Il faut rappeler à ce propos que si les projets de reconversion des foyers-dortoirs n'ont pu jusqu'à ce jour aboutir, c'est tant en raison du refus de délivrance de permis de construire au niveau local que parce que l'État n'a pas pesé de tout son poids pour tenter de débloquer la situation.

Chacune des trois formules mentionnées ci-dessus sera à traiter comme étape vers une plus grande autonomie des résidents et la banalisation de leur habitat. Cette perspective, pour n'être pas utopique, implique que l'on ait trouvé des formes de financement acceptables, tenant compte de la capacité contributive des résidents et du coût du dispositif d'accompagnement social nécessaire.

Enfin il convient de signaler que la moitié des résidents dans les foyers de l'AFTAM sont des Africains du Sud-Sahara résidant pour la plupart dans des foyers-dortoirs. L'organisation de leur vie communautaire, leurs attentes et projets personnels nous ont paru mériter clarification et actualisation... ».

L'ADEF, on s'en doute bien, ne tire pas les mêmes conclusions de l'illustration apocalyptique qu'elle donne des foyers qu'elle gère : « Mal conçus, mal construits, mal entretenus pour des modes culturels d'habitation inadéquats, les foyers se dégradent de façon galopante et le coût de leur maintenance est exorbitant. En plus, les plans de financement de ces travaux majorent substantiellement les redevances payées par les résidents... D'où des résistances et des conflits légitimes sans issue. Deux solutions déterminantes (à prendre selon l'ADEF) :

– se donner les moyens d'une véritable intégration sociale des populations inadaptées au mode d'habitation de la société d'accueil ;

– transférer la maîtrise d'ouvrage aux gestionnaires compétents ».

La SONACOTRA, avec Gagneux, semble vouloir brûler soudainement les étapes, quitte à faire une certaine impasse sur les habitants des foyers tels qu'ils sont et non tels que les hauts responsables les voudraient. Dans la majorité des autres associations, l'innovation n'est nullement à l'ordre du jour. Recherches, analyses et propositions font d'autant plus défaut que les responsables craignent toute intrusion étrangère sur leurs terres, que leur trésorerie est menacée en raison des échéances des remboursements d'emprunts faits trente ans auparavant et que les finances publiques ne favorisent pas les changements structurels.

La pause..., le repli des ouvriers immigrés

Au niveau des délégués et des militants, on assiste à des effets contrastés : nombre d'entre eux quittent peu à peu les foyers. Les dernières batailles juridiques de la lutte des SONACO dureront jusqu'en 1986 et la SONACOTRA finira par annuler ses demandes d'arriérés pour fait de grève. Grâce à une opiniâtreté chez certains délégués qui laisse pantois, grâce aussi à l'engagement durable de certains avocats dont maître Bourguet, certains grévistes se voient même rembourser leurs saisies sur salaire ! Le FAS prend en charge nombre d'impayés et fournit des aides considérables pour compenser les pertes occasionnées par cinq années de luttes. Mais la période de mobilisation et d'agitation qui animait les foyers dans les années 1975 à 1980 est bien terminée. Certains délégués de la première heure passent à l'habitat diffus, s'assurent de leur regroupement familial ou retournent au pays ; la majorité des résidents, fatigués et inquiets pour l'avenir, se replie sur ses préoccupations quotidiennes.

Les foyers SONACOTRA referment leurs portes sous l'égide de directeurs plus professionnels et moins militaires, et leurs résidents ne seront plus à la pointe de la lutte pour les droits dans les foyers. La SONACOTRA s'oriente vers une autre population – celle des DOM-TOM en premier lieu, puis celle des défavorisés et des précaires –, c'est-à-dire vers des clientèles autres qu'immigrées ; elle s'y investit sans pour autant résoudre les problèmes de suroccupation et de délabrement de nombreux foyers des grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille). Certaines associations ouvrent de nouveaux créneaux : personnes âgées, handicapés, cas sociaux. Dans quelques foyers, la menace de la marginalisation, voire de la clochardisation, n'est pas illusoire.

Parfois, les attitudes et actions des gestionnaires laissent penser qu'ils n'ont rien appris de la lutte des SONACOTRA. À Paris, depuis 1985, le BAS¹³ laisse pourrir la situation dans ses foyers. Ceux de Gergovie, des Arbustes, de Clisson, entament des grèves de loyers (juillet 1985) et des procédures judiciaires à l'encontre du BAS. Profitant des nouvelles normes de conventionnement APL (aide publique au logement) de 1981, le BAS augmente le loyer de certains résidents de 80 %, 100 % et même 140 %. Cette augmentation est sans commune mesure avec les améliorations du bâti et du confort ; elle ne tient pas compte des charges familiales des résidents dont le revenu dépasse le plafond au-delà duquel ils n'ont plus droit à une aide publique.

Ainsi le loyer mensuel pour :

– une chambre à trois lits de 20 m² en moyenne, sans aucun équipement sanitaire, passe de 1 404 F à 3 009 F ;

– une chambre à deux lits de 15 m² sans équipement sanitaire passe de 1 074 F à 2 232 F ;

– une chambre à un lit de 9 m² en moyenne avec un lavabo passe de 717 F à 1 382 F. Et le BAS présente tout cela comme des mesures favorables aux résidents. Au foyer de Clisson, les augmentations sont du même ordre : 90 % pour une chambre à un lit avec lavabo ; 85,3 % par personne pour une chambre à deux lits ; 82 % par personne pour une chambre à trois lits. Idem pour le foyer de Gergovie. En 1997, l'affaire suit son cours au tribunal¹⁴. Des grèves ponctuelles éclatent dans les foyers SOUNDIATA, AFTAM et ASSOTRAF ; leurs résidents n'arrivent pas à surmonter la nature dispersée et localisée de leurs organismes gestionnaires. Ils n'arrivent pas à faire converger leurs oppositions en un mouvement, comme l'avaient fait les résidents de la SONACOTRA. Enfin, après tant d'années de tensions et d'affrontements, la mobilisation est découragée par deux facteurs apparemment opposés : les espoirs suscités par les gouvernements de gauche découragent la mobilisation de

13. BAS : Bureau d'aide sociale, aujourd'hui appelé CCAS (centre communal d'action sociale).

14. Sources : dossier sans titre de vingt-six feuillets dactylographiés portant sur trois foyers du BAS ; dossier ronéoté COPAF de 1997 et *Nouvelles d'ici et là-bas*, n° 6, pp. 50-54.

l'ensemble de ceux qui avaient été fort prompts à se mobiliser contre la droite ; et dans les foyers, l'échec des luttes contre les licenciements, l'avenir bouché des OS d'usines accompagné de la stigmatisation raciste de leurs luttes jusque dans les propos d'un Premier ministre comme Pierre Mauroy créent un climat d'encerclement et de résignation. Un temps de pause est indispensable ; les immigrés ne sont guère les seuls à "lever le pied".

3. La relève des jeunes ou le déplacement de l'axe des luttes

En 1982, deux attentats contre la communauté juive ont lieu : l'un à la synagogue de la rue Marbeuf, le 22 avril ; l'autre à la rue des Rosiers, le 9 août. Les clameurs "antiterroristes" nourrissent un sentiment anti-arabe qui fragilise tous les immigrés. La présence renforcée des policiers dans la rue ou dans le métro s'accompagne d'une reprise des contrôles d'identité au faciès. Sous couvert de lutte contre le terrorisme, la chasse aux clandestins reprend. Les politiques tombent souvent dans l'amalgame comme Gaston Deferre, ministre de l'Intérieur, au lendemain de l'attentat rue des Rosiers ; faisant le rapprochement entre les commandos terroristes et les étrangers vivant en France, il entend remettre en cause des modalités du droit d'asile « *car il n'est pas acceptable que des Français puissent être tués par des étrangers qui se réclament de ce droit sur notre territoire* ». Certes, ces jugements et propos de circonstance attirent la réprobation particulièrement vive du garde des Sceaux, Robert Badinter ; cela n'empêche qu'ils alimentent la xénophobie ambiante.

Les tensions entre le ministre de l'Intérieur et les travailleurs sociaux et associations en lien avec les immigrés se font d'autant plus vives que le ministre est aussi maire de Marseille et que tous sentent monter le racisme dans cette ville et dans le pays ; tout comme Charles Hernu, ministre de la Défense et proche de Mitterrand, qui subit le contre-coup de l'agitation des jeunes dans la banlieue lyonnaise. Ces élus entrent dans une logique politicienne qui fait de l'immigration une des clés du maintien ou de la perte de leurs mandats. Sous couvert de « *lutte contre le terrorisme* », ils favorisent les mesures coercitives visant l'ensemble des étrangers "visibles" et donnent ainsi à croire que les menaces d'attentats et d'insécurité qui pèsent sur la société française leur sont indistinctement imputables.

Cela ne peut manquer d'avoir des répercussions sur les adultes qui, dans les usines ou les foyers, réalisent combien leur statut est précaire. Ce sentiment de fragilité, voire de marginalité des travailleurs immigrés, est encore renforcé par l'arrivée des jeunes dits de la "deuxième génération", cette fois-ci sur la scène politique.

Début 1982, leur révolte contre les "bavures" policières et les crimes racistes se manifeste déjà avec force. Trente-deux jeunes ont été tués et vingt-trois grièvement blessés¹⁵ de 1980 à 1983 parce que tel voisin ne supportait pas le bruit, parce que tel policier croyait avoir affaire à de dangereux malfaiteurs.

Le mouvement "beur" survient à ce moment-là. Ces jeunes accaparent la scène politique. Ils s'organisent dans des associations locales propres à telle ville, telle cité, soutenues ici et là par des figures en marge du jeu politique traditionnel, comme le père Christian Delorme à Lyon. Ils sont en général furieusement jaloux de leur indépendance et se méfient autant des "vieux" que des "politiques". Ils dépensent beaucoup d'énergie à se coordonner, à mettre en branle une marche nationale « *Pour l'égalité et contre le racisme* » d'Aix-en-Provence à Paris, s'inspirant des marches de Martin Luther King. La marche commence le 15 octobre 1983. Au départ, ils rencontrent la méfiance gouvernementale¹⁶. Tout en maintenant leur stratégie, ils prennent contact avec la population des villes et des villages qu'ils traversent ; ils organisent avec elle des forums, des débats d'idées qui permettent de souligner les maux dont ils souffrent et l'hypocrisie de la classe politique à leur égard. D'étape en étape, leur mouvement réussit à conquérir les foules et les indécis. Il se termine en apothéose le 3 décembre : accueil triomphal et bouleversant à Paris, réception par le président de la République et promesse de la carte de dix ans. Les Beurs impressionnent par leur nombre, par leur volonté, par leur "rage". Et quand, en 1984, ils décident de « *remettre ça* » avec une marche nationale appelée "Convergences 84"¹⁷, des gens

15. Cf. M. Bouzid, *La Marche. Traversée de la France profonde*, Éd. Sindbad, 1984, pp. 153-155.

16. L'attitude de la ministre Georgina Dufoix, durant leurs premières étapes, est tout à fait symptomatique du peu d'importance accordée à ce mouvement.

17. Formule-slogan : « *La France est comme une mobylette : pour avancer il lui faut du mélange !* »

proches du PS estiment qu'il est temps d'allumer des contre-feux, voire de s'appropriier ces forces neuves. De leur point de vue, ces jeunes sont de toute évidence trop imprévisibles, trop incontrôlables, trop rétifs à entrer dans le jeu politique traditionnel "droite-gauche", qu'ils condamnent d'ailleurs ouvertement. D'un autre côté les militants beurs représentent une force d'appoint à ne pas négliger. L'association SOS Racisme est alors montée de toutes pièces pour occuper la place publique autour de l'antiracisme, pour marginaliser les associations des jeunes beurs et attirer la jeunesse lycéenne et estudiantine dans des opérations unanimistes du genre « *Touche pas à mon pote !* » ou dans de grands concerts-spectacles d'affirmation humanitaire¹⁸.

En 1985, la belle unanimité se fissure ; la "Troisième Marche" se fait dans la division. Le "mouvement beur" perd ses militants les plus dynamiques, lesquels se refusent à la récupération.

SOS Racisme devient objet-repoussoir pour les jeunes Beurs. C'est qu'en effet SOS Racisme n'est pas vraiment sur le terrain, il n'en est pas issu ; il se cantonne à intervenir dans le domaine de l'opinion publique, ce qu'il réussit avec brio. Mais les prises de position, même par centaines de milliers, les déclarations humanistes et l'apologie du métissage ne peuvent pas remplacer le travail du terrain sur la question fondamentale des mêmes droits pour tous. Le PS, quant à lui, se reconnaît mieux dans SOS Racisme qu'il a lui-même contribué à monter que dans le mouvement beur ; les subventions du FAS suivent les orientations du PS : de très grosses sommes pour SOS Racisme contre de fort modestes ventilées sur toutes les autres associations beurs.

Des initiatives de rapprochement entre les forces existantes sont effectives. En 1985, l'« *Université alternative antiraciste pour l'égalité* » se crée pour tenter de recentrer le débat suscité par l'immigration et l'antiracisme autour des questions de la nouvelle citoyenneté et de l'égalité, et par là, tenter de rapprocher les différentes logiques : celles de SOS Racisme et celle des jeunes Beurs. Plus tard, en 1989, un nouveau mouvement politique alternatif, Arc-en-ciel, essaie de faire la même chose en partant de la

18. Concerts à la Concorde ; l'année suivante à la Bastille.

question du droit de vote des étrangers dans les élections locales. Ni l'une ni l'autre de ces initiatives ne réussissent.

Ce qui restera comme jeunes "immigrés" organisés se retrouvera quelques années plus tard dans quelques associations de quartier, dans les comités contre la "double peine" ou encore dans la création de mouvements d'immigrés des banlieues comme Mémoire fertile ou, plus tard, Mouvement immigré des banlieues. Finalement on est en droit d'estimer que la politique à très courte vue, manipulatrice et instrumentalisante, engagée par le Parti socialiste alors au pouvoir, fut du point de vue des questions sociales et de la vie dans les cités une de ses plus graves erreurs. Nous en comptabilisons encore les retombées négatives.

Pendant ce temps, l'extrême droite gagne du terrain. L'agitation artificielle faite autour de la présence des immigrés donne une consistance nouvelle à la nébuleuse de factions néo-fascistes empêtrées jusqu'alors dans des références passéistes de nostalgiques de la guerre "perdue", de l'Algérie française, de l'opposition à De Gaulle ! Jean-Marie Le Pen devient le gourou incontesté de ces ultras. La tâche du leader est de transformer la mosaïque de tendances de ses adhérents en un grand mouvement "national" et d'y associer tous les protestataires existant dans la lancée d'une nouvelle croisade pour sauver une "France" mythique, ultralibérale mais aussi anticosmopolite, corporatiste, raciste et dont les immigrés sont les premiers à faire les frais.

Les élections de Dreux (1983), d'Aulnay (1983), l'apothéose du scrutin européen (1984) et l'élection de trente-cinq députés lepénistes à l'Assemblée nationale en 1986 constituent désormais aux yeux des politiciens une donnée fondamentale du jeu électoral. Ils n'auront de cesse de "faire mieux" et de prouver à leurs électeurs potentiels qu'en matière d'immigration, droite et gauche savent à quoi s'en tenir !

Dans les tactiques du cynisme politique, n'est-il pas admis que les gains électoraux et le report de voix passent par l'exploitation des psychoses alimentées par « *l'invasion des immigrés* » (Giscard d'Estaing), ou « *l'odeur sur le palier* » (Jacques Chirac), le renforcement du sentiment d'insécurité ? Comme le précisait lors d'un débat à Profession Banlieue, le 19 février 1996, un collaborateur de la mission parlementaire conduite par M. Cuq, « *le message politique n'a de retentissement que s'il assène sans ménagement tout ce qui ne va pas* ». D'un irrationnel à l'autre, où est vraiment la différence ?

4. Trop tard ?

Trop peu, trop tard

Au cours du second septennat mitterrandien, deux autres initiatives malheureusement trop tardives vont tenter de répondre aux questions posées par les immigrés et l'avenir des foyers. Le 6 décembre 1989 est fondé le "Comité interministériel à l'intégration", sous la présidence du Premier ministre ; quelques jours plus tard, le 11 janvier 1990, est institué le "Haut Conseil à l'intégration" (HCI), qui a « *pour mission de donner son avis et faire toutes propositions utiles à la demande du Premier ministre ou du Comité interministériel à l'intégration* ». C'est au sein du HCI que sera formé un groupe de travail sur l'avenir des foyers ; il est dirigé par Consigny, inspecteur général des Finances. Ce dernier s'éloigne des propositions de normalisation (contrat de locataires) de la loi Quilliot ; il prend à rebours les attentes de la majorité des résidents de foyer en demandant de définir par voie législative le statut provisoire et transitoire de toutes les personnes logées en foyers. De plus, il lui semble qu'une catégorie juridique nouvelle doit être instituée pour définir la nature de ces foyers. À partir de ce rapport, un groupe de travail dirigé par M. Prévot, secrétaire général à l'intégration, se démarque du rapport Consigny, notamment en privilégiant une voie contractuelle plutôt que législative pour régler les problèmes posés entre propriétaires, gestionnaires et résidents. En février 1991, le secrétaire général soumet en ce sens un ensemble de propositions innovantes et pragmatiques particulièrement intéressantes, tant du point de vue de leur nature que de la méthode qu'il privilégie pour y aboutir. Trois points essentiels sont rappelés :

- hors un logement normalisé, l'intégration souhaitée est rendue difficile ;
- les résidents ne sont pas responsables de leur exclusion par le logement ;
- les solutions existent mais la volonté politique n'est pas proportionnée à l'urgence et à l'ampleur des besoins.

Des préconisations sont ensuite avancées de façon pragmatique et ouverte, laissant place à la discussion et au compromis :

- considérer les foyers de travailleurs immigrés comme des habitats de transition relevant de la politique sociale du logement ;

- conventionner progressivement le parc des foyers à l'APL ;
- doter progressivement la population logée dans les foyers d'un statut de locataire, en tenant compte des typologies existantes et en différenciant aussi les résidents selon qu'ils se trouvent en ces foyers avant ou après l'introduction des réglementations nouvelles ;
- résoudre pragmatiquement les cas difficiles et supprimer les foyers-dortoirs en prévoyant leur remplacement par la construction de foyers nouveaux ;
- poursuivre l'analyse de la demande et de l'offre et répartir les responsabilités.

En un mot, engager plus résolument l'avenir, s'en donner les moyens mais sans pour autant méconnaître la situation existante des occupants des foyers.

Sans préjuger de ce qu'aurait été l'avenir si l'on avait tenu compte de ces préconisations et de la concertation engagée, remarquons que ces propositions laissent de côté des points fort importants. Elles méconnaissent de nombreux aspects de la vie quotidienne des travailleurs immigrés doublement insérés ici et là-bas, leurs attentes, leurs liens avec les familles restées au village, leurs projets de développement, les obstacles administratifs et culturels, leur avenir socioprofessionnel...

Elles ne s'en tenaient qu'à l'idéologie technocratique du concept "intégration" tendant à occulter les réalités de parcours, de maturation et de temps d'évolution des travailleurs immigrés, niant et condamnant les points positifs de la vie communautaire des travailleurs africains.

Elles démultipliaient les tutelles déjà si nombreuses et concurrentes¹⁹.

19. M. Delaporte, dans une étude du CETAF (Centre d'Etudes, d'Animation, de Formation et de coordination en faveur du logement des populations en mutation économique et sociale) de 1989, fait l'inventaire des principaux services et institutions dont dépendent (financièrement surtout) les organismes gestionnaires de foyers. La multiplicité, le décloisonnement et parfois l'incohérence de ces services, ainsi que les obligations auxquelles ils astreignent les gestionnaires (surtout ceux des associations privées ; en moindre partie ceux de la SONACOTRA qui conservent un traitement financier privilégié) obligent les associations à des frais de siège disproportionnés, dispersent des efforts qui pourraient être mieux ciblés et obligent à des plans d'action invariablement "annuels" alors que tout projet sérieux ne peut se concevoir que sur une base pluriannuelle.

Dans les conclusions de l'annexe 11 du premier rapport de février 1991, intitulé avec bonheur « *Pour une politique des foyers, vers une politique de logement*²⁰ », les membres du Haut Conseil précisent leurs points de vue sur les foyers de travailleurs immigrés. Il y est demandé « *de dissiper d'emblée une idée reçue... selon laquelle la seule solution aux problèmes des foyers est de les fermer tous* » mais également « *de se garder d'un raisonnement simpliste (et) de croire que la question posée peut se résoudre par un surcroît de moyens financiers et d'instruments juridiques* ».

La doctrine d'ensemble est définie en dix points :

- maintien des foyers et constructions de capacités nouvelles ;
- pertinence de l'hébergement foyer transitoire pour travailleurs adultes, immigrés, isolés ;
- diversification du public envisageable mais non au détriment des résidents immigrés ;
- logement de personnes exigeant une prise en charge du même type ;
- accompagnement social intégré à la mission des foyers ;
- intégration du foyer dans la ville ;
- contrôle des foyers par le préfet et les autorités locales associées ;
- hormis des dépenses exceptionnelles de réhabilitation et de construction, financement des foyers limité à un montant de dépenses par individu qui ne doit pas être supérieur à celui attribué par les formes normales d'aides au logement ;
- gestion des foyers équilibrée qui, petit à petit, se dégage d'une spécificité dans les instruments administratifs et financiers ;
- mise en place d'une nouvelle politique des foyers articulée et dépendante d'une volonté politique claire.

Selon les rapporteurs, ces principes sont de nature « *à mettre fin aux injustices et aux risques créés par une situation figée et dégradée depuis trop longtemps* ».

20. Cf. *Immigrés : réussir l'intégration*, Éd. Secrétariat général à l'intégration, juin 1990 ; Haut Conseil à l'intégration, *Premier rapport*, février 1991 ; *L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire*, Éd. Secrétariat général à l'intégration, 1992.

Pourtant, le COPAF rejette l'utilisation du concept d'intégration présenté comme central. Il semble que l'on complique à souhait pour mieux corseter "l'étrange étranger" qu'est l'immigré et le prendre de toute façon en faute... Sans doute aurait-il tout simplement fallu simplifier le problème, le distancer des seuls immigrés, comme si la question de l'intégration ne s'appliquait qu'à eux et était de leur seul ressort. À la façon de Michel Rolant, président de la SONACOTRA de l'époque, le COPAF préfère rappeler qu'« *est intégré celui qui n'a d' "histoire" avec personne* », ce que Rolant explicitait comme suit²¹ : « *L'intégration, pour faire court, c'est la vie en commun ; c'est ce qui rend la vie en société possible, grâce à l'existence d'un lien social fort, d'un tissu non déchiré entre les gens, aussi bien localement qu'au niveau du pays auquel on appartient... Ainsi la politique d'intégration ne concerne pas d'abord les immigrés. Il faut être clair sur ce point : cette politique ne se limite pas aux immigrés..., elle touche, et en nombre bien plus grand, des Français qui vivent en France mais qui souffrent de cette dissolution du lien social* ».

Autres points de discordance : la commission donne l'impression de n'envisager le type de logement-foyer que comme "transitoire" (point 2). Ainsi elle ne reconnaît pas réellement – ce n'est admis que comme une entorse – le droit des gens à habiter l'endroit de leur choix, et en particulier un habitat collectif de qualité, en foyer permanent. Considéré uniquement comme un lieu de transition vers un logement "normal" pour des personnes classées "démunies", l'hypothèse est alors écartée qu'il pourrait exister des gens qui estiment "normal" de vouloir vivre collectivement.

Enfin, même si le terme "concertation" revient fréquemment, peu de cas est fait de la volonté largement et diversement exprimée par les résidents de foyer de s'organiser et de pouvoir comprendre et s'exprimer à propos de la gestion et de l'animation des foyers. Aucune mesure incitative ne favorise leur formation ni leur mode de représentativité. Bien au contraire, si « *l'intégration à la ville* » est un but affiché, cela semble passer par l'omnipotence du préfet, des autorités locales et parfois des propriétaires ou des gestionnaires, plutôt que par une participation active

21. Cf. *Habitat intégration*, colloque national de Valbonne Sophia-Antipolis, 14 novembre 1992.

des résidents. Le « *déficit de démocratie* » dans la mentalité et les réactions de l'administration française s'y font lourdement sentir. Ces principes sont « *très volontairement* » rattachés à la politique plus générale du logement social ; or, en ce domaine, la situation dans les grandes villes reste déplorable. L'offre se rétracte, le parc social se réduit, les précarités s'accroissent. Les immigrés, célibataires ou regroupés en familles, sont de plus en plus refoulés vers des zones périphériques ou ils croupissent dans des immeubles et meublés qui n'ont de logement que le nom. Tout un trafic immobilier s'organise à leurs dépens. En matière de politique de logement, le pouvoir de l'État a considérablement régressé : non seulement les moyens financiers comme le 1/9 lui échappent en partie, mais encore la décentralisation accroît les pouvoirs discrétionnaires des élus locaux... qui en profitent pour refuser toute nouvelle opération immobilière favorable aux immigrés.

Le Haut Conseil de l'intégration n'a guère le temps d'achever sa tâche. Avec le retour de la Droite, le rapport Cuq prend le relais sans se préoccuper des travaux de ce conseil.

La loi Besson et ses effets

Le problème du logement social, au centre de la réflexion du gouvernement sur l'intégration des immigrés et des démunis des banlieues et des foyers, aboutit le 31 mai 1990 à la loi Besson « *visant à la mise en œuvre du droit au logement* ». La loi Besson réaffirme le droit au logement pour tous, à un logement accessible, appropriable et décent²² ; elle présente ce droit comme un atout majeur de la politique de la ville, d'une politique d'insertion ; elle en décline les procédures privilégiées et présente les outils qu'elle estime adaptés pour sa mise en œuvre. Certaines de ces mesures auraient dû concerner au plus haut degré les foyers. « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et s'y maintenir (art. 1)* ».

22. Droit déjà inscrit dans la loi Quilliot de juin 1982 mais retiré dans la loi Méhaignerie en 1986.

Différentes mesures sont énoncées par la loi :

– des plans départementaux pour le logement doivent être élaborés de façon contractuelle. Ces plans sont effectivement élaborés et offrent des diagnostics, voire des photographies souvent remarquables sur l'état des lieux et sur les problèmes de logement des plus démunis même si certains d'entre eux passent sous silence l'existence des foyers ;

– l'obligation est faite à l'État et aux départements de procéder chaque année à une évaluation des plans départementaux (notamment des PDL, plans départementaux de logement pour les démunis) ;

– des « *protocoles d'occupation du patrimoine social* » (POPS) sont créés : il s'agit de contrats d'objectifs entre communes, État et organismes d'HLM, quasi indispensables là où la situation du logement est la plus tendue, dans les grandes villes en Île-de-France ;

– maintien des différentes aides personnelles (ALS, APL...) ;

– création diversifiée de types de logements nouveaux ;

– secours ponctuels exceptionnels par le FSL (Fonds solidarité logement) ;

– démultiplication des logements sociaux et des restaurations immobilières ;

– concertation entre opérateurs et habitants pour tout projet modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants ;

– accélération dans la création de zones d'aménagement concertées (ZAC).

La ministre déléguée au Logement, Marie-Noëlle Lienemann, déploie beaucoup d'énergie à favoriser le partenariat entre l'État et les départements, assurer l'accès au logement des ménages en difficulté et mettre à leur disposition des outils financiers adaptés : PLA, PST, bail à réhabilitation, FSL... Les limites de cette loi ne proviennent pas tant de ses préconisations que de la place centrale donnée à la collaboration supposée de bonne foi des autorités locales et au dynamisme tout autant supposé des propriétaires. Or, lorsqu'un maire, surtout à Paris, dans la banlieue parisienne et dans les grandes métropoles, ne veut pas participer aux procédures ou le fait à contre-cœur et en traînant les pieds, peu nombreux sont les préfets qui osent l'affronter ou le contraindre. La crise du logement autour de la capitale ne sera

donc pas résolue par cette loi. Du côté préfectoral, la tactique consistera à éviter les embrouilles avec les élus locaux sur des sujets regardés comme mineurs – ceux des foyers – au profit de problèmes jugés par les préfets autrement conséquents. Si bien que l'on ne constate quasiment pas de changements, même si la loi Besson exprime la volonté de prendre en considération les foyers comme tout autre logement social. Les discussions courtoises mais rudes lors de la table ronde du colloque « *Un toit un droit* », organisé par l'UNAF0²³ en 1992, le rappelle à souhait²⁴. De plus, un risque supplémentaire est à nouveau perceptible : celui de situer le problème dans un traitement spécifique et d'identifier les immigrés des foyers à des populations marginales de démunis ou de handicapés sociaux.

Dans le prolongement de la loi Besson, un contrat entre la DIV (Direction interministérielle de la ville) et l'UNAF0 aboutit à une année de réunions d'information sur les implications de la loi Besson pour les gestionnaires et directeurs de foyers privés. L'opération tourne court et se limite à de riches échanges sans lendemain. Après neuf mois de travail, faute d'un renouvellement de convention (la droite reprend le pouvoir) et à cause d'une lecture UNAF0 minimaliste de la convention, les dix projets "pilotes" imaginés par le groupe des animateurs sociaux sont abandonnés. Les associations gestionnaires ne s'en plaignent pas ; à l'époque elles semblent préférer sommeiller dans leur routine plutôt que de prendre de l'avance sur des changements qui s'annoncent inévitables.

Du côté des élus locaux et des décideurs, des dérapages évidents se manifestent. Les foyers ne sont intégrés ni dans les DSQ ni dans les contrats de ville, sous prétexte que ces structures ont été imposées aux municipalités par les préfets. Tout financement (type prix de journée ou autres conventions) est refusé, pour des mesures d'ac-

23. UNAF0 : Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants. Hormis l'AFRP, cet organisme regroupe le plus grand nombre d'associations gestionnaires de foyers de travailleurs immigrés. La SONACOTRA, qui n'est pas une association, n'en fait pas partie. La main tendue, notamment par Rolant, président de la Sonacotra en 1992, lors du colloque de l'UNAF0, *Migrants : un toit, un droit*, a laissé les associations UNAF0 sur la défensive. Actuellement (1999) on assiste à une concertation d'un nouveau type entre UNAF0 et SONACOTRA.

24. Cf. *Migrants : un toit, un droit*, Éd. UNAF0, 10-11 décembre 1992, pp. 64-74.

compagnement social nécessitant l'intervention de professionnels. Aucun nouveau foyer n'est construit. Et pire, l'utilisation du 1/9 (du 1 % patronal de la masse salariale cotisée pour le développement du logement social)²⁵ initialement destiné au logement pour les travailleurs immigrés et leurs familles, est étendue en 1988 au public plus large des "défavorisés" et des plus démunis.

De toutes ces belles intentions, le résultat final reste maigre :

- la stagnation, voire la régression du financement en faveur du logement. En 1990, le progrès est de 3 % certes, mais reste inférieur à celui de l'inflation ; même tendance en 1991 ; ce qui donne dans un article du *Monde* le titre significatif : « Zéro franc, zéro centime » ;

- une nouvelle baisse de la construction neuve en 1990 pour l'Île-de-France ;

- la baisse des constructions locatives sociales neuves, notamment dans les grandes agglomérations ;

- une forte hausse spéculative du prix du foncier dans ces mêmes agglomérations, suivie par une baisse relative qui ne profitera nullement à la progression de logements sociaux ;

- les refus incessants de permis de construire pour de nouveaux foyers de la part de la majorité des communes, même là où aucun foyer n'avait été construit jusqu'alors.

« En Île-de-France, sur 143 communes de la petite couronne, de 1982 à 1988, 21 ont construit 40 % des logements PLA et 21 autres n'en ont construit aucun ».

25. Voir en annexe une note sur le 1/9. Ce 1/9 fait partie des fonds convoités par le Trésor public... pour d'autres utilisations que celle destinée au logement d'immigrés. Le gouvernement Juppé se chargera d'un "hold-up" sensationnel par la convention du 14 mai 1997. Deux types de décisions apparaissent dans ladite convention : 1. Détourner et régler une partie croissante des sommes perdues. Exemple type : la convention "forcée" du 17 septembre 1996 assure un versement de 7 milliards au budget de l'État en 1997 et autant en 1998, soit 50 % de la collecte et des retours de prêts ! 2. Encadrer et régler l'exercice de l'activité par la création de l'UESL (Union économique et sociale pour le logement) directement sous le contrôle centralisé de l'État (et non plus dans une structure souple et fédératrice comme l'UNIL). L'UESL a par exemple le pouvoir de répartir les effets de la ponction étatique des 7 milliards (1997) et des 7 milliards (1998) sur l'ensemble des collectes effectuées.

Les foyers et les Africains...

La cartographie fournie dans le rapport Cuq sur les « foyers de travailleurs migrants de Paris » donne un excellent éclairage des choix hautement sélectifs des élus de la capitale. Les arrondissements du centre et de l'ouest de Paris, avec très peu de foyers, sont de ce point de vue totalement opposés à ceux qui, à l'instar de ceux de l'est, en comptent beaucoup²⁶. De plus en plus, la valeur d'un logement est fonction de ce (ceux) qui l'entoure(nt). En 1960 on manquait de logements, il en fallait pour tous. En 1997 les logements existent, ils ne sont pas pour tous. M. Massot estime à 18 % du parc privé des résidences principales les logements non utilisés à plein temps ou vacants.

Avec Chirac comme maire de Paris, la capitale continue à être vidée de ses ouvriers, en particulier immigrés. Juste avant-guerre, on y dénombrait 15 000 hôtels meublés. En 1996 il n'en reste plus que 900. Selon la préfecture, on détruit à Paris 5 000 à 10 000 logements dits insalubres ; à la reconstruction, sur ce nombre, seuls 2 000 logements sociaux sont prévus. À Paris, le parc social perd chaque année 8 000 appartements... alors que la rotation en HLM est de 0,5 %, rendant impossible tout réel *turn-over*²⁷. Pourtant, certains résidents des foyers choisiraient, s'ils en avaient la possibilité, d'occuper un studio ou un petit appartement. Mais la combinaison du coût dissuasif du parc privé et les différents quotas et barrières d'accès au logement social font que les immigrés, "célibataires" isolés, après des années de foyer, savent pertinemment qu'ils n'ont plus la liberté d'un choix. Ils n'ont pas accès au logement "ordinaire" social ou privé ; on leur refuse habituellement d'améliorer un logement collectif correspondant à leurs aspirations et modes de vie. La dégradation des conditions de vie, le durcissement de cet apartheid de fait vont, tout naturellement, créer des situations de conflit où les Africains, et surtout les familles africaines, manifestent avec force leurs exigences. Comme nous l'avons déjà mentionné, en 1990 puis en 1991, il y a les occupations puis les relogements des familles, majoritairement africaines, qui occupent la place de la Réunion (quarante-

26. Cf. Rapport Cuq, p. 71.

27. Sources : enquêtes du *Nouvel Observateur*, 1996.

huit familles) et le quai de la Gare (plus d'une centaine). Au mois de mai 1992, huit familles africaines, en majorité maliennes, s'installent avec le soutien du maire PC de Fontenay-sous-Bois juste à l'intérieur des terres de la ville de Paris, aux abords du château de Vincennes. Deux semaines plus tard, elles sont 312. Après des négociations et des divisions internes, elles sont encore 237 à se faire expulser à la fin du mois d'octobre pour "raisons humanitaires". Une "mission" de suivi social est mise en place ; elle doit aboutir à leur éventuel relogement. Entre-temps, une centaine de ces personnes, dont soixante-dix enfants, sont entassées à l'intérieur d'une aile désaffectée de l'hôpital Émile-Roux de Limeil-Brévannes, dans des conditions déplorables ; cent soixante-dix autres le sont dans une aile d'hôpital de Nanterre appelée le "bloc de la honte" ; enfin, une cinquantaine d'entre elles sont abritées dans l'hôpital Charles-Foix, à Ivry-sur-Seine. Les autres sont dispersées dans des Algeco dits provisoires, des hôtels et des locaux paroissiaux comme à Notre-Dame de la Gare.

Aujourd'hui, six ans plus tard, en 1998, une trentaine de familles attendent toujours d'être relogées. Les ailes désaffectées de Nanterre et de Limeil-Brévanne sont toujours en service. Entre-temps, les enfants de 1992 sont devenus les ados de 1998. Belle perspective pour le futur de ces citoyens français d'origine africaine, à qui l'on demandera de s'intégrer !

Hier, les intérêts français commandaient l'exil massif de jeunes adultes des colonies ; aujourd'hui, ils justifient, sans ménagement, le renvoi au pays d'origine de ceux qu'ils ont réussi à déposséder d'eux-mêmes : « *Là-bas on me dit que je suis trop blanc, ici on me trouve trop noir !* » L'incertitude du statut des foyers reflète l'incertitude du statut de trop de personnes qui y habitent.