

La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : du traitement spécifique au droit commun ?

« Il y a un danger à enfermer les personnes dans des spécificités, il y a un risque de stigmatisation. Donc en fait pour la DGUHC, le logement des immigrés n'existe pas, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de logement spécifique aux immigrés ».

Chef du bureau des Politiques sociales du Logement au sein de la DGUHC, entretien du 11 mars 2008.

« La position de l'Etat, que je représentais, c'était que ces foyers devaient effectivement rentrer dans le droit commun. »

Ancien délégué général de la CILPI, entretien du 22 octobre 2008.

Les propos de ces deux hauts fonctionnaires annoncent le fil conducteur de ce chapitre. Intervenant tous deux dans l'élaboration et l'administration de la politique de transformation des foyers en résidences sociales, leurs propos soulèvent une question qui se pose aux pouvoirs publics depuis les années 1950 : le logement des immigrés doit-il faire l'objet d'un traitement spécifique ou faut-il préférer une prise en charge par le droit commun, c'est-à-dire par la politique du logement social ordinaire ? En l'occurrence, les politiques publiques françaises en la matière s'avèrent paradoxales : dans l'objectif de faire accéder les populations immigrées aux standards résidentiels qui constituent le droit commun, les pouvoirs publics ont été amenés à créer des formes d'habitat spécifiques et sous-normées, supposées provisoires, telles les cités de transit et les foyers de travailleurs migrants. Ainsi, en France, la question du logement des immigrés a d'abord été traitée sur le mode de la « *différenciation* » (Viet, 1999) avant de connaître, à partir du milieu des années 1970, une « *difficile banalisation* » (Barou, 1997). Ce mouvement de banalisation est marqué par la prise en charge progressive du logement des immigrés par le monde HLM mais aussi par un glissement, voire une dissolution, de la catégorie « immigré » vers celle, plus générale, de « défavorisé » ou « démunis » (Ballain, 1997). Dans ce contexte, ce chapitre vise à interroger l'idée selon laquelle la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales signerait le passage d'une politique spécifique à un traitement banalisé du logement de cette catégorie de population, qui serait ainsi conduite à « rentrer dans le droit commun » pour reprendre les termes du délégué général de la CILPI cités plus haut. Pour ce faire, j'ai cherché à analyser le cadre normatif en vigueur avant et après cette transformation, en prenant le parti de considérer que ce cadre était constitué des dispositions et des normes de droit mais aussi des représentations des acteurs sur ce que sont et ce que doivent être les établissements en question.

Le premier moment de ce chapitre sera donc consacré à l'analyse du cadre législatif et réglementaire. A la lecture des textes officiels, la transformation des foyers en résidences sociales peut être analysée comme un rapprochement du droit commun du logement social (I). Dans un deuxième temps, le propos se centrera sur les représentations : l'étude des discours des acteurs rencontrés met en évidence des références partagées envisageant cette transformation

comme une évolution vers du « vrai logement » et vers le « droit commun » (II). Toutefois, on observera dans un dernier temps que la transformation des foyers en résidences sociales apparaît comme un processus plus hybride et plus nuancé : le passage au droit commun reste inachevé et le traitement spécifique des travailleurs migrants n'est pas complètement aboli (III).

I. Le cadre législatif et réglementaire : un rapprochement du droit commun du logement social

Cette section vise à analyser la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales du point de vue de l'évolution du cadre législatif et réglementaire. On observa tout d'abord que le cadre initial, au regard des normes de construction et du statut d'occupation, place les logements-foyers à la marge du logement social ordinaire. De plus, au sein de cette catégorie, les foyers dédiés à l'accueil des travailleurs migrants sont les plus sous-normés (I.1). On s'arrêtera ensuite sur la résidence sociale pour observer que cette nouvelle catégorie de logement-foyer, appelée à regrouper sous un même statut les différents foyers de travailleurs, occupe une position intermédiaire entre les dispositifs d'hébergement et le logement social ordinaire (I.2). Enfin, on montrera en quoi le passage des foyers en résidences sociales, du point de vue du cadre législatif et réglementaire, se traduit par un rapprochement du droit commun du logement social (I.3).

I.1. Les foyers de travailleurs migrants, à la marge de la marge

Le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la construction des foyers de travailleurs migrants est celui des « logements spécialisés », instauré par la loi cadre de 1957. Il s'agit de foyers destinés à des catégories de populations considérées comme spécifiques, auxquelles n'est pas destiné le logement social ordinaire. Ces « logements spécialisés » diffèrent du logement social ordinaire par leur caractère sous-normé et par le fait qu'il s'agit d'une forme d'habitat collective remplissant des fonctions dépassant le seul hébergement. Mais, surtout, au sein même de ces « logements spécialisés », les foyers de travailleurs migrants relèvent, pendant une période courte mais importante en termes de production, de normes dérogatoires en matière de construction.

I.1.1. Genèse d'une marge du logement social ordinaire

Avant d'entrer dans le détail du cadre réglementaire qui régit la construction des foyers à partir des années 1950, il convient d'en préciser le contexte en matière de politique du logement : c'est la période de production du logement social de masse, qui vise à produire un logement « moderne », confortable et universel à destination principalement des familles. Et c'est à côté, à la marge de ce logement social ordinaire que va se situer la production de logements-foyers destinés à des populations considérées comme spécifiques.

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, la situation du pays en matière de logement est alors catastrophique. La France est exsangue, la reconstruction peine à s'enclencher. Les sans-logis et mal-logés sont légion. Les dommages de guerre ont aggravé la pénurie déjà aiguë depuis les débuts de l'industrialisation et de l'exode rural au siècle précédent (Sauvy, 1947). Et si l'activité industrielle

reprend de l'essor à la fin des années 1940, le logement reste à la traîne. Le récent Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme pose les bases de l'industrialisation du secteur du bâtiment mais il mise sur une relance de la construction par l'investissement privé, qui se révèle insuffisant face à l'ampleur des besoins. De plus, la pénurie se double d'un déficit qualitatif criant. Fait nouveau, les difficultés de logement ne se limitent plus aux classes ouvrières, la crise touche également les couches moyennes. Le recensement de 1954 montre que plus de 20% des ouvriers vivent dans des logements surpeuplés, qu'un quart de la population française est en situation de surpeuplement critique et que le confort des logements reste très rudimentaire (Bachmann & Le Guennec, 2002 : 23 ; Dietrich, 2009 : 48).

Face à l'ampleur des besoins, les pouvoirs publics engagent un effort massif en faveur de la construction neuve : avec le Plan Courant de 1953, « *loger le peuple* » (Flamand, 1989) devient une priorité nationale. En 1958, la création des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité) inaugure le temps des grands ensembles. Le cap de 300 000 logements construits par an est atteint en 1959, et la construction neuve atteindra son pic en 1973, avec 556 000 unités. Malgré tout, le déficit reste long à résorber et l'effort de construction ne bénéficie pas immédiatement à l'ensemble de la population. Le logement « *va rester longtemps une denrée rare voire objet de luxe, ce qui va contribuer à un peuplement sociologiquement assez varié des premiers grands ensembles* » (Blanc-Chaléard, 2006 : 25). Les enquêtes sur le peuplement des logements HLM menées au milieu des années 1950 montrent que les ouvriers et salariés à faibles ressources y sont sous-représentés. Quant aux étrangers, s'ils sont théoriquement en droit d'accéder à un logement social à partir de 1955¹, la réalité est bien différente, et les migrants peuplent alors plus les bidonvilles que les grands ensembles. Si le peuplement des premiers grands ensembles est d'abord le fait des classes moyennes, c'est notamment parce que la « *coalition universaliste* » domine la politique du logement des années 1950. Elle défend une politique « *priviliégiant la construction de logements répondant à un besoin social normé universel* » (Zittoun, 2001 : 11). La doctrine change par rapport aux années d'avant-guerre : il n'est plus question de produire du logement dédié aux ouvriers mais un logement « moderne » et universel destiné à toutes les familles. Alors que les normes dominantes d'hygiène et de sécurité prévalaient pour la construction des HBM (Habitations Bon Marché), les normes de confort, de dimensionnement et de peuplement prédominent pour la production des HLM (Ballain & Maurel, 2002). Et le logement HLM devient lui-même la norme en matière de confort, norme à l'aune de laquelle va être défini le mauvais logement ou le taudis (Massiah & Tribillon, 2000 : 13).

Tandis que ce modèle universaliste permet la production d'un logement social aux standards de confort élevés pour l'époque, il tend toutefois à laisser de côté toute une partie de la population qui n'y a pas accès, parce qu'elle n'a pas les moyens d'accéder à un tel niveau de confort ou parce qu'elle ne correspond pas au profil de la famille standard à laquelle est destiné le logement social. En particulier, le logement HLM n'est pas pensé pour les isolés. Les pouvoirs publics vont donc intervenir par le biais de programmes spécifiques et de « logements spécialisés » (Croizé, 2005). Ainsi va se constituer, en marge du logement ordinaire, un habitat spécifique pour certaines catégories de population. Dès 1955, un décret² autorise les organismes HLM à construire des « foyers de travailleurs » ou des « maisons d'étudiants » destinés à être gérés par des associations à but non lucratif. L'année suivante, un rapport sur le « Logement des travailleurs de faibles revenus » présenté

¹ « Par décret du 20 mai 1955, le logement social devient accessible aux étrangers. La législation réservait alors le bénéfice des HBM, puis des HLM, aux seuls citoyens français, sauf lorsque des conventions avaient été conclues entre la France et un autre pays : c'était le cas de la Belgique, de l'Italie et de la Pologne avant la Seconde Guerre mondiale, et de l'Espagne après-guerre. Cette disposition sera confortée par une circulaire du 28 mai 1963 » (Kamoun, 2005 : 26).

² Décret n°55-565 du 20 mai 1955 portant refonte de la législation sur les Habitations à Loyer Modéré.

par Guy Houist¹ au Conseil Economique et Social s'intéresse à la situation des « cas spéciaux » qui comprennent notamment les « jeunes travailleurs et jeunes travailleuses », les « salariés nord-africains » et les « travailleurs du bâtiment ». Guy Houist affirme l'ampleur et l'urgence des besoins de logements décents pour ces catégories de population, il préconise la construction de foyers pour répondre à ces besoins. « *L'idée d'un mode de logement à part qui serait dévolu aux "cas spéciaux" s'infiltré [donc] dans la phraséologie officielle dès le milieu des années 1950, et elle est reprise dans la loi-cadre de 1957 qui prévoit la promotion de divers genres de logements-foyers* » (Croizé, 2005 : 1-2). La loi stipule en effet que « le gouvernement prendra toutes dispositions en vue de permettre aux organismes d'habitation à loyer modéré de mettre des logements-foyers à la disposition des jeunes, qu'il s'agisse de travailleurs, d'apprentis ou d'étudiants, et à la disposition des vieillards »². Il est alors entendu que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par des organismes d'HLM mais que la gestion soit confiée à des organismes gestionnaires, principalement associatifs.

I.1.2. Un habitat collectif aux normes réduites

Les bases réglementaires d'une production massive de logements-foyers sont donc posées à la fin des années 1950. La production se développe pendant les années 1960 et atteint son plein rendement au cours de la décennie suivante (Croizé, 2005 : 7). Les normes qui encadrent la production de ces « logements-foyers » sont définies par un ensemble de textes réglementaires³ parus pour l'essentiel entre 1960 et 1974. Les précisions apportées par ces textes sur la nature des programmes à construire mettent en évidence l'importance donnée à la dimension collective de ces logements-foyers et la multiplicité des fonctions que ces établissements sont censés remplir : hébergement mais aussi éducation, soin, sociabilité, loisirs... Par exemple, l'arrêté et la circulaire de mars 1960 prévoient, en plus des chambres, des « locaux à usage collectif ou commun » qui comprennent un ensemble de locaux de service : logement et bureau du responsable, logements pour les éducateurs, centre de soins, service buanderie-lingerie, service restaurant, locaux de loisirs (salles de réunion et de jeux, de lecture, ateliers de bricolage)...

En ce qui concerne les surfaces des parties privatives, « *les dimensionnements généralement adoptés disent clairement qu'on est plutôt dans le domaine de l'hôtellerie que dans celui du logement proprement dit* » (Croizé, 2005 : 12), hôtellerie entendue au sens d'hôtels meublés et non de standing. Malgré une légère tendance à l'augmentation au fil du temps, les surfaces des chambres individuelles restent en deçà des « chambres indépendantes » des HLM, excepté pour les personnes âgées qui bénéficient de surfaces plus importantes que les jeunes travailleurs et travailleurs migrants – cf. figure 1.1. Les surfaces collectives sont elles aussi encadrées par les textes réglementaires mais, les espaces de circulation consommant une large part des surfaces requises, cela conduit les constructeurs à rassembler souvent dans une même pièce différents espaces récréatifs ou de service (salle de télévision, lecture et jeux ; salle de restauration et de jeux...). Le niveau d'équipements

¹ Membre du Conseil économique et Social, avocat, militant du mouvement scout, membre de cabinets de ministres du MRP, président de la commission logement de l'Union nationale des associations familiales, vice-président de l'Union nationale des HLM, premier président de l'Union Nationale des Foyers de Jeunes Travailleurs.

² Loi cadre du 7 août 1957, art. 12 III, JO du 10 août 1957, p. 7909.

³ Arrêté du 17 mars 1960, JO du 6 avril 1960, p. 3181-3182 ; Circulaire du 18 mars 1960, JO du 6 avril 1960, p. 3182-3183 ; Arrêté du 25 mai 1961, JO du 3 juin 1961, p. 5044-5045 ; Circulaire du 9 août 1962, JO du 26 août 1962, p. 8415-8416 ; Arrêté du 15 octobre 1963, JO du 16 octobre 1963, p. 9272 ; Arrêté du 28 juin 1966, JO du 5 juillet 1966, p. 5714-5715 ; Circulaire du 30 juin 1966, JO du 5 juillet 1966, p. 5715-5717 ; Arrêté du 18 novembre 1970, JO du 20 novembre, p. 10670-10671 ; Arrêté du 19 juillet 1971, JO du 25 juillet 1971, p. 7373-7374 ; Circulaire du 08 septembre 1971, JO du 21 octobre 1971, p. 10355-10363 ; Arrêté du 13 mars 1974, JO du 24 mars 1974, p. 3378-3377 ; Circulaire du 05 décembre 1974, JO du 22 janvier 1975, p. 954-967.

attendu dans les foyers apparaît également en-deçà des standards de confort du logement HLM. Dans les foyers de travailleurs, qu'ils soient jeunes ou migrants, les normes exigent seulement l'installation d'un « coin-toilette avec lavabo » dans les chambres ainsi que la présence de douches et WC collectifs à hauteur d'« un appareil pour 10 occupants ». L'eau chaude ne s'impose que dans les locaux sanitaires collectifs. Les textes de 1974 modifient légèrement les dispositions précédentes en imposant un ratio plus élevé de sanitaires par occupant (Croizé, 2005 : 9).

FIGURE 1.1 – NORMES DE SURFACE DES PARTIES PRIVATIVES DANS LES LOGEMENTS-FOYERS (EN M²)

Catégorie hébergée	Jeunes et migrants				Personnes âgées			
	Chambre (type I) pour...			Log.	Chambre (type I)		Log. ordinaire	
Type de cellule	1 pers.	2 pers.	3 pers.	I bis (studio)	pers. seule	ménage	I bis (studio)	II (2 p.)
Arrêté du 17/03/1960 (1)								
Minimum	9	13	18	-	15	20	-	-
Arrêté du 25/05/1961	Sans changement							
Circulaire du 09/08/1962 (Résidences universitaires)								
Minimum	9	-	-	-	-	-	-	-
Maximum	10	-	-	-	-	-	-	-
Arrêté du 15/10/1963	Sans changement							
Arrêté du 28/06/1966								
Minimum	9	13	18	25	15	20	25	37
Maximum	12	17	23	33	18	24	33	45
Arrêté du 18/11/1970	Sans changement							
Arrêté du 19/07/1971	Sans changement							
Arrêté du 13/03/1974 (2)								
Minimum	11	15	20	28	16	22	28	36
Maximum	13	17	23	33	20	24	33	50

Source : Croizé, 2005 : 13.

En 1978-79, la notion de respect des « normes d'habitabilité » apparaît pour la première fois dans le secteur des logements-foyers avec les décrets relatifs à l'extension de l'APL (Aide Personnalisée au Logement) à ce type d'établissements¹. Cette évolution réglementaire intervient notamment en réponse au mouvement de grève des loyers qui a agité le monde des FTM au cours des années 1970 (Hmed, 2007 ; 2008a). Ces textes réglementaires rendent possible le conventionnement des foyers à l'APL² dans la mesure où ceux-ci répondent aux normes d'habitabilité requises. Mais force est de constater que relativement peu de foyers entrent dans les normes requises pour le conventionnement à l'époque. Les surfaces minimales des parties privatives fixées en 1978 sont supérieures à celles définies par les textes de 1974, mais avec désormais une distinction entre foyers de jeunes travailleurs et foyers de travailleurs migrants : les surfaces prévues dans les foyers de travailleurs migrants sont légèrement inférieures à celles prévues dans les foyers de jeunes travailleurs (une chambre individuelle doit faire au moins 9m² dans un foyer de travailleurs migrants, 12m² dans un foyer de jeunes travailleurs). Les niveaux d'équipement sont également moindres dans les foyers de travailleurs migrants : tandis que les chambres des jeunes travailleurs doivent nécessairement proposer un « cabinet de toilette » (douche, WC et lavabo), les travailleurs migrants peuvent se contenter

¹ Arrêté du 21 mars 1978 ; Arrêté du 31 août 1979. Décrets complétant le CCH n°79-296, 79-297 et 79-298.

² Cela signifie concrètement, pour les foyers aux normes, la signature d'une convention entre l'Etat, le propriétaire et le gestionnaire, qui permet ensuite aux résidents de bénéficier de l'aide au logement.

d'un lavabo privatif. Il en est de même des « locaux pour services collectifs ou à usage commun » : les surfaces minimales prévues dans les foyers de travailleurs migrants sont les plus faibles parmi les différentes catégories de logements-foyers.

Ainsi, on peut observer avec Jean-Claude Croizé que les caractéristiques des logements-foyers les placent presque toujours en retrait des HLM ordinaires, si bien qu'elles les « *associent le plus souvent à d'autres genres de logements subnormaux¹ pour former une sorte de bas de gamme des HLM* » (Croizé, 2005 : 23). De plus, au sein même des logements-foyers, les foyers de travailleurs migrants sont les plus « bas de gamme » au regard des normes de surface et de confort. C'est sans compter la création d'une catégorie de foyer explicitement « à normes réduites » et spécifiquement dédiée aux travailleurs migrants : les « foyers d'accueil ».

I.1.3. Des « foyers d'accueil » sous-normés pour les travailleurs migrants

En 1971², une nouvelle catégorie de logements-foyers est créée : les « foyers d'accueil », destinés aux travailleurs migrants, aux travailleurs du bâtiment appelés à se déplacer en fonction des chantiers et aux jeunes travailleurs « arrivant des zones rurales » (cf. annexe 3). Ces établissements présentent deux particularités par rapport aux autres logements-foyers, qui rappellent la façon dont sont conçues les cités de transit à la même période (Tricart, 1977) :

- ils sont pensés comme un dispositif offrant un hébergement couplé à une « action sociale importante » visant « à faciliter l'adaptation des travailleurs à un mode de vie différent et à les assister dans la recherche d'un logement, voire d'un emploi, afin de ne pas prolonger la durée moyenne de résidence »³ : ils ont donc vocation à constituer des lieux d'hébergement transitoires pour leurs occupants, à favoriser leur socialisation aux normes de la société française urbaine et industrialisée ainsi que leur insertion dans le marché du travail. Dans le cas des travailleurs migrants, le foyer d'accueil est présenté comme une alternative facile d'accès et peu onéreuse au « bidonville » ou au « taudis garni » ; pour les jeunes travailleurs, il est pensé comme une étape vers « un foyer de type classique » ou un « logement autonome ».
- ils peuvent être construits « en fonction de normes simplifiées » : la surface minimale des chambres individuelles est réduite (elle passe de 9 à 7m²) et on autorise jusqu'à quatre lits par pièce (cf. annexe 3). Le niveau d'équipement minimal (ratio de sanitaires par occupant) est lui aussi diminué (Croizé, 2005 : 11).

S'agissant des locaux collectifs, les termes de la circulaire de 1971 montrent l'importance accordée par ses rédacteurs à leur présence dans les « foyers d'accueil » (cf. annexe 3). Pour la restauration par exemple, il est précisé que ces établissements doivent permettre à leurs occupants de se restaurer « dans des conditions économiques » et qu'il convient donc de prévoir des cuisines d'étage avec réfectoire permettant aux résidents de préparer eux-mêmes leurs repas. La circulaire préconise également l'installation de locaux constituant des lieux de sociabilité (« salle de réunion où sera installé éventuellement un bar cafétéria »), de loisir (salle de télévision), d'éducation (salle pour

¹ Jean-Claude Croizé fait ici référence aux programmes de type « immeubles sociaux de transition » (IST), « programmes sociaux de relogement » (PSR) ou « programmes à loyer réduit » (PLR), sous-normés par rapport au logement HLM, construits pour les familles dites « inadaptées ». Ces programmes étaient considérés comme une étape vers l'accès au logement HLM ordinaire pour ces familles.

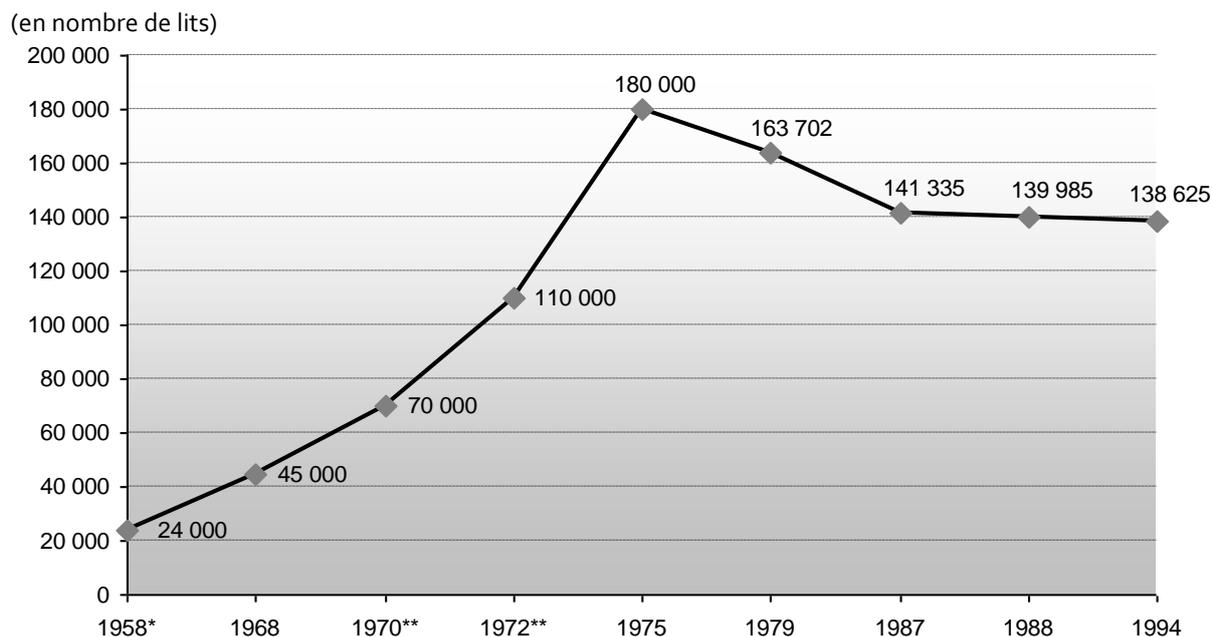
² Circulaire du 08 septembre 1971, JO du 21 octobre 1971, p. 10355-10363.

³ Circulaire du 08 septembre 1971.

les cours d’alphabétisation) ou encore d’installations sportives. On retrouve bien ici l’idée que ces foyers sont conçus comme des lieux offrant autre chose que le seul hébergement : ils sont pensés comme des lieux de vie, de socialisation et d’intervention sociale.

Les « foyers d’accueil » n’auront constitué qu’une catégorie relativement éphémère dans le paysage réglementaire. Dès 1974, année où est officiellement suspendue l’immigration de travail, une circulaire impose de revenir aux normes d’équipement générales des foyers de travailleurs migrants. La construction des « foyers d’accueil » n’a donc été autorisée que pendant quatre ans. Néanmoins, la création de cette catégorie spécifique parmi la catégorie déjà spécifique du logement-foyer est loin d’être anecdotique, pour deux raisons. D’abord, « *même si elle est de brève durée, leur existence dans le royaume des normes suffit à attester, au début des années 1970, la persistance d’une tendance à produire un habitat pauvre* » (Croizé, 2005 : 11) et à confiner les travailleurs migrants à la marge de la marge. Ensuite, les années 1971-1975 correspondent à une période d’intense production de foyers de travailleurs migrants : les capacités d’accueil à l’échelle nationale sont multipliées par trois entre 1970 et 1975 (de 70 000 à 180 000). A partir de 1975, la capacité d’accueil décroît progressivement – cf. figure 1.2. On peut donc supposer que la croissance rapide des capacités d’accueil entre 1970 et 1975 est liée à la mise en œuvre de la circulaire sur les « foyers d’accueil », dont les coûts de production sont inférieurs à ceux des logements-foyers ordinaires.

FIGURE 1.2 – EVOLUTION DE LA TAILLE DU PARC DE FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS A L’ECHELLE NATIONALE ENTRE 1956 ET 1994



Sources : données reconstituées par l’auteure à partir de: Postel-Vinay, 1972 ; Pascal, 1994 ; Hmed, 2006b.

* Pour 1958, le chiffre a été déduit des données présentées dans la thèse de C. Hmed (Hmed, 2006b : 71). Il correspond à la somme des lits offerts dans les foyers construits en 1958 par le ministère du Travail (4 500 lits), la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (7 000), la préfecture de la Seine (3 000) et le ministère de l’Intérieur (9 500).

** Pour les années 1970 et 1972, les chiffres sont issus de l’étude réalisée en 1972 par André Postel-Vinay sur *Le problème du logement des travailleurs étrangers isolés*. Comme dans le rapport Pascal, les chiffres indiqués par A. Postel-Vinay correspondent au nombre de lits en FTM recensés par le FAS (Postel-Vinay, 1972 : 6, 15). C’est parce que les données utilisées par P. Pascal et A. Postel-Vinay sont tirées des mêmes sources que je me suis autorisée à les regrouper dans ce graphique.

Précautions de lecture : les chiffres présentés ici doivent être considérés comme des estimations, puisque même les sources officielles précisent généralement qu’il s’agit d’approximations. De plus, les données quantitatives relatives aux foyers de travailleurs migrants étant très éparses, je n’ai pas pu recueillir les chiffres correspondant à des dates espacées régulièrement dans le temps. Ces données sont tout de même intéressantes à analyser en tant qu’ordres de grandeur.

Ainsi, les foyers les plus sous-normés par rapport au logement HLM ordinaire sont ceux destinés aux travailleurs migrants. Mais le cadre réglementaire que l'on vient d'analyser, défini à partir de la fin des années 1950 et précisé au fil des deux décennies suivantes, concerne essentiellement les normes relatives aux caractéristiques physiques des établissements. Le statut des occupants et les modalités de gestion des établissements ne font alors l'objet d'aucune définition réglementaire. Pendant cette période, le régime qui s'applique dans les foyers est plus proche de celui des hôtels meublés¹ que de celui du logement social ordinaire (prix de journée, pas de bail écrit, pas de droit au maintien dans les lieux...). C'est pourquoi l'entrée des foyers dans le droit commun du logement locatif va constituer l'une des revendications essentielles du mouvement de grève des loyers des années 1970.

I.1.4. L'entrée des foyers de travailleurs migrants dans le droit commun du logement locatif : un point d'achoppement depuis les années 1970

Le mouvement de grève des loyers des années 1970 constitue un moment charnière à plusieurs titres dans l'évolution du secteur des foyers de travailleurs migrants (Bernardot, 1997 ; Hmed, 2006b). On s'intéressera uniquement ici la question du statut des résidents ainsi qu'à celle de l'intégration des foyers dans le droit commun du logement locatif avant leur transformation en résidences sociales. En effet, la reconnaissance du statut de locataire et des droits y afférant constitue l'une des revendications principales du mouvement. Cette revendication n'a jamais abouti mais ce mouvement constitue tout de même le point de départ d'une « longue marche » vers la reconnaissance progressive d'un certain nombre de droits pour les résidents. Reprenons- en, dans les grandes lignes, les différentes étapes (celles-ci sont également reprises de façon schématique dans la figure 1.3 ci-après).

Dès le milieu des années 1970, des réflexions sont engagées par l'administration centrale sur les possibilités d'une clarification et d'une harmonisation du statut des résidents de foyers. Des premières rencontres sont organisées en 1974 à l'initiative du Secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés (SETI) « dans le but de favoriser la concertation et l'harmonisation des structures d'hébergement des étrangers isolés » (Hmed, 2006b : 504). Deux ans plus tard, la Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) anime une série de séminaires dont l'une des conclusions importantes est que « le résident n'est plus un "assisté" ni un "administré" mais "un homme qui a choisi d'adhérer à un contrat équilibré d'hébergement" » (ibid : 504). Pour autant, ce « contrat équilibré d'hébergement » ne prend toujours pas forme et les grèves des loyers perdurent. Parallèlement à ces réflexions, la CNLI et le SETI envisagent le conventionnement des foyers à l'APL comme une voie possible de résolution du conflit (Hmed, 2006b ; Bernardot, 2008), en permettant une diminution du montant des redevances versées par les résidents (question qui faisait partie des revendications des « grévistes »). Dès 1977, une expérimentation du passage à l'APL est réalisée sur un nombre restreint d'établissements. Celle-ci s'accompagne également de la mise en place de l'Aide transitoire au logement (ATL), pour les foyers ne répondant pas aux normes requises pour le conventionnement à l'APL. Conçue pour être transitoire, cette aide perdurera jusqu'à la transformation des foyers en résidences sociales.

¹ D'ailleurs, si les textes réglementaires analysés précédemment parlent de « logements spécialisés », de « logements-foyers » ou de « foyers », le terme en usage au sein de la Sonacotra à la même époque est celui de « foyer-hôtel ».

FIGURE 1.3 – LA RECONNAISSANCE DE DROITS POUR LES RESIDENTS DE FOYERS : ETAPES D'UNE « LONGUE MARCHÉ » INABOUTIE (1974-1989)

Année	Etape (rapport, loi, événement...)	Orientations ou préconisations	Réalisations et avancées en matière de droits des résidents
1974	Rencontres initiées par le SETI*	Harmoniser le statut des structures d'hébergement des étrangers isolés.	
1976-1977	Séminaire de Dourdan animé par la CNLI	Pour l'instauration d'un « contrat équilibré d'hébergement » entre résident et gestionnaire.	Expérimentation concernant l'extension de l'APL aux LF + mise en place de l'ATL*.
1978	Rapport Levard	Pour l'instauration d'un contrat d'hébergement proche du droit commun locatif ; pour l'extension de l'APL aux LF*.	
1979	Rapport de la Commission Delmon	Pour la création d'un statut spécifique aux LF ; pour l'extension de l'APL aux LF.	Extension de l'APL aux LF.
	Circulaire Stoléru	Pour la mise en place d'une instance de représentation des résidents.	Reconnaissance du rôle des comités de résidents.
	Projet de loi d'Ornano	Pour la création d'un statut juridique spécifique pour les LF.	Aucune, projet abandonné.
1981	Table ronde sur l'avenir des foyers organisée par le SETI	Elaborer un nouveau projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et bailleurs.	
1982	Projet de loi complétant la loi Quilliot relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs	Définition législative du statut des établissements de LF, reconnaissance du statut de locataire et droit à l'expression collective des occupants des LF.	Aucune, projet abandonné.
1989	Loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation.	Exclusion des LF du droit commun du logement locatif et des dispositions protectrices pour les locataires.	

*N.B : SETI = Secrétariat d'Etat aux Travailleurs Immigrés ; LF = logements-foyers ; ATL = Aide Transitoire au Logement.

Source : tableau réalisé par l'auteure à partir des sources citées en bibliographie.

A la fin des années 1970, une série de travaux institutionnels se succèdent, avec la publication du rapport Levard¹ et la mise en place de la Commission Delmon². S'ils se rejoignent sur différents points, une question fait débat entre ces différents travaux : faut-il créer, au niveau législatif, un statut juridique spécifique pour les logements-foyers ou faut-il les intégrer dans le droit commun du logement locatif ? Fin 1979, suivant les orientations de la Commission Delmon, un projet de loi « portant création d'un contrat de résidence »³ est déposé par le ministre de l'environnement et du cadre de vie au sein du gouvernement Barre. Ce projet entérine l'idée d'un statut spécifique des logements-foyers plutôt qu'il ne les intègre dans le droit commun locatif, qu'il s'agisse des foyers de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes âgées ou handicapées. Certains

¹ Un rapport est commandé en 1978 par le ministre du Travail à George Levard, membre du Conseil économique et social : *Rapport sur l'hébergement collectif des travailleurs immigrés, ses difficultés et les remèdes possibles*, rendu le 10 juin 1978.

² A la suite du rapport Levard, une « Commission d'étude pour les foyers de travailleurs migrants » est mise en place à la demande du Secrétaire d'Etat en charge des Travailleurs Immigrés pour préparer une réforme de l'hébergement des travailleurs immigrés (Ginésy-Galano, 1984 : 260). La commission est présidée par Pierre Delmon, président de la Commission Permanente des charges locatives et des relations entre les propriétaires et les locataires et membre du Conseil économique et social. Elle est composée de 9 représentants ministériels (9 pour le ministère des Finances, 2 pour le ministère de la Santé et de la famille, un pour le ministère du Travail, un pour le ministère des Affaires étrangères, un pour le ministère de l'Environnement et un pour le ministère de la Justice), de 9 représentants d'organismes sociaux et d'organisations syndicales, 6 représentants des résidents, 4 représentants des organismes gestionnaires, et 2 représentants des directeurs (Hmed, 2006b: 504-505).

³ Projet de loi Barre-d'Ornano, Assemblée nationale, n°1-304.

observateurs considèrent en outre que le projet n'apporte aucune avancée majeure en matière de reconnaissance des droits des résidents (Ginésy-Galano, 1984 : 271). En tout état de cause, le projet, qui a suscité des critiques parmi les mouvements de défense des travailleurs immigrés, n'a jamais été discuté à l'Assemblée nationale. Le changement de majorité de 1981 le rendra définitivement caduc. La même année, alors que les grèves de loyer perdurent, le SETI « présente un projet global de résolution du conflit, en introduisant le conventionnement à l'APL des foyers les plus modernes, qui a pour effet d'abaisser les montants des redevances pour les plus démunis » (Hmed, 2006b : 657). Ce projet se traduit par la parution de trois décrets qui modifient le Code de la Construction de l'Habitation en instaurant l'extension de l'APL aux logements-foyers en avril 1979¹.

Nouveauté introduite par ces décrets, le logement-foyer est désormais défini à un niveau réglementaire : il sont désignés comme des « établissements à caractère social qui assurent le logement dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs meublés ainsi que, le cas échéant, diverses prestations annexes telles que blanchissement, service de soins ou services sociaux éducatifs moyennant une redevance »². De plus, la convention APL signée par l'Etat, le gestionnaire et le propriétaire ouvre un certain nombre de droits pour les résidents des foyers concernés. D'abord, il est reconnu au résident un statut proche de celui du locataire : « est assimilée au locataire et dénommée occupant, toute personne physique résidant dans un logement-foyer, titulaire d'un titre d'occupation »³. Ensuite, obligation est faite aux gestionnaires d'octroyer un titre d'occupation écrit aux résidents, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Les décrets précisent que ce titre d'occupation « ne peut pas être accessoire à un contrat de travail » et doit comporter un certain nombre d'éléments⁴. Enfin, « l'APLisation »⁵ des foyers entraîne également l'encadrement du montant de la redevance demandée aux résidents. Celle-ci doit correspondre à la somme de trois éléments : un « équivalent au loyer » et un « équivalent aux charges locatives » dont le mode de calcul est défini réglementairement, ainsi qu'un montant de « prestations » librement fixé par le gestionnaire (blanchissement, actions socio-éducatives...).

D'un point de vue strictement réglementaire, les décrets relatifs à l'extension de l'APL aux logements-foyers peuvent être considérés comme une étape importante de l'entrée des foyers dans le droit commun du logement locatif. Néanmoins, comme expliqué précédemment, « l'APLisation » des foyers n'est possible que dans la mesure où ceux-ci répondent aux normes d'habitabilité requises. Ainsi, le champ des foyers de travailleurs migrants pouvant bénéficier d'un conventionnement est restreint à la fin des années 1970 : les « foyers-dortoirs » (comprenant des chambres de plus de trois lits), les établissements offrant des chambres individuelles de moins de 9m² et des chambres à deux ou trois lits dont la surface est respectivement inférieure à 15 et 20m² sont de fait exclus du conventionnement. Autrement dit, à peine la moitié des foyers de travailleurs migrants peut bénéficier de « l'APLisation » à l'époque⁶.

¹ Décrets complétant le Code de la construction et de l'habitation (CCH), n°79-296, 79-297 et 79-298.

² Décret n°79-296, art.1^{er}. Cette définition est introduite dans le CCH par l'article R.351-55 qui précise qu'elle concerne les établissements hébergeant des travailleurs migrants, des jeunes travailleurs, des personnes handicapées ou des personnes âgées.

³ Décret n°79-297, art. 1^{er}. Introduit dans le CCH par l'article R.353-155.

⁴ Durée minimale du titre, modalités de résiliation et de reconduction à la volonté de l'occupant, modalités de mise en œuvre de la clause résolutoire du titre, conditions de relogement provisoire pendant la durée des travaux réalisés dans l'établissement le cas échéant, montant et modalités d'évolution de la part de la redevance assimilable aux loyers et aux charges locatives et des cautionnements, montant de la redevance. Cf. Décret n°79-297, art. 1^{er}. Introduit dans le CCH par l'article R.353-165.

⁵ Terme en usage parmi les professionnels du secteur des foyers de travailleurs migrants pour désigner le conventionnement à l'APL.

⁶ En 1981, seules 12 800 places sont conventionnées à l'APL sur un peu plus de 160 000 offertes au niveau national. En 1994, lorsqu'est prévue la transformation des foyers en résidences sociales, le nombre de places conventionnées à l'APL est d'environ 71 000 sur 138 000 au niveau national (cf. *Le parc locatif conventionné à l'APL au 31 décembre 2004*, DGUHC, mars 2006, p.175).

Au début des années 1980, le gouvernement socialiste nouvellement arrivé au pouvoir « *souhaite en finir avec les grèves de loyer (lesquelles se réduisent certes à une dizaine de foyers en 1981) et résoudre la question épineuse du statut juridique du “logement-foyer”, laissée en suspens* » jusqu’alors (Hmed, 2006b : 507). Une table ronde est organisée entre décembre 1981 et décembre 1982 par le nouveau SETI. Sont réunis des députés, des résidents de foyers, deux leaders du Comité de coordination des foyers en lutte, des cadres syndicaux et associatifs, des gestionnaires et des hauts fonctionnaires, pour débattre d’un projet de loi relatif aux droits et obligations des locataires et bailleurs dans le secteur des foyers, qui viendrait compléter la loi Quilliot portant sur les relations entre bailleurs et locataires dans le secteur locatif¹. Un projet de loi est déposé le 21 décembre 1982 sous l’égide du ministre de l’Urbanisme et du Logement². Ce projet donne satisfaction à l’une des principales revendications des résidents des foyers en lutte : la reconnaissance du statut de locataire pour les occupants des logements-foyers³. De plus, il accorde aux locataires un droit à la représentation collective au sein d’un « conseil d’établissement » comprenant également des représentants du gestionnaire et disposant d’attributions larges : consultation sur les modalités de répartition des charges et des prestations annexes, proposition d’engagement de dépenses nécessaires à l’entretien du foyer et même consultation sur le recrutement du responsable de foyer (Hmed, 2006b : 510).

Toutefois, aucune suite n’est donnée à ce projet de loi, l’indétermination du statut des logements-foyers et de leurs occupants perdure. Quelques années plus tard, la loi du 6 juillet 1989 signe l’exclusion des logements-foyers du droit commun du logement locatif en stipulant que les dispositions protectrices instaurées pour les locataires ne s’appliquent pas aux logements-foyers (excepté ce qui concerne l’obligation de fournir un logement décent). Il faudra attendre la loi SRU en 2000 pour que le statut des logements-foyers et de leurs occupants soit défini au niveau législatif, comme on le verra par la suite (cf. §1.3). L’impact des travaux de la table ronde de 1981-82 et du projet de loi avorté ne doit tout de même pas être négligé : l’ensemble des participants dénoncent l’arbitraire instauré par l’absence de règles bien établies et « *la forme même du “foyer-hôtel” ainsi que les modalités de son administration en ressortent fortement et durablement délégitimées et transformées* » (Hmed, 2006b : 508).

Ainsi, on a montré que les logements-foyers les plus sous-normés par rapport au logement HLM, dans lesquels les espaces privatifs et les niveaux d’équipement sont les plus réduits, sont ceux destinés aux travailleurs migrants. Si l’on ajoute à cela l’absence de statut juridique clair de ces établissements et de protections pour les occupants jusqu’aux années 2000, on peut considérer que le cadre normatif des foyers de travailleurs migrants relève plus de l’hébergement que du logement. Voyons donc comment, avec le passage en résidence sociale et l’évolution du cadre réglementaire qui en découle, les foyers de travailleurs migrants tendent à se rapprocher du droit commun du logement locatif social.

¹ Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 « relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ».

² Projet de loi n° 191 complétant, en ce qui concerne les logements-foyers, la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

³ Article 86 du projet de loi : « le contrat par lequel le gestionnaire d’un logement-foyer met à la disposition du locataire, à titre onéreux, un local privatif d’habitation, des locaux et équipements communs ainsi que le cas échéant diverses prestations annexes y compris la fourniture de meubles, est un contrat de location ».

I.2. La résidence sociale : une nouvelle catégorie de logement-foyer, intermédiaire entre l'hébergement et le logement

Créée en 1994, la résidence sociale présente en quelque sorte deux fonctions. D'une part, elle constitue l'un des dispositifs d'« insertion par le logement » destinés à faciliter l'accès au logement des « personnes défavorisées » (I.2.1). D'autre part, elle est conçue comme une catégorie générique appelée à regrouper les anciens foyers de travailleurs (jeunes travailleurs et travailleurs migrants) sous un même statut et dans un même cadre réglementaire (I.2.2).

I.2.1. Un dispositif d'« insertion par le logement », un « produit souple » adapté localement

A partir du milieu des années 1980, la crise de la société salariale et la montée de la « nouvelle pauvreté » participent à ébranler la politique du logement qui, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, avait obtenu des résultats significatifs en termes d'élargissement de l'offre immobilière et d'amélioration des conditions d'habitat de l'ensemble de la population française. La problématique prise en charge par les politiques du logement s'élargit à la question de la précarité et de l'exclusion. Ce mouvement se traduit par la constitution et la consolidation d'un volet social de la politique du logement, à travers la construction d'une politique du logement des « personnes défavorisées » institutionnalisée avec la loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement, et l'émergence d'un nouveau domaine d'action publique : celui de l'« insertion par le logement », également appelé « logement très social » (Ballain & Maurel, 2002 ; Lévy-Vroélant, 2010). Voyons les grands principes de l'action publique dans ce secteur avant d'entrer dans le détail du dispositif résidence sociale.

La politique du logement des « personnes défavorisées » repose sur un nouveau mode de qualification de la demande sociale : selon les termes de la loi Besson, la définition du public « défavorisé » est volontairement ouverte : il s'agit de « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, à accéder à un logement ou à s'y maintenir »¹. La dimension économique intervient pour caractériser ce public, mais pas seulement : l'expression « conditions d'existence » laisse ouverte la possibilité de prendre en compte d'autres éléments (ruptures familiales, professionnelles, problèmes de santé...). La politique du logement des « défavorisés » se donne ainsi pour objectif de considérer les situations particulières des ménages et de leur apporter des réponses personnalisées, s'inscrivant dans le mouvement d'individualisation et de personnalisation des politiques sociales observé en France (Rosanvallon 1995 ; Ion, 2005 ; Soulet, 2005) et plus largement à l'échelle européenne (Ferguson, 2007).

Par ailleurs, la constitution de la politique du logement des « défavorisés » témoigne d'un rapprochement et d'un brouillage des frontières entre politique du logement et action sociale, entre politiques du logement et politiques de l'hébergement qui s'étaient développées dans des cadres et sur des principes distincts (Bonnet, 2007). Historiquement, le logement social était destiné à la population familiale modeste tirant ses revenus du travail, tandis que l'hébergement, qui relève de l'action sociale, avait pour mission d'accueillir les personnes considérées comme marginales ou inadaptées. Mais le développement de la précarité et la dégradation du rapport au travail ont remis en cause la construction de ces catégories de population, amenant un déplacement des frontières

¹ Article 1 de la loi Besson.

qui structuraient des réponses immobilières différentes. Dès lors, la qualification de la demande se fait à partir des représentations des acteurs de terrain et du système d'offre qu'ils construisent (Ballain & Maurel, 2002). La politique du logement des « personnes défavorisées » s'opérationnalise en effet dans les pratiques des acteurs de terrain, et en particulier des associations¹ (Ballain, 2001), qui ont fortement participé à construire le secteur de « l'insertion par le logement ».

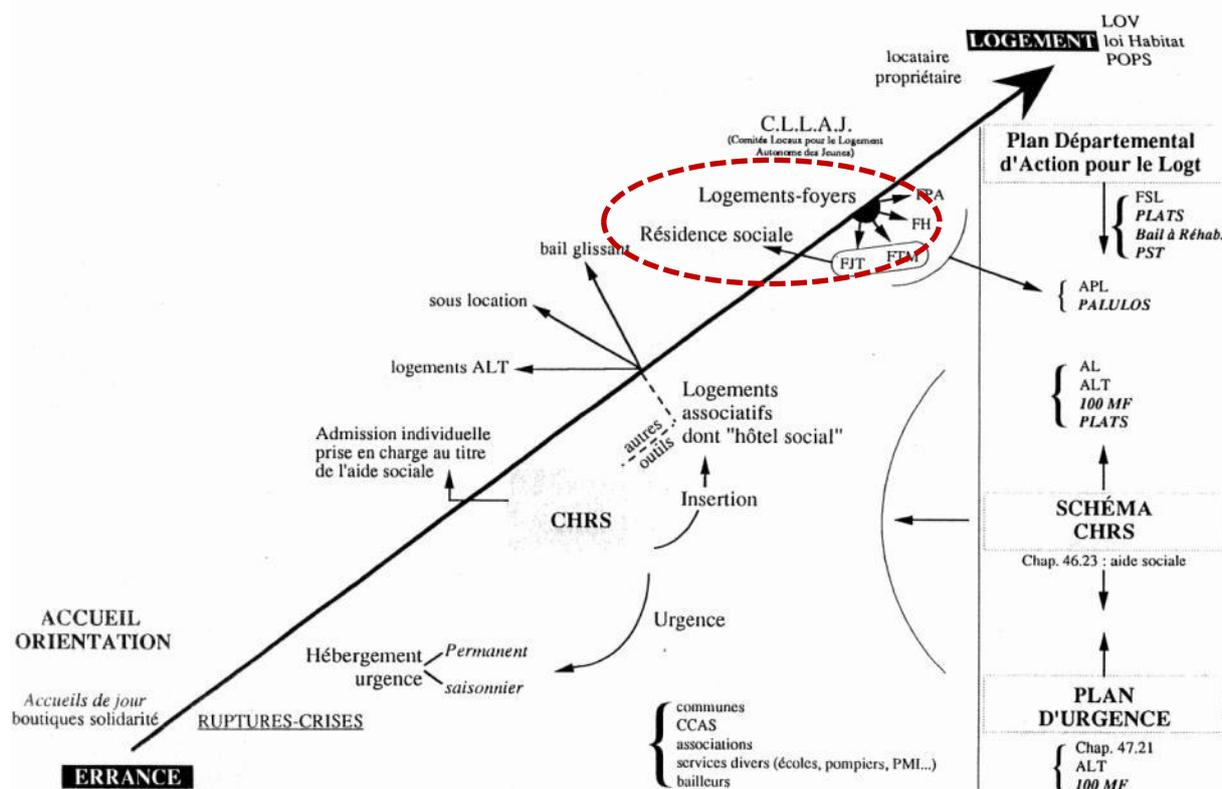
Ce nouveau domaine d'action publique, également désigné « *logement très social* » (Ballain & Maurel, 2002), se construit à l'intersection de l'immobilier et du social. Il se constitue d'une multitude de dispositifs qui ont pour mission d'apporter des solutions de logement temporaires aux personnes qui ne peuvent pas accéder au logement social ordinaire, mais aussi de constituer un support d'« insertion » favorisant l'accès de ces personnes à un logement de droit commun. En effet, l'émergence de ce secteur s'inscrit dans le paradigme qui a participé à refonder les principes et les formes de l'action sociale à partir de la fin des années 1980 : celui de l'« insertion ». Mises en place à partir de la fin des années 1980, les politiques dites d'« insertion » touchent à différents domaines de la lutte contre les exclusions (Revenu Minimum d'Insertion, Fonds d'Aides aux Jeunes, traitement du surendettement...) mais partagent un certain nombre de traits communs : insistance sur un Etat social actif, décentralisé, souple et attentif aux « projets » de l'individu avec lequel la relation est fixée dans un « contrat » (Astier, 1997 ; Duvoux, 2009). Ces politiques s'inscrivent dans les trois mots d'ordre des politiques sociales contemporaines : transversalité, personnalisation et participation (Ion, 2005). Elles insistent sur l'implication des bénéficiaires, à qui il est demandé de « se mobiliser » et d'être « acteurs » de leur « parcours d'insertion », entendu comme un cheminement vers l'« autonomisation » et la « responsabilisation », vers la figure de l'« *individu autonome et responsable* » (Pattaroni, 2007 : 203). Mais ce « parcours » peut passer par de nombreuses étapes intermédiaires. C'est ainsi que « *dans la sphère du logement comme dans celle de l'emploi, l'idée même de l'insertion repose sur la complémentarité des différents types d'offre : dans la sphère de l'emploi, différents contrats sont censés faire progresser les parcours vers l'emploi ordinaire, de la précarité vers la stabilité ; dans la sphère du logement, les offres d'hébergement et de logement aidé se déclinent dans un continuum qui organise aussi, en théorie tout au moins, des parcours vers une position plus assurée* » (Lévy-Vroelant, 2006 : 5). Ainsi, les statuts d'occupation des dispositifs d'« insertion par le logement » sont le plus souvent censés être temporaires. L'issue finale du parcours résidentiel réussi apparaît alors comme l'accès au logement de droit commun ainsi que la capacité de satisfaire aux exigences fondamentales des bailleurs (Bertrand, 2008 : 72).

La résidence sociale fait partie de ce « continuum » de formules d'habitat temporaire intermédiaires qui se multiplient avec une grande complexité à partir des années 1990, comme l'illustre le schéma réalisé par les administrations centrales lors de la création de ce dispositif – cf. figure 1.4.

¹ L'une des particularités de ce domaine de l'action publique réside dans l'importance prise par les acteurs associatifs, à travers l'élaboration de réponses et de modalités d'intervention nouvelles mais aussi la construction d'une expertise et d'une légitimité à intervenir dans la politique du logement. La loi Besson entérine en effet « *la reconnaissance des associations comme interlocuteurs 'experts' et comme acteur légitime de la politique du logement* » (Zittoun, 2001 : 190). Les associations d'« insertion par le logement » prennent en charge trois types de missions : la médiation sociale, qui intervient dans les relations entre locataires et propriétaires de logement ; la maîtrise d'ouvrage, qui vise à la production de logements dits « adaptés » ; et la gestion d'établissements d'hébergement ou de logement temporaire tels que les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) et les résidences sociales (Bourgeois, 2000). Par le biais de procédures d'agrément, elles trouvent une reconnaissance et des moyens d'action auprès des pouvoirs publics (Ballain, 2001). Mais le positionnement de ces acteurs n'est pas sans ambiguïtés. Les recherches qui se sont récemment intéressées aux associations œuvrant dans le secteur de la lutte contre les exclusions ont souligné les dilemmes et contradictions auxquels ces organisations, « mises en concurrence sur un marché organisé et contrôlé par l'Etat », sont confrontées (Hély & Loison, 2011).

FIGURE 1.4 – DE MULTIPLES FORMULES D'HEBERGEMENT ET D'HABITAT TEMPORAIRE INTERMEDIAIRES

Schéma présenté aux participants des journées d'information sur les résidences sociales organisées en 1995 par le ministère du Logement et le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville :



Source : archives de l'Unaf. Document intitulé « Résidences sociales. Journées d'information 1995 », Efel Conseil.

Créée par décret en 1994¹, la résidence sociale est définie de façon plus précise par voie de circulaire en 1995² – cf. encadré 1.1. Il s'agit d'une nouvelle catégorie de logement-foyer, « accessible à tous les ménages (isolés et familles) qui, sans requérir une protection particulière, (...) éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir, et à qui conviendrait cette formule transitoirement »³. Ces premiers éléments de définition situent bien la résidence sociale dans le cadre de la politique du logement des « défavorisés » inaugurée par la loi Besson. Elle constitue une forme de logement-foyer supposée offrir une solution de logement temporaire, dans l'optique d'un parcours résidentiel aboutissant au logement de droit commun. Autrement dit, « l'identification [des] besoins procède d'une problématisation des difficultés des publics en termes d'accidents de parcours, demandant un soutien provisoire et passager, le temps qu'une insertion soit confortée » (Bonnet, 2013 : 133). La seule exception à ce caractère temporaire concerne les résidents des anciens foyers de travailleurs migrants, on reviendra sur ce point par la suite (cf. §III.2).

¹ Décret n° 94-1128 modifiant l'article R. 331-1 du CCH (Code de la Construction et de l'Habitation), Décret n° 94-1129 modifiant l'article R. 351-55 du CCH, Décret n° 94-1130 créant les articles R. 353-165-1 à 165-12 du CCH. Ces trois décrets, datés du 23 décembre 1994, sont parus au Journal Officiel du 27 décembre 1994.

² Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995 relative à la modification de la réglementation logements-foyers créant les résidences sociales (Bulletin Officiel du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, N° 15 du 10 juin 1995). Une seconde circulaire relative aux résidences sociales, publiée en juillet 2006, a abrogé la circulaire d'avril 1995. Il apparaît toutefois nécessaire de revenir d'abord sur le texte de 1995 pour comprendre le sens premier de ce dispositif, et la façon dont il a été créé.

³ Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995, p.1.

L'analyse de la circulaire de 1995 met en évidence la difficulté des rédacteurs à proposer une définition positive de la résidence sociale : celle-ci est surtout définie par la négative. En l'occurrence, elle n'est ni du logement ordinaire, ni un centre d'hébergement. D'un point de vue réglementaire, plusieurs éléments invitent tout de même à considérer qu'elle se situe plus du côté du logement que de l'hébergement (on reviendra dans la dernière section de ce chapitre sur les limites de cette affirmation) : son statut de logement-foyer la place dans le champ du Code de la Construction et de l'Habitat (CCH) et non dans celui du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), le mode de financement des structures au niveau de l'investissement¹ comme du fonctionnement², le conventionnement à l'APL ou encore l'absence de mesures d'accompagnement social systématiques. En effet, pour chaque structure est défini un « projet social », document précisant les publics accueillis ainsi que les moyens mis en œuvre pour répondre à leurs besoins et faciliter leur accès au logement ordinaire. En fonction de ce projet social, des mesures d'accompagnement social peuvent être mises en place, ou non. Pour autant, on retrouve dans le texte de la circulaire un certain nombre d'éléments caractéristiques des dispositifs d'« insertion » : les notions de « parcours », de « projet » et de « contrat », les objectifs d'autonomisation et de responsabilisation des bénéficiaires ainsi que le caractère temporaire et le statut dérogatoire (par rapport au statut locatif de droit commun).

Encadré n°1.1. La résidence sociale selon les termes de la circulaire de 1995

Article 1 : « Qu'est-ce qu'une résidence sociale ? »

« Une résidence sociale est un logement-foyer conventionné à l'APL. Réalisée en PLA [Prêt Locatif Aidé], par construction neuve ou par acquisition-amélioration d'un immeuble existant, ou par le conventionnement d'un foyer de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants existant, une résidence sociale vient compléter, si nécessaire, l'ensemble des structures collectives d'hébergement temporaire d'un bassin d'habitat.

Une résidence sociale n'est pas un immeuble ordinaire de logements. Elle s'en distingue par le statut d'occupation des résidents. Un gestionnaire assure la gestion locative et sociale du logement-foyer dont il définit les règles. Les résidents pourront trouver dans une résidence sociale :

- une solution de logement temporaire avec une APL plus favorable que pour le logement,
- une aide à l'insertion vers le logement,
- éventuellement l'accès à des services collectifs et des prestations annexes au logement.

Par contre les résidents ne disposeront ni d'un statut de locataire ordinaire, ni de l'autonomie totale de la gestion et de l'utilisation de leur partie privative, ni éventuellement de l'ensemble des équipements privatifs d'un logement.

Une résidence sociale n'est pas un centre d'hébergement. En effet, les résidents ne sont pas admis à l'aide sociale du fait de leur entrée dans la résidence sociale, l'accompagnement social s'exerce à travers une collaboration avec les intervenants sociaux, d'autres professionnels, ou des bénévoles locaux.

Disposer d'un lit, d'une chambre ou d'un logement dans une résidence sociale ne peut constituer pour les résidents qu'une étape dans un parcours d'accès à un logement autonome. L'unique exception à prendre en compte est celle des personnes immigrées isolées choisissant cette solution à long terme. »

N.B : les passages soulignés le sont dans le texte de la circulaire.

¹ Crédits d'aide à la pierre destinés au logement social et prioritairement ceux ciblés sur le logement des personnes en difficulté : PLA (Prêt Locatif Aidé) et PLA très social pour les constructions neuves et PALULOS (Prime à l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale) pour les réhabilitations, puis PLA-Intégration à partir de 1998.

² Les résidents ne sont pas considérés comme relevant de l'aide sociale et les résidences sociales ne sont pas financées sur le modèle du « prix de journée » attribué par les services de l'Etat aux organismes gestionnaires, comme c'est le cas pour les centres d'hébergement. Les résidents paient une redevance assimilée à un loyer et encadrée réglementairement. Une fois créée, la résidence sociale fonctionne donc grâce à trois sources de recettes principales : les redevances des résidents ; l'« aide à la gestion locative sociale », subvention qui n'est pas automatique mais délivrée au cas par cas, en fonction des publics accueillis et du projet social ; éventuellement d'autres subventions venant des partenaires locaux (FSL, FAS, collectivités territoriales...) pour renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement social des résidents (Sauvayre & Vanoni, 2003 : 13). Précisons que l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS) s'avère trop faible pour que puisse être mis en place un accompagnement individualisé de même nature que celui dispensé dans les centres d'hébergement, elle vise plutôt la mise en place d'actions de médiation entre les résidents et les services de droit commun ainsi que la mise en place de partenariats avec les bailleurs publics ou privés dans le but de faciliter l'accès des résidents au logement de droit commun.

Une caractéristique importante de la résidence sociale est d'être envisagée comme un « produit souple » susceptible d'être adapté en fonction des réalités locales. Selon les termes de la circulaire, les créations d'établissements doivent correspondre à de « réels besoins locaux », en fonction des tensions des marchés locaux du logement et des besoins identifiés dans les diagnostics des PDALPD (Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées), PLH (Programme Local de l'Habitat), plan départementaux d'hébergement, etc. Les populations accueillies peuvent donc varier et peuvent être définies en fonction de catégories dites « spécifiques » (jeunes travailleurs ou travailleurs migrants par exemple) ou en fonction des situations des personnes (« populations en difficulté de logement », « personnes disposant de ressources modestes à la recherche d'un logement pour une durée limitée, pour des besoins de mobilité professionnelle »). Souhaitant promouvoir la résidence sociale comme un outil des politiques locales de l'habitat, les rédacteurs de la circulaire l'ont conçue comme un dispositif à géométrie variable en fonction de la diversité des besoins repérés, des acteurs en présence et des politiques existantes localement.

Enfin, au regard des acteurs du dispositif, la résidence sociale s'inscrit bien dans les caractéristiques du secteur de « l'insertion par le logement » identifiées précédemment : elle fonctionne avec des associations agréées par les pouvoirs publics locaux qui gèrent les dispositifs et des bailleurs sociaux qui construisent les logements. Dans le cas de la résidence sociale, la gestion peut être assurée par un gestionnaire distinct du propriétaire ou directement par ce dernier, qu'il s'agisse d'un organisme HLM, d'une association ou d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), sous réserve de l'obtention d'un agrément préfectoral. Les compétences exigées du gestionnaire et les missions qui lui sont assignées se situent à l'intersection de l'immobilier (gestion locative et gestion du patrimoine immobilier) et du social (accompagnement des résidents dans l'accès aux services sociaux et au logement de droit commun).

1.2.2. Une catégorie générique pour regrouper les anciens foyers de travailleurs

Au milieu des années 1990, la résidence sociale est conçue comme une nouvelle offre de logement temporaire à destination des « personnes défavorisées ». Mais elle est également pensée comme une nouvelle catégorie générique de logement-foyer ayant vocation à regrouper, sous un même statut, les anciens foyers de travailleurs : foyers de travailleurs migrants (FTM) et foyers de jeunes travailleurs (FJT). D'où l'existence de trois catégories dans la terminologie administrative : « résidences ex nihilo », « résidences ex-FTM » et « résidences ex-FJT »¹. Comment expliquer cette orientation prise par les administrations centrales, qui consiste à regrouper sous le statut de résidence sociale des établissements dont les publics ne correspondent pas *a priori* au public cible de la résidence sociale, à savoir les « personnes défavorisées » ? Deux éléments peuvent participer à expliquer cette orientation : les nouvelles façons de concevoir les politiques du logement et leurs publics qui s'imposent au cours des années 1990 et qui s'écartent des approches catégorielles antérieures, ainsi que les évolutions internes au secteur des foyers de travailleurs.

Le premier élément d'explication tient aux évolutions opérées au sein des politiques publiques avec la mise en place d'une politique du logement des « personnes défavorisées ». En effet, celle-ci s'est accompagnée d'une remise en cause, par les acteurs investis dans la définition de cette

¹ Pour les foyers déjà conventionnés à l'APL avant le 1^{er} janvier 1995, le passage au statut de résidence sociale se fait obligatoirement lors du renouvellement de la convention APL ou en cas de travaux de réhabilitation. Pour les foyers non encore conventionnés à l'APL, le passage en résidence sociale se fait soit à l'occasion d'une opération de réhabilitation soit à l'occasion du conventionnement à l'APL.

politique et de ses dispositifs eux-mêmes¹, des approches sectorielles et catégorielles antérieures, associant une catégorie de public à un dispositif spécifique (Bonnet, 2007). Cette remise en cause porte d'abord sur la capacité de ces approches catégorielles à cibler les populations justiciables d'une aide dans un contexte socio-économique nouveau et à apporter des réponses pertinentes à leurs besoins : les nouvelles formes de pauvreté et de vulnérabilité sociale rendraient caduque une segmentation des publics et des dispositifs fondée sur des critères précis (et en particulier sur le rapport au travail), et conduiraient à privilégier la prise en compte de situations dans leur globalité et leur complexité (HCLPD, 1993). Mais cette remise en cause porte également sur la légitimité des approches catégorielles, considérées comme porteuses d'un risque d'assigner les personnes à une catégorie stigmatisante et à un régime d'exception. Lucie Bonnet observe ainsi une « *critique de l'assignation, qu'il s'agisse de l'assignation à un lieu ou de l'assignation à une catégorie dont le caractère stigmatisant est tenu pour acquis* » (Bonnet, 2007 : 120). En suivant cette analyse, l'option prise par le législateur d'une relative indétermination de la catégorie des « personnes défavorisées » au niveau national (Maurel, 1999) constituerait une forme de réponse à cette « *critique de l'assignation* ». Car si elle a par la suite fait l'objet de critiques, « *dans un premier temps la notion de "défavorisé" a été jugée à même de lever les catégorisations négatives de l'aide sociale* » (Bonnet, 2007 : 122). Enfin, d'autres analyses soulignent le fait que l'introduction de la catégorie des « personnes défavorisées » rompt avec les approches catégorielles antérieures en laissant aux acteurs locaux la charge de la définition des publics visés et de la qualification des bénéficiaires, en fonction des spécificités des territoires et des besoins locaux (Houard, 2008 : 28).

Ainsi, l'émergence d'une politique du logement des « défavorisés » aurait non seulement participé dissoudre la catégorie « immigré » dans celle de « défavorisé » (Ballain, 1997), mais aussi à délégitimer le modèle des anciens foyers de travailleurs, dédiés à des catégories de population strictement délimitées. Les propos du Délégué Général de la Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées (CILPI), chargé de coordonner la mise en œuvre du Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants², vont dans ce sens. Il souligne en effet le changement de paradigme introduit par la loi Besson (passage d'une approche catégorielle et sectorisée à une approche à globale et territorialisée), qui s'incarne notamment dans le dispositif résidence sociale. Inadaptation des politiques sectorisées selon les publics, besoin de réponses définies et coordonnées à l'échelle locale, assignation et mise à l'écart des immigrés dans un dispositif spécifique et discriminant sont autant d'éléments qui ont, selon lui, participé à délégitimer le principe même du foyer de travailleurs migrants :

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2014 (30.11.2007) :

La rupture fondamentale, qui a intellectuellement, politiquement, et administrativement précédé la rupture technique du produit résidence sociale, c'est ce qui s'est produit avec la loi Besson : pas simplement parce qu'elle a énoncé le principe du droit au logement, mais parce que c'est une loi qui consistait à dire que pour avancer sur ces questions de droit au logement, il faut sortir de produits dédiés et de logiques très sectorisées pour mettre en œuvre des passerelles, des ponts dans ces produits et dans ces logiques. Il faut sortir de quelque chose qui vise uniquement les personnes endettées en tant qu'accédant ou uniquement les endettés en tant que locataires, ou qui vise uniquement les travailleurs migrants ou uniquement les jeunes... (...) Et deuxième chose, l'idée qu'il fallait non seulement sortir du sectoriel pour donner un point de vue global, mais ce point de vue global il n'évoluerait que par un niveau d'analyse et de coordination territorialisé, consistant à dire on met autour de la table les responsables dans des dispositifs au niveau du département. (...) Vous avez là un changement de fond qui interpelait déjà profondément la logique même des foyers de

¹ Et en particulier le Haut Comité Pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCPLPD), dont la position peut être analysée par le biais de ses rapports annuels.

² Les missions et le fonctionnement de la CILPI ainsi que les objectifs du Plan de traitement seront abordés en détail dans la dernière section de ce chapitre.

travailleurs migrants, qui... si on veut être clair, c'est une absurdité ce concept. Vu sous l'angle des politiques anti-discriminations ça pourrait être très fortement interpellé. (...) A la fin des années 1950, définir un produit qui a vocation à recevoir des travailleurs migrants – c'est-à-dire... on dirait maintenant des Maghrébins, à l'époque on disait des Arabes – recevoir des Maghrébins, ça ne pouvait qu'aboutir à ce à quoi ça a abouti : faire du logement à part pour des immigrés, ça ne peut qu'aboutir à d'une part du sous-logement, d'autre part une mise à l'écart.

Mais la décision de transformer les foyers de travailleurs en résidences sociales apparaît également comme le produit d'un autre processus : l'évolution des publics et des fonctions remplies par les foyers depuis les années 1970. Au-delà des différences qui ont pu marquer l'histoire, les origines doctrinales, les acteurs et les modalités de la constitution du parc de foyers de travailleurs migrants et de foyers de jeunes travailleurs¹, ils sont tous deux le fruit de la période de reconstruction et d'industrialisation de la France d'après-guerre. La population cible de ces établissements est, à l'origine, caractérisée par deux éléments communs : le travail (plutôt ouvrier et peu qualifié) et la situation de migration (migration internationale pour les uns, migration interne liée à l'exode rural pour les autres). Et ces deux catégories d'établissements entrent en crise à partir des années 1970 : d'une part le modèle même du foyer est remis en cause, avec des grèves de loyer dans les foyers de jeunes travailleurs dès 1972² et un peu plus tard dans les foyers de travailleurs migrants³ ; d'autre part, les deux types d'établissements connaissent, à partir des années 1980 surtout, une évolution du profil de leurs résidents en lien avec la précarisation du travail et la montée du chômage : ils sont amenés à « recruter » leurs résidents parmi une population de plus en plus précaire et démunie, en difficulté d'accès au logement.

Dans les foyers de jeunes travailleurs, dès le début des années 1980, il est observé une diversification du statut socioprofessionnel des résidents avec un accueil plus large que par le passé de scolaires, de chômeurs, de travailleurs précaires et de jeunes sous tutelle de la DDAS (Direction Départementale de l'Action Sociale) (Galland & Louis, 1984 : 71), révélant des difficultés de remplissage. La présence des chômeurs dans ces foyers est observée dans les mêmes proportions qu'à l'échelle de la société française, ce qui n'était pas le cas dans les années 1960 et 1970, où la part des chômeurs dans les foyers de jeunes de travailleurs était moindre. De plus, ces établissements sont touchés par des évolutions sociodémographiques plus larges, et notamment la désynchronisation des événements longtemps considérés comme les étapes de l'entrée dans la vie adulte, à savoir la décohabitation, l'accès à un emploi stable et la mise en couple (Galland, 1995). L'allongement de la durée des études, l'accroissement des mobilités étudiantes et professionnelles, la multiplication des contrats de courte durée au début de la vie active ou encore l'installation en couple plus tardive constituent autant d'évolutions qui influent sur les besoins de logement et l'accès à l'indépendance résidentielle (Pan Ke Shon, 2010). Ces phénomènes interrogent alors fortement le secteur des foyers de jeunes travailleurs, le sens de son action et le contenu de ses missions : *« ces institutions peuvent-elles répondre, et au prix de quels réaménagements éventuels, au mode d'insertion socio-professionnelle qui semble évoluer progressivement du principe de linéarité et*

¹ Sur la diversité des origines doctrinales des foyers de jeunes travailleurs, entre catholicisme social, œuvres des jeunesses protestantes et mouvement laïque d'éducation populaire, se référer à l'ouvrage d'Olivier Galland et Marie-Victoire Louis (Galland & Louis, 1984).

² Les revendications portent essentiellement sur les points suivants : refus de la stricte discipline imposée, refus des expulsions, démocratisation de la gestion (Galland & Louis, 1984).

³ Des premiers mouvements sporadiques de cessation de paiement éclatent dès la fin des années 1960 dans des établissements gérés par des associations, avec trois sujets de revendications principaux : la qualité et le confort du logement, le niveau des redevances et le mode de gestion (on y reviendra dans la deuxième partie). Toutefois, *« ce n'est qu'à partir de l'été 1974 que le mouvement de cessation de paiement, jusqu'alors circonscrit et marginal, tend progressivement à se "dé-localiser", en touchant de plus en plus de foyers Sonacotra »* (Hmed, 2007 : 60). La mobilisation va croissante jusqu'en 1979. Les résidents protestent contre la hausse de la redevance locative, l'inconfort des établissements, l'exiguïté des chambres et le mode de gestion inspiré de l'armée coloniale ; ils revendiquent également *« le libre usage des lieux et la possibilité d'une redéfinition des fonctions assignées aux foyers-hôtels »* (Hmed, 2008a : 154).

d'instantanéité (passage immédiat de l'école au travail, de la famille au mariage) au principe de flexibilité et de prolongation de l'indétermination sociale et professionnelle (développement de modes de vie précaires, généralisation de la cohabitation juvénile) ? » (Galland & Louis, 1984 : 9). A ces enjeux auxquels sont confrontés les foyers de jeunes travailleurs dès le début des années 1980, les organismes gestionnaires apportent des réponses diverses, « qui vont de la volonté de maintenir inchangée leur vocation pédagogique et militante à la simple intégration au dispositif de l'hébergement social » (ibid, 1984 : 71).

Parallèlement, les foyers de travailleurs migrants voient également le profil de leurs résidents évoluer, avec cependant de fortes différences selon les secteurs géographiques. D'abord, le conflit des années 1970 précipite l'ouverture des établissements à de nouvelles catégories de population en raison d'une volonté des dirigeants des organismes gestionnaires de faire disparaître leur image d'habitat ségréatif, fortement mise en cause pendant les grèves de loyer (Barou, 2000-2001 : 19). Mais à cela s'ajoutent surtout des « *impératifs de reconversion partielle pour des raisons de survie financière* » : « *avec une ouverture plus large du parc HLM et la réalisation du regroupement familial, beaucoup d'immigrés quittèrent les foyers à la fin des années 1970. Pour pallier cette perte de clientèle, qui remettait en cause leur raison d'être, de nombreux gestionnaires durent entreprendre la modification de leurs produits pour y accueillir des populations différentes* » (Barou, 1996 : 10). Cette tendance est plus ou moins marquée selon la localisation des foyers : « *construits et aménagés durant une période de croissance économique, leurs implantations sont principalement liées aux grands bassins d'emploi. Ils sont construits dans des espaces qui peuvent connaître soit la pression extrême sur le marché du logement, comme en région parisienne, soit des phénomènes de quasi-désertification de sites industriels occupés et utilisés par le passé* » (Bernardot, 1995 : 6). La vacance est donc forte dans les foyers situés dans des zones marquées par la désindustrialisation, tandis qu'elle est nulle dans les établissements situés dans les secteurs qui restent pourvoyeurs d'emplois pour les travailleurs immigrés, c'est-à-dire la région parisienne et, dans une moindre mesure, les grandes agglomérations. Pour faire face à la vacance, les organismes gestionnaires comblent les places laissées libres par l'accueil de demandeurs d'asile, de réfugiés en attente de logement mais aussi de chômeurs ou de salariés au statut précaire et aux faibles revenus, immigrés ou non, qui ne trouvent pas à se loger ailleurs. Dans le même temps, le contrôle de plus en plus strict de l'immigration rend les allées et venues des migrants entre la France et leur pays d'origine plus difficiles, si bien que ceux qui sont encore dans les foyers en sont de plus en plus captifs et vieillissent sur place. Ainsi, les évolutions de la composition de la population des foyers depuis les années 1980 présentent trois grandes dimensions : « *le vieillissement sur place d'une partie des résidents d'origine* », « *la paupérisation croissante des usagers* » et « *la diversification accrue des origines nationales des résidents* » (Bernardot, 1997 : 208), avec notamment une importante proportion de Français non immigrés qui sont souvent des personnes en difficulté sociale et/ou économique (Pascal, 1994 : 57).

Ainsi, lorsqu'est créée la résidence sociale au milieu des années 1990, bon nombre de foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants accueillent déjà une population qui correspond au public cible de la résidence sociale (les « personnes défavorisées »). Le rôle des foyers a donc évolué avant leur transformation en résidences sociales et l'évolution du cadre réglementaire, pour une partie du parc, vient entériner des évolutions de fait. Néanmoins, le changement de statut des établissements se traduit par leur entrée dans un nouveau cadre normatif, qui peut être analysée comme un rapprochement du droit commun du logement social.

I.3. La transformation des foyers en résidences sociales : un rapprochement du droit commun du logement social

Les évolutions du cadre normatif induites par la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales seront ici envisagées sous trois aspects : les normes relatives aux caractéristiques physiques des établissements et à la nature des équipements proposés, au statut d'occupation et aux droits des résidents, ainsi qu'aux modalités de gestion locative. Deux séries de textes constitutifs de ce cadre normatif seront prises en compte dans l'analyse : les deux circulaires sur les résidences sociales publiées en 1995 et 2006¹ ; les textes législatifs adoptés sur le logement-foyer depuis 1995, notamment la loi SRU² en 2000 et la loi ENL³ en 2006, qui ont consacré la reconnaissance de nouveaux droits pour les occupants de ce type d'établissements.

I.3.1. De l'habitat collectif au logement individuel

Comme expliqué précédemment, l'une des caractéristiques de la résidence sociale est d'avoir été pensée comme un dispositif souple, à géométrie variable en fonction des besoins auxquels les établissements cherchent à répondre. Cette propriété s'applique aux caractéristiques physiques des structures et à la nature des équipements proposés. En effet, la circulaire de 1995 ne définit pas de normes particulières sur ces aspects : elle précise uniquement que les normes qui s'appliquent en matière de construction sont celles en vigueur pour l'ensemble des logements-foyers conventionnés à l'APL, définies en 1978-79, évoquées précédemment (cf. §I.1.2). Néanmoins, la circulaire indique aussi que ces normes, définies à la fin des années 1970, ne correspondront pas nécessairement aux projets de résidences sociales qui vont voir le jour. C'est pourquoi le texte prévoit la possibilité, pour les préfets, d'accorder toute dérogation jugée utile concernant les surfaces des chambres, le partage éventuel des chambres ou logements entre plusieurs résidents, la nature des équipements privatifs ou encore l'organisation des équipements collectifs. La seule orientation donnée par la circulaire se porte en faveur de la chambre individuelle : « pour les isolés, les choix constatés lors des réalisations récentes s'orientent vers des chambres individuelles [souligné dans le texte] de taille restreinte quitte à ce qu'elles ne soient pas dotées d'un équipement sanitaire complet (absence de WC notamment). Les chambres à 4 lits et plus ne relèvent pas du conventionnement APL ». Par ailleurs, tandis que les règles définies au cours des années 1960 et 1970 insistaient sur la présence de locaux collectifs (sociabilité, loisirs, soins...), la circulaire de 1995 sur les résidences sociales laisse aux acteurs locaux une grande marge de manœuvre sur ce point⁴. Et en ce qui concerne les services collectifs, le texte évoque uniquement la possibilité, ou non, de prévoir un service de restauration.

¹ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales. L'élaboration de cette nouvelle circulaire sur les résidences sociales, qui abroge et remplace celle de 1995, fait suite à une évaluation du dispositif réalisée en 2002 dans six régions pour « apprécier la bonne adaptation des résidences sociales aux besoins des publics (...) qui cumulent les difficultés économiques et sociales ». Cette évaluation a donné lieu aux conclusions suivantes : l'insuffisance quantitative de l'offre et la nécessité de mieux adapter l'offre aux besoins qualitatifs identifiés localement. « Au 31 décembre 2004, 758 résidences sociales comportant 50 972 logements étaient recensées. Plus de la moitié d'entre elles (369) sont des résidences créées ex-nihilo. Cependant, en termes de capacité, 11 000 logements seulement du parc des résidences sociales ne sont pas issus de la transformation de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs. Si le nombre de logements « produits » annuellement en résidences sociales n'est pas négligeable : 5 000 répertoriés chaque année en moyenne, la part d'offre nouvelle issue des résidences créées ex-nihilo n'est que d'environ 1 300 logements, ce qui reste très insuffisant au regard des besoins diagnostiqués », Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales, p. 1.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « Loi SRU ».

³ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « Loi ENL ».

⁴ « Selon les cas et le rôle joué par la résidence sociale dans le marché local du logement, elle pourra ressembler à un logement-foyer traditionnel doté de 6 à 10m² de surfaces collectives par logement y compris un équipement collectif de restauration, ou bien à un

Avec la publication de la circulaire de 2006, les prescriptions relatives à la configuration des lieux deviennent plus précises. Si le texte envisage toujours la nécessité d'adapter le bâti en fonction du projet social de la structure, il insiste clairement sur la production de logements individuels dits « autonomes », c'est-à-dire comprenant une cuisine et une salle d'eau privatives¹. En ce qui concerne la nature des prestations proposées par le gestionnaire et en particulier à la question d'un éventuel service de restauration, la circulaire donne désormais la priorité à la « kitchenette individuelle » plutôt qu'au service collectif ou aux cuisines d'étage².

Ainsi, l'évolution du cadre réglementaire induite par la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales va dans le sens d'une inversion des rapports entre espaces privatifs et espaces collectifs. C'est ainsi que l'on peut parler d'un rapprochement du droit commun du logement : le changement de statut des établissements suppose le passage d'une forme d'habitat très collective à une forme individualisée, sur le modèle du studio entièrement équipé.

1.3.2. Le résident : des droits qui se rapprochent de ceux du locataire

On a observé que la reconnaissance du statut de locataire et des droits y afférant pour les occupants des foyers de travailleurs migrants avait constitué l'une des principales revendications du mouvement de grève des loyers des années 1970, mais que cette revendication n'avait pas abouti. Le passage des foyers en résidences sociales modifie quelque peu la donne sur ce point. Si le cadre normatif ne reconnaît toujours pas au résident un statut de locataire à part entière, ce dernier est désormais « assimilé au locataire ». Puis, au cours des années 2000, les lois Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) et Engagement National pour le Logement (ENL) accordent de nouveaux droits et protections aux résidents des logements-foyers. Si la reconnaissance du statut de locataire à part entière reste une conquête inachevée, force est de constater que les droits des résidents tendent à se rapprocher de ceux du locataire.

Un résident « assimilé au locataire »

Comme on l'a vu précédemment, l'« APLisation » des foyers ouverte par les décrets de 1979 allait de pair avec la reconnaissance de certains droits pour les résidents, en particulier le droit à disposer d'un titre d'occupation écrit, à connaître les modalités de calcul des montants de redevances ou encore à bénéficier de l'APL. Néanmoins, en 1994, seulement 60% des capacités d'accueil en foyers de travailleurs migrants à l'échelle nationale sont conventionnés à l'APL (Pascal, 1994 : 69). Dans ce contexte, la transformation des foyers en résidences sociales, qui se traduit systématiquement par le conventionnement à l'APL, doit entraîner une généralisation du statut et des droits reconnus au résident à partir de 1979 dans les foyers conventionnés.

En effet, les décrets de 1994 sur la résidence sociale introduisent de nouvelles dispositions dans la partie réglementaire du CCH (art R.353-165), qui édictent un certain nombre de droits pour les

immeuble de chambres isolées et de logements, avec des équipements d'étage et quelques locaux nécessaires aux activités de gestion et d'accueil de la résidence sociale », Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995.

¹ Le texte stipule que les porteurs de projet doivent veiller à « viser une évolution des structures vers le logement autonome (en neuf, l'autonomisation doit être systématique). A titre d'exemple, la salle de bain privative est à privilégier dans tous les cas. En matière de réhabilitation il faut tenir compte, pour se rapprocher des prescriptions techniques des résidences sociales, de la nécessité d'une superficie minimale de la chambre de 12m², voire 14m² », Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006, Annexe 7, p.38.

² « L'objectif recherché est, dans tous les cas, de faciliter l'autonomie des résidents et leur accès à une alimentation équilibrée à un coût raisonnable, la solution de la kitchenette individuelle étant la plus appropriée », Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006, p.30.

résidents. Ces dispositions reprennent en partie la formulation utilisée dans les textes de 1979 : « est assimilée au locataire et dénommée résident, la personne physique titulaire d'un titre d'occupation »¹. Le « résident », qui était dénommé « occupant » en 1979, n'est toujours pas reconnu locataire à part entière mais il est « assimilé au locataire » et a droit à un titre d'occupation écrit. Chose nouvelle par rapport à 1979, le CCH introduit une sorte de droit au maintien dans les lieux pour le résident en précisant que le titre d'occupation doit être conclu pour une durée d'un mois et est renouvelable par tacite reconduction, et en encadrant les conditions de résiliation du contrat par le gestionnaire². D'autres droits sont également précisés pour les résidents, dont notamment : le droit à être informé en cas de réalisation de travaux dans la résidence, à être relogé en cas d'évacuation temporaire, à être informé du nouveau montant de la redevance après travaux et à se voir proposer des solutions de relogement en cas de perte de capacités d'accueil ; le droit à recevoir une quittance détaillée ; le droit à être informé du contenu de la convention APL liant l'Etat, le propriétaire et le gestionnaire ainsi que des conditions financières de son accueil dans la résidence sociale ; le droit à bénéficier des aides publiques éventuelles en cas d'impayés.

Mais il faut préciser que les droits énoncés ici sont uniquement inscrits dans la convention APL de la résidence, signée par l'Etat, le propriétaire et le gestionnaire de l'établissement. Or, la valeur juridique de ce type de convention est incertaine : « *le résident est-il fondé à réclamer devant le juge le respect des dispositions le concernant ?* », s'interroge le juriste Jean-Philippe Brouant sollicité sur ce sujet par l'Unaf (fédération des organismes gestionnaires de foyers et résidences sociales) (Brouant, 2007 : 8). La question se pose dans la mesure où la convention APL « *n'est qu'un contrat auquel le résident n'est pas partie et il est de jurisprudence classique qu'un contrat ne peut emporter d'effet vis-à-vis d'un tiers* » (ibid : 8). Reste que la jurisprudence, dans le cas des logements de droit commun conventionnés à l'APL, a pu considérer que « *le locataire était en droit de demander en justice le respect par le bailleur des dispositions du contrat de bail et de la convention passée entre l'Etat et le bailleur (CA Versailles, 28 mai 1999, req. N°1997-4004). Transposé à la situation des logements-foyers, cela signifierait qu'ils sont en droit d'invoquer devant le juge la non-conformité de leur contrat d'occupation à ce qui est prévu dans la convention APL* » (ibid : 8) explique le juriste.

Les évolutions du cadre normatif introduites par la transformation des foyers en résidences sociales participent donc à une plus grande protection des droits des résidents. Mais il se n'agit que de dispositions à valeur réglementaire, donc inférieures à celles relevant de la loi selon le principe de hiérarchie des normes. Aussi, il faut attendre les années 2000 pour que la loi prenne en charge la question du statut et des droits des résidents des logements-foyers.

Des droits qui acquièrent une valeur législative au cours des années 2000

Après les échecs des projets de loi sur les logements-foyers en 1979 et 1982 évoqués plus haut, c'est la loi SRU, en 2000, qui vient donner aux résidents un statut de valeur législative. De plus, elle reconnaît aux résidents le droit à la représentation et à l'expression collective. Ce mouvement est ensuite conforté par la loi ENL en 2006, qui entérine le droit des résidents à l'hébergement de tiers. Comme le souligne le Collectif pour l'Avenir des Foyers (COPAF), association de défense des résidents, « les lois SRU et ENL ont été un premier pas : le foyer a cessé d'être un foyer-hôtel, un hébergement

¹ Décret n°94-1129 du 23 décembre 1994, art. 3. Introduit à l'article R.353-165-10 du CCH.

² « Le gestionnaire ne peut résilier le titre d'occupation que pour l'un des motifs suivants : 1° Inexécution par le résident de l'une des obligations lui incombant en application du titre d'occupation ou manquement grave ou répété au règlement intérieur ; 2° Fait pour le résident de ne plus remplir les conditions d'admission dans la résidence sociale ; 3° Cessation totale de l'activité de la résidence », Décret n°94-1129 du 23 décembre 1994, art. 3. Introduit à l'article R.353-165-12 du CCH.

temporaire et il est, enfin, devenu un logement, à titre de résidence principale avec un contrat permettant à ses occupants d'être représentés dans un conseil de concertation »¹. Si les militants estiment ces évolutions toujours insuffisantes et continuent de revendiquer un statut de locataire à part entière, elles participent tout de même au rapprochement des foyers du droit commun du logement social. Avant d'entrer dans le détail de ces deux textes, revenons sur la mobilisation du COPAF à la fin des années 1990.

Après la publication des textes officiels relatifs à la transformation des foyers, le COPAF se mobilise en faveur de la reconnaissance des droits des résidents. Le collectif travaille sur la préparation d'un projet de loi insistant sur les points suivants : la création d'un statut de « résidences locatives collectives », la reconnaissance pour les occupants des foyers du statut de locataire et de l'ensemble des droits qui y sont attachés, ainsi que l'édiction de droits supplémentaires liés à l'aspect collectif du foyer, « les droits à la représentation et à la négociation ainsi que les droits à la jouissance des espaces collectifs et à la prise en charge de la vie collective » (COPAF, 1999 : 10).

Ce projet conduit le COPAF à l'organisation d'un colloque en novembre 1999, réunissant, au sein de l'Assemblée nationale, des représentants de l'ensemble des institutions et acteurs concernés², autour du sujet suivant : « Du non-droit au droit, quel avenir pour les foyers de travailleurs immigrés ? ». Sans retracer l'ensemble des interventions et des débats, relevons les grandes lignes du projet de loi proposé par le COPAF et le soutien témoigné par les acteurs présents. Pascal Winter, avocat associé au COPAF, expose les orientations proposées par le collectif. Le juriste souligne d'abord le fait que le passage des foyers en résidences sociales peut être considéré comme un progrès grâce au conventionnement à l'APL, qui implique selon lui « un minimum de contrôle sur les organismes gestionnaires, et de rapport entre les pouvoirs publics, les organismes gestionnaires, les mairies et les résidents »³. Mais ce progrès est, aux yeux du COPAF, insuffisant. Pour aller plus loin, le collectif propose un projet de loi orienté autour de trois axes :

- **reconnaissance du caractère permanent de l'habitat en foyer** : c'est reconnaître au résident le droit à un bail, avec une « durée importante et normalement renouvelable du bail » ;
- **droit des résidents à un « domicile privé », autrement dit, à « être chez soi »** : « domicile privé, ça veut dire aussi le fait qu'on ait le droit d'y recevoir ou d'héberger des gens ; ça veut dire que ce soit un endroit de domiciliation : par exemple, (...) par le fait qu'on puisse y domicilier une association » ;

¹ COPAF, Document de présentation du colloque intitulé « Comment changer la loi sur le statut des résidents des logements-foyers et des résidences sociales ? », organisé le 22 février 2013 à l'Assemblée Nationale.

² Parmi les intervenants, on peut relever la présence de représentants des résidents des foyers et des associations de soutien aux résidents, d'organismes gestionnaires, de l'Etat mais aussi de députés et d'élus locaux. En voici la liste par ordre d'intervention au cours du colloque : Michel Fiévet, membre du COPAF ; Patrick Farbiaz, Représentant des "Verts", attaché parlementaire du député Noël Mamère ; Ali El Baz, membre de l'Association des travailleurs marocains en France ; Patrick Braouezec, Député de Seine-Saint-Denis, Maire de Saint-Denis ; Pascal Winter, avocat associé au COPAF ; Diallo Madicoulé, Secrétaire général du Comité Central des comités de résidents des foyers SOUNDIATA ; Madeleine Buyck, assistante sociale ; Jean Rebuffel, Délégué de la Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées (CILPI) ; Alain Simon, Secrétaire confédéral en charge du logement à la confédération CFDT ; Jean-Marie Oudot, Directeur Général de l'AFTAM, Vice-Président de l'UNAF0 ; Stéphane Peu, adjoint au maire de Saint Denis ; Hamédy Diarra, Président du Comité de résidents du foyer Pinel à Saint-Denis ; Yves Burgeat, urbaniste associé au COPAF. Les actes du colloque mentionnent également la participation de 259 personnes à la journée, sans compter « ceux qui, par courrier interposé et personnalisé, auraient souhaité, voire aimé, être des nôtres, notamment Monsieur Louis Besson secrétaire d'Etat au logement, Messieurs les députés Mamère et Hascouët qui nous ont soutenus pour l'organisation de ce colloque en cette Assemblée Nationale, Messieurs Belorgey, Sarre, Delanoë, Huchon, le maire de Villejuif, enfin Madame Madelin, responsable de "Profession Banlieue" ».

³ Les propos cités entre guillemets dans les paragraphes suivants sont issus de : COPAF, « Du non- droit au droit, quel avenir pour les foyers de travailleurs immigrés ? », Actes du colloque tenu à l'Assemblée Nationale le 20 Novembre 1999, Intervention de Pascal Winter.

- **droit à la représentation et à l'expression collective des résidents** : « c'est la reconnaissance et la nomination du Comité de résidents en tant que (...) représentant les résidents du foyer, ayant un droit à la parole (...), dont l'approbation est indispensable à un certain nombre de décisions prises à l'intérieur du foyer et dont la participation à la décision puisse être exigée au niveau de la vie collective du foyer ». Pour le COPAF, cela implique également « que les comités de résidents soient représentés au niveau des conseils d'administration des organismes gestionnaires, mais (...) aussi dans des instances qui doivent se réunir régulièrement et qui regroupent la mairie, la préfecture et les comités de résidents, pour discuter de la place du foyer dans la ville ».

A l'occasion de ce colloque, deux personnalités politiques affirment leur soutien aux propositions du COPAF. Patrick Farbiaz, représentant des "Verts", attaché parlementaire du député Noël Mamère, expose des projets d'amendements à intégrer à la loi SRU, alors en préparation, allant dans le sens de la proposition du COPAF de créer un statut de « résidences locatives collectives ». Patrick Braouezec, député de Seine-Saint-Denis et Maire de Saint-Denis, prend position dans le même sens. Ainsi, ces réflexions aboutiront effectivement à un amendement présenté par les députés Verts, sous forme d'article additionnel à la loi SRU. Voyons-en le contenu.

Par son article 194, la loi SRU introduit dans le CCH un chapitre intitulé « Mesures relatives à la protection des personnes logées en logement-foyer ». L'article L.633-1 du CCH définit dès lors la catégorie « logement-foyer » de la façon suivante : « Un logement-foyer, au sens du présent chapitre, est un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privés, meublés ou non, et des espaces collectifs ». Cette définition fait référence au « logement » mais aussi à la notion de « résidence principale », terme qui n'avait jamais été mentionné dans les dispositions réglementaires auparavant et qui faisait partie des revendications du COPAF. L'introduction de cette notion « *conforte les droits des résidents et entraîne des conséquences importantes, notamment en matière de droits à la vie privée, au respect du domicile, de droits à des prestations liées à la résidence (cas du maintien à domicile des personnes âgées notamment)* » (Desrumaux, 2007 : 99). La loi SRU instaure ensuite l'article L.633-2 du CCH, qui entérine le droit des résidents à un contrat d'occupation écrit, en précise le contenu¹, la durée² et les modalités de résiliation³ par le gestionnaire. Sur ces différents points, la loi SRU reprend globalement les dispositions réglementaires introduites par les décrets de 1994 sur les résidences sociales mais leur confère une valeur législative.

Surtout, la loi SRU reconnaît un droit de représentation collective et de participation à la vie de l'établissement pour les résidents en instaurant un « conseil de concertation » et en définissant la composition et le rôle : « il est composé de représentants du gestionnaire ou, le cas échéant, du propriétaire et, en nombre au moins égal, de résidents désignés par le comité de résidents du foyer ou, à défaut de l'existence de ce dernier, de représentants des personnes logées. (...) Le conseil se

¹ « Toute personne logée à titre de résidence principale dans un établissement défini à l'article L.633-1 a droit à l'établissement d'un contrat écrit. Le contrat précise notamment sa date de prise d'effet, ses modalités et conditions de résiliation, le montant acquitté, l'ensemble des prestations comprises dans ce montant ainsi que les prestations annexes proposées et leur prix, le montant du dépôt de garantie, la désignation des locaux et équipements à usage privé dont la personne logée a la jouissance ainsi que les espaces collectifs mis à disposition », Art. L.633-2 du CCH.

² « Le contrat est conclu pour une durée d'un mois et tacitement reconduit à la seule volonté de la personne logée », Art.L.633-2 du CCH.

³ La résiliation du contrat par le gestionnaire ou le propriétaire ne peut intervenir que dans les cas suivants : inexécution par la personne logée d'une obligation lui incombant au titre de son contrat ou d'un manquement grave ou répété au règlement intérieur ; cessation totale d'activité de l'établissement ; cas où la personne logée cesse de remplir les conditions d'admission dans l'établissement considéré », Art. L.633-2 du CCH.

réunit à la demande ou du propriétaire, ou du gestionnaire, ou des représentants des personnes logées au moins une fois par an. Les membres du conseil sont consultés notamment sur l'élaboration et la révision du règlement intérieur, préalablement à la réalisation de travaux, et sur tout projet et organisation, dont la gestion des espaces collectifs, susceptibles d'avoir une incidence sur les conditions de logement et de vie des occupants » (article L.633-4 du CCH).

La loi SRU instaure donc une définition du statut des établissements et de leurs occupants de valeur législative, et reconnaît le droit des résidents à l'expression collective et à la participation aux décisions concernant la vie du foyer. Elle reprend certaines préconisations des rapports Levard et Delmon. En ce sens, la loi tend à apporter une réponse aux revendications portées par le mouvement de grève des loyers des années 1970 et plus tard par le COPAF. Cependant, elle entérine le statut spécifique des occupants des logements-foyers, celui de résident plutôt que celui de locataire de droit commun. De plus, la loi devait être suivie d'un décret fixant les conditions d'application des nouveaux articles du CCH mais ce décret n'a pas vu le jour avant l'adoption de la loi ENL en 2006, rendant la loi inapplicable.

La loi ENL introduit un élément nouveau : le droit des résidents à l'hébergement de tiers. Le décret d'application de la loi, paru en 2007¹, précise les conditions dans lesquelles un résident de logement-foyer peut exercer ce droit. Avant d'entrer dans le détail du contenu de ce décret, rappelons quelle était la situation dans les foyers jusque-là. D'après le juriste Jean-Philippe Brouant², la question était jusqu'alors traitée différemment selon les gestionnaires, certains interdisant cette pratique, d'autres l'encadrant strictement. La jurisprudence révèle quant à elle des positions assez fermes dans un sens défavorable au droit des résidents. En 1995 par exemple, la Cour d'appel de Versailles considère que, compte tenu de la spécificité du contrat de résidence au regard du droit locatif, « une suroccupation des lieux, hors les cas exceptionnels prévus par le règlement intérieur, est génératrice de troubles relativement à l'accès aux locaux collectifs et aux conditions de sécurité » (CA Versailles, 23 juin 1995). Quelques mois plus tard, cette même Cour d'appel affirme que « le fait de séjourner en foyer implique que l'on bénéficie de services collectifs et de prestations conçues pour un nombre limité de résidents sauf à compromettre le bon ordre des lieux et la sécurité de leurs occupants » (CA Versailles, 26 janvier 1996). En 2004, la Cour d'appel de Paris estime quant à elle qu'un résident, qui hébergeait ses deux fils, invoquait « vainement » le droit au respect de sa vie familiale : la Cour rappelle alors qu'« un contrat de résidence, non assimilable à une location, est destiné à l'hébergement de célibataires ou de personnes vivant seules dans des chambres conçues pour une seule personne », et que les « objectifs d'hygiène et de sécurité » doivent s'appliquer dans cette situation (CA Paris, 22 avril 2005, Sonacotra c/ Monroy Zeballos)³. Selon Jean-Philippe Brouant, le seul élément qui aurait pu remettre en cause cette jurisprudence est un arrêt de la Cour de cassation, qui « a considéré que les clauses d'un bail d'habitation ne peuvent, en vertu de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)⁴, avoir pour effet de priver le preneur de la

¹ Décret du 30 octobre 2007 pris pour l'application des articles L.633.-1 à L.633-4 du Code de la Construction et de l'Habitation et relatif aux logements-foyers, paru au Journal Officiel du 25 novembre 2007.

² Le contenu et la rédaction de ce décret ont fait l'objet de discussions entre la DGUHC (Direction Générale de l'Urbanisme, l'Habitat et la Construction) et l'Unaf. A cette occasion, l'Unaf a élaboré un document de travail, à la demande de la DGUHC, relatif au statut juridique des résidents des logements-foyers. Ce document, intitulé « Statut juridique des résidents des logements-foyers. Cahier de recommandations » a été rédigé par Jean-Philippe Brouant, Maître de conférences en droit à l'Université Panthéon-Sorbonne.

³ Ces trois exemples sont cités par Jean-Philippe Brouant, *ibid*, p. 21-22.

⁴ L'article 8 de la CEDH stipule : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être

possibilité d'héberger ses proches (Cass. 3^e civ, 6 mars 1996) ». Toutefois, « on pourrait arguer du fait que ce qui est admissible au titre d'un bail ne l'est pas forcément au titre d'un contrat de résidence qui doit concilier les droits individuels avec les exigences de la vie collective » reprend le juriste. De fait, certains juges ont effectivement considéré que l'interdiction d'hébergement, dans le cas des logements-foyers, était compatible avec le respect de la CEDH¹.

Ainsi, avant la publication de la loi ENL et de son décret d'application, un doute subsistait quant à l'éventualité d'une condamnation, par un juge, du règlement intérieur d'un foyer interdisant aux résidents d'héberger des tiers. Pour l'avocat associé au COPAF, ce doute aurait d'ailleurs contribué à favoriser l'institutionnalisation du droit à l'hébergement de tiers :

Avocat associé au COPAF (26.02.2008) :

Il faut savoir qu'en fait le décret a été pris parce que l'Etat avait peur que on aille jusqu'à la Cour européenne. La Cour de cassation a eu peur qu'on aille à la Cour européenne et que la Cour européenne condamne. Bah c'était extraordinaire, l'avocate de l'Adoma un jour, dans une plaidoirie devant tout un foyer... justement alors que dans les dernières années nous on invoquait la Cour européenne et le droit à la vie privée, enfin c'est la loi SRU, à partir du moment où on dit privé, pour moi l'espace privatif on peut le gérer comme on l'entend. Donc l'avocate d'Adoma, un jour elle avait dit, elle avait même écrit dans une de ses conclusions que non, la Convention européenne ne s'appliquait pas au foyer. Un espace hors-loi, mais elle l'avait écrit ! (...) Je dis « bah c'est intéressant, voilà c'est des espaces de non-droit ! ».

Le décret d'application de la loi ENL, qui introduit le droit d'héberger des tiers (article R.633-9 du CCH), met fin au doute qui subsistait jusqu'alors. Le CCH prévoit dès lors que « la personne logée peut héberger temporairement un ou des tiers dans les conditions prévues au règlement intérieur ». Mais le décret précise également les limites de ce nouveau droit : d'une part, une personne ne peut pas être hébergée plus de trois mois dans un même établissement (la notion d'établissement est importante car une même personne ne peut se faire héberger plus de trois mois dans l'ensemble de l'établissement et non pas seulement dans le même logement) ; d'autre part, un même résident ne peut pas héberger de tiers plus de six mois par an. En outre, ces durées sont des plafonds, et les règlements intérieurs des établissements peuvent fixer des limites inférieures. Le décret précise également « l'obligation, pour la personne logée, d'informer le gestionnaire de l'arrivée des personnes qu'il héberge, en lui déclarant préalablement leur identité » et stipule que le droit à l'hébergement de tiers ne doit pas entrer en contradiction avec les règles de sécurité, d'où le fait que le règlement intérieur de l'établissement puisse fixer un cadre plus précis à l'exercice de ce droit. Enfin, d'après le dernier alinéa du décret, le règlement intérieur peut également prévoir « que la personne logée titulaire du contrat acquitte un montant forfaitaire correspondant à une participation aux charges supplémentaires occasionnées par l'hébergement d'un ou plusieurs tiers ». Cette précision est liée au mode de fixation des redevances dans les logements-foyers, qui comprennent une part « équivalent loyer », une part « équivalent charges » et une part « prestations ». L'« équivalent charges » relève d'une évaluation forfaitaire des charges locatives récupérables. Les gestionnaires trouvent donc dans le décret des bases légales pour exiger, s'ils le souhaitent, de faire payer au résident hébergeant un tiers le surcoût de charges entraîné par la personne hébergée (eau, électricité...). Si le décret entérine donc le droit des résidents à héberger des tiers, il en délimite en même temps, de façon assez contraignante, les conditions d'exercice.

économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

¹ Voir par exemple la décision de la Cour d'appel d'Orléans du 25 novembre 1992, Mbaye c/ Sonacotra, Juris-Data n°045984.

1.3.3. Une gestion locative qui se rapproche de celle du logement social ordinaire

Avec la transformation des foyers en résidences sociales, les modalités de gestion locative sont plus réglementées et encadrées : tandis que dans les foyers de travailleurs migrants elles étaient laissées à la maîtrise des gestionnaires, dans le cas des résidences sociales ces derniers sont soumis à l'obtention d'un agrément préfectoral qui instaure un droit de regard et un contrôle de l'Etat¹. De plus, les nouvelles normes de gestion instaurées avec le passage en résidence sociale tendent à se rapprocher de celles du logement social ordinaire. Trois points l'illustrent bien : le conventionnement à l'APL et le plafonnement des redevances induit, les critères d'éligibilité des publics et les modes d'attribution des logements.

Le conventionnement à l'APL et le plafonnement des redevances

La circulaire de 1995 précise que l'un des objectifs de la transformation des foyers en résidences sociales est le conventionnement des établissements à l'APL, arguant du fait qu'il permet de « maintenir les foyers dans le parc social public » et qu'il constitue « le moyen de mieux contrôler le contenu et l'évolution des redevances, de clarifier le statut des occupants et d'assurer le dialogue avec les gestionnaires et les propriétaires des foyers »². Ces précisions témoignent de la volonté de l'administration de réaffirmer la place de ces établissements dans le parc de logement social et d'encadrer plus fortement son fonctionnement. Comme expliqué précédemment, une partie du parc de foyers était déjà conventionnée à l'APL avant le passage en résidences sociales. Néanmoins, pour les autres établissements, le changement de statut et l'« APLisation » induisent de nouvelles règles de fonctionnement en matière d'aides à la personne et de montant de redevances.

En effet, avec le passage en résidence sociale, les foyers quittent le régime spécifique des aides à la personne qui fonctionnait jusqu'alors : les résidents bénéficiaient de l'ATL – Aide Transitoire au Logement, financée par le FAS, pour les foyers construits avant 1978 et ne répondant pas aux normes requises pour le conventionnement APL – ou, dans une plus faible proportion, de l'ALS – Allocation de Logement Sociale, pour les résidents de foyers non conventionnés à l'APL mais respectant les normes de salubrité et de peuplement définies par le Code de la Sécurité sociale. Comme le souligne la circulaire de 1995 sur les résidences sociales, l'ALS constitue un droit individuel pour les résidents et ne donne pas lieu à une contractualisation entre le gestionnaire et l'Etat, contrairement à l'APL.

Une fois l'établissement conventionné à l'APL, les modalités de calcul du montant des redevances sont encadrées³ et les montants des redevances sont plafonnés, comme c'est le cas du parc social dans son ensemble. Rappelons que, dans le logement-foyer, la redevance correspond à la somme de trois éléments : un « équivalent loyer », un « équivalent charges » et un montant de « prestations » (blanchissement, restauration...). Le montant des deux premiers éléments, seuls pris en compte dans le calcul de l'APL attribuée aux résidents, est encadré par la réglementation tandis que le montant des prestations est fixé librement par le gestionnaire. Toutefois, nouveauté

¹ Dans la circulaire de 1995, il est précisé aux préfets : « la nouvelle réglementation vous donne la possibilité de retirer ou de modifier l'agrément départemental que vous avez délivré, au cas où le gestionnaire ne se serait pas conformé aux engagements définis par la convention APL signée pour la résidence sociale », p. 5. La circulaire de 2006 formule les choses de la façon suivante : « Au vu du bilan annuel et du rôle joué par la résidence sociale pour l'accueil des personnes défavorisées, le représentant de l'Etat est en mesure, le cas échéant, de vérifier si les engagements pris par le gestionnaire au moment de la signature de la convention ou de ses avenants éventuels ont été tenus. Si les engagements ne sont effectivement pas respectés, le représentant de l'Etat peut, conformément à la convention A.P.L., en vertu de : - l'article 6, faire des observations écrites ; - l'article 22, après mise en demeure, retirer l'agrément », p. 28.

² Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995, Annexe VIII.

³ Articles R.353-165-3 et R.353-165-4 du CCH.

introduite par le passage en résidence sociale, les services de l'Etat ont un droit de regard sur ce montant de prestations¹. De même, la circulaire de 2006 sur les résidences sociales rappelle aux préfets qu'il s'agit de rechercher une « politique de maîtrise de la redevance » dans « un objectif d'accessibilité sociale tenant compte des ressources des résidents » et que « les prestations doivent respecter dans leur ensemble un objectif de modération de leur montant »².

L'éligibilité des publics : les critères de ressources du logement très social

Tout comme le montant des redevances, les niveaux de ressources des personnes susceptibles d'obtenir un logement en résidence sociale sont plafonnés, ce qui n'était pas le cas dans les foyers de travailleurs migrants. En effet, comme dans l'ensemble du parc social, la participation de l'Etat au financement des résidences sociales a deux contreparties principales : l'obligation de respecter les normes techniques fixées par les textes réglementaires d'une part, « l'obligation pour le gestionnaire de respecter un plafond de ressources pour l'admission des résidents et un plafond de redevance compatible avec l'objectif social de la résidence »³ d'autre part.

Selon les textes réglementaires de 1994-1995, les financements envisagés pour la construction d'une résidence ou la réhabilitation d'un foyer amené à changer de statut sont le PLA et la PALULOS, qui sont les financements de droit commun du logement social en construction neuve et en réhabilitation – cf. encadré 1.2. Les plafonds de ressources qui s'appliquent à l'entrée en résidence sociale sont donc identiques à ceux appliqués dans le logement social ordinaire. En 1995, il est envisagé que le financement en PLA-TS (taux de subvention majoré pour le logement dit « très social ») soit également possible, impliquant alors des plafonds de ressources plus faibles. A partir de 1998, c'est le financement en PLA-I (PLA-Intégration), nouvelle dénomination du financement du logement dit « très social », qui devient le mode de financement de droit commun des résidences sociales. Dès lors, les publics éligibles à l'entrée en résidence sociale doivent entrer dans les plafonds de ressources du logement « très social » : leurs revenus ne doivent pas dépasser 60% des plafonds de ressources HLM standard, sauf dérogation accordée par le préfet (cf. encadré 1.2). « Cette dérogation peut toucher jusqu'à 25% des résidents et permettre ainsi des souplesses en matière d'attribution, (...), en particulier lorsque les publics visés ont des difficultés particulières d'accès au logement (ex : résidents de longue date des foyers de travailleurs migrants, saisonniers, femmes sortant de ruptures familiales violentes... etc.) », précise la circulaire de 2006⁴.

Cette notion de plafond de ressources à l'entrée dans l'établissement n'existait dans les foyers de travailleurs migrants, pour deux raisons : d'abord, avant le conventionnement à l'APL et le passage en résidence sociale, les critères d'entrée dans le foyer étaient laissés à l'appréciation du gestionnaire, les pratiques n'étaient pas encadrées réglementairement. Ensuite, la notion de plafond de ressources n'intervenait pas dans les critères mis en œuvre par les gestionnaires pour accepter ou refuser l'admission des résidents : de façon générale, seule la régularité de la situation administrative sur le territoire français et le fait de disposer d'un minimum de revenus étaient pris en compte. Là encore, les évolutions introduites par le passage en résidence sociale tendent donc bien à rapprocher les modalités de gestion foyers du droit commun du logement social.

¹ La circulaire de 1995 stipule qu'« une vigilance particulière sera apportée aux bilans annuels sur l'évolution des niveaux de prestations dont la nature et la qualité seront spécifiées à la convention APL » et qu'une « attention toute particulière » doit être portée au niveau des redevances pratiquées. Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995, p.4.

² Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales, p.8 et p.30.

³ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales, p.23.

⁴ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales, p. 24.

Encadré n°1.2. Financement du logement social et plafonds de ressources

Il existe différents types de prêts accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) aux opérateurs HLM pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux. Ces différents prêts conditionnent les plafonds de loyers et de ressources de locataires ensuite applicables par le bailleur. Ainsi, le taux des prêts et le montant de subventions qui leur sont associés déterminent l'occupation sociale future des logements financés.

Les principaux types de prêts locatifs sociaux aidés sont les suivants :

- le PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) : dispositif le plus fréquemment mobilisé pour le financement du logement social ;
- le PLA-I (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) : dispositif destiné à financer la construction ou la réhabilitation de logements accueillant les locataires les plus modestes (dont les ressources ne dépassent pas 60% du plafond PLUS), d'où la notion de logement « très social » ;
- le PLS (Prêt Locatif Social) : dispositif destiné à financer des logements locatifs situés dans les zones dont le marché immobilier est tendu et pouvant accueillir des personnes ayant des revenus plus élevés (jusqu'à 130% du plafond PLUS) ;
- la PALULOS (Prime à l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale), destinée à financer les travaux lourds de réhabilitation dans le parc social.

L'octroi de ces différents types de prêts s'accompagne de subventions pour les logements PLUS et PLA-I. Il donne lieu systématiquement au conventionnement à l'APL des logements concernés, ce qui signifie l'encadrement des loyers et des plafonds de ressources ainsi que l'ouverture du droit à bénéficier de l'Aide Personnalisée au Logement pour les occupants.

Les modalités d'attribution : conventions de réservation et attributions concertées

Enfin, la transformation des foyers en résidences sociales entraîne également des évolutions en ce qui concerne les attributions des logements. Certes, les textes réglementaires précisent que les modalités d'attribution ne peuvent être exactement identiques à celles mises en œuvre dans le logement social ordinaire. En effet, les flux et les taux de rotation en résidence sociale étant bien plus élevés que dans le parc social classique, la mise en place de commissions d'attribution fonctionnant selon les mêmes principes et les mêmes temporalités que celles instituées pour le parc social classique serait difficile et même inadaptée. Néanmoins, le cadre réglementaire des résidences sociales introduit de nouveaux principes qui diffèrent des modes de fonctionnement existant jusqu'alors dans le secteur des foyers de travailleurs migrants.

Le premier de ces principes est celui des « réservations », qui s'applique dans le parc social ordinaire. Il est relativement simple : les financements accordés pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux par les différentes institutions engagées (Etat, 1% logement, collectivités locales...) s'accompagnent de conventions de réservation. Ces conventions permettent aux différents financeurs de bénéficier, en contrepartie des financements ou garanties qu'ils ont accordés à l'organisme HLM, de disposer de droits de réservation sur un certain nombre de logements et donc de proposer des candidats à l'entrée dans ces logements. On parle ainsi de « contingents de réservation ».

Dans le cadre de la transformation des foyers en résidences sociales avec travaux, les financements accordés pour les réhabilitations ou les démolitions-reconstructions s'accompagnent de conventions de réservation. A minima sont généralement engagés l'Etat, le 1% logement et la commune ou l'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) dans lesquels se situe l'établissement. La circulaire de 1995 propose deux modalités de gestion des contingents de réservation. La première consiste à fonctionner de la même façon que dans le parc social classique (les réservataires exercent leur droit de proposition dès qu'un logement appartenant à leur contingent de réservation se libère), mais cette solution demande une très forte réactivité des

réservataires pour éviter la vacance, c'est pourquoi elle « paraît peu adaptée à la nécessaire souplesse de gestion des résidences sociales »¹. La seconde se veut plus souple. Il s'agit pour le gestionnaire et les réservataires de conclure un accord en amont, dans le cadre de l'élaboration du projet social de la résidence, sur les modalités de gestion des contingents : « un accord est conclu sur le nombre de logements ou de chambres ou de lits qui doivent relever de tel ou tel réservataire ; chaque réservataire envoie, au fur et à mesure des besoins, ses candidats au gestionnaire ; le gestionnaire attribue les logements ou places au fur et à mesure des vacances, en respectant les répartitions prévues ; le gestionnaire rend des comptes *a posteriori*, dans le bilan annuel, à tous les réservataires sur les attributions pratiquées »². Avec cette formule, les réservataires peuvent donc confier au gestionnaire la gestion de leur contingent de réservation³. Néanmoins, ce sont eux qui proposent les candidats à l'entrée dans la résidence et le gestionnaire doit leur rendre compte des attributions effectivement réalisées : l'introduction des conventions de réservation induit donc un minimum de concertation dans le processus d'attribution, ce qui n'était pas le cas auparavant dans les foyers, où le gestionnaire était seul à prendre en charge cette question. En outre, les circulaires stipulent bien que les modalités d'attribution des logements en résidence sociale doivent être précisées dans le projet social de la structure. Or, ce document doit lui-même être élaboré en partenariat avec les différents organismes concernés par la vie de l'établissement.

La circulaire sur les résidences sociales de 2006 va plus loin que celle de 1995 dans la définition de modalités d'attribution concertées : « les attributions relèvent de la responsabilité du gestionnaire et/ou d'un comité opérationnel d'attribution qui doit veiller à ne pas exclure certains publics prévus par l'objet social ou entretenir une vacance prolongée du logement. Le gestionnaire effectue une fois par an un bilan des attributions réalisées dans l'année. Il est souhaitable qu'il le transmette à la commune du lieu d'implantation et au comité responsable de PDALPD, ainsi que, le cas échéant, à l'EPCI et au Conseil général »⁴. Ici, la notion de « comité opérationnel d'attribution » rappelle les commissions d'attribution existant dans le logement social ordinaire. Les termes de la circulaire montrent bien que ces orientations relèvent plus de l'ordre du « souhaitable » et de la recommandation que de l'obligation ou de l'injonction. Néanmoins, ces orientations marquent une nette évolution par rapport au cadre réglementaire et aux pratiques d'attribution en vigueur dans le secteur des foyers de travailleurs migrants auparavant. De plus, dans un contexte de pénurie de logement accessible aux personnes ayant de faibles revenus, les droits de réservation dans ce type d'établissement deviennent sans doute un enjeu plus fort qu'auparavant, les réservataires étant certainement plus soucieux d'utiliser pleinement leurs contingents.

Ainsi, du point de vue du bâti et de la nature des équipements, du statut d'occupation et enfin de la gestion locative, l'évolution du cadre législatif et réglementaire induite par la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales se traduit par un rapprochement du droit commun du logement social. Afin d'analyser comment le cadre normatif change à l'occasion de la transformation des foyers, il convient également d'observer les représentations des acteurs en charge de la définition et de la gestion de ces dispositifs sur ce que sont et ce que doivent être les établissements en question. C'est l'objet de la section suivante.

¹ Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995 relative à la modification de la réglementation logements-foyers créant les résidences, Annexe IV.

² *Idem* note précédente.

³ Cette formule correspond globalement à celle adoptée par l'Aftam lorsque j'y réalisais mon enquête de terrain : des conventions de réservation avec les financeurs des restructurations de foyers étaient établies ; des « commissions d'admission » comprenant le gestionnaire et les réservataires se réunissaient plusieurs fois ans pour établir des listes de candidats ; puis le gestionnaire proposait les logements aux personnes qui avaient été positionnées sur la liste au fur et à mesure des vacances dans la résidence en respectant les contingents de réservation. Il rendait ensuite compte à la commission d'admission des attributions réalisées.

⁴ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006, p. 8-9.

II. Les représentations : vers du « vrai logement », vers le « droit commun »

Comme annoncé en introduction, au cours de l'enquête de terrain, des catégories récurrentes ont rapidement émergé dans les discours des acteurs institutionnels¹, faisant apparaître des représentations partagées. Ces représentations semblent particulièrement présentes chez les acteurs qui participent à définir ou à construire le cadre dans lequel s'effectue la transformation des foyers, que ce soit au niveau national ou local (représentants des services de l'Etat) ou encore au sein des institutions gestionnaires et propriétaires (position hiérarchique plutôt élevée)². Bien sûr, ces représentations ne sont pas unanimement partagées par l'ensemble des acteurs rencontrés, mais l'objectif ici est de centrer l'analyse sur les représentations dominantes et récurrentes, constitutives des cadres de l'action publique. J'ai ainsi pu relever deux représentations de la transformation des foyers en résidences sociales fortement présentes : celle d'un passage du « sous-logement »³ au « vrai logement » (II.1), celle d'une évolution vers le « droit commun », souvent associée à l'idée de « mixité » des publics (II.2). De plus, ces représentations construisent une opposition forte entre le modèle du foyer de travailleurs migrants et celui de la résidence sociale (II.3).

II.1. Du « sous-logement » au « vrai logement » : la norme du studio individuel

Voyons ce que recouvre la représentation de la transformation des foyers en résidences sociales en tant que passage du « sous-logement » vers le « logement » ou le « vrai logement » dans les discours des acteurs. On partira, pour l'analyse, de l'acception la plus simple de cette idée vers la plus complexe, ou, autrement dit, d'une acception recouvrant une seule dimension (évolution de la configuration des lieux) vers d'autres intégrant une pluralité de dimensions (normes locatives, droits des résidents, pratiques professionnelles des gestionnaires).

La référence au « logement » peut en premier lieu renvoyer à la configuration des lieux et aux standards de confort. Plus précisément, elle se rapporte alors à l'image du studio individuel entièrement équipé selon les normes actuelles (kitchenette et salle d'eau), par opposition aux chambres collectives et aux équipements communs des anciens foyers. L'évolution vers le « logement » signifie alors pour les acteurs la privatisation des équipements, l'individualisation des espaces privatifs et donc globalement une inversion des rapports entre espaces collectifs et espaces privatifs comparativement à ce qui existait jusqu'alors dans les foyers. Pour les acteurs rencontrés, ces évolutions participent à la possibilité d'un « chez-soi » et d'une « intimité » pour les résidents, ce qui est considéré comme un élément positif par l'ensemble de mes interlocuteurs : pour ces derniers, ce changement est générateur d'une forme de liberté individuelle, d'une émancipation par rapport aux contraintes de la vie en collectivité. Ces observations corroborent celles réalisées par Lucie Bonnet auprès des acteurs en charge des dispositifs d'habitat temporaire, et en particulier des résidences sociales, à propos de la définition des qualités des lieux : l'existence d'un espace privatif

¹ J'entends ici par « acteurs institutionnels » l'ensemble des personnes rattachées aux institutions qui participent à la transformation des foyers en résidences sociales, qu'il s'agisse des administrations centrales ou décentralisées, des collectivités locales, des organismes gestionnaires et propriétaires de foyers ainsi que des institutions du 1% Logement (ANPEEC, UESL).

² J'ai notamment pu relever des différences entre les discours des personnels des organismes gestionnaires de foyers travaillant sur le terrain et ceux des personnels travaillant au siège ou occupant un poste plus élevé dans la hiérarchie : parmi les premiers, j'ai à plusieurs reprises rencontré des personnes considérant que la transformation des foyers constituait avant tout un changement de terminologie, un changement de forme plus que de fond ; tandis que, chez les seconds, j'ai plus fréquemment recueilli des discours reprenant les grands objectifs affichés dans les textes officiels et envisageant la transformation des foyers comme une évolution de fond.

³ Dans cette section, les termes indiqués entre guillemets sont des citations extraites des entretiens.

est rapportée à la « norme logement » et elle est valorisée, tandis que le collectif est rapporté à la « norme hébergement » et est plutôt connoté négativement. La possibilité d'une appropriation privative des lieux est considérée comme l'expression d'une « banalisation » des établissements et d'un alignement sur les repères du logement « normal », en permettant un retrait de la personne par rapport aux exigences du collectif et un respect de son intimité (Bonnet, 2007 : 124).

Une limite est toutefois apportée par plusieurs de mes interlocuteurs au sujet de la transformation des foyers en résidences sociales : l'évolution vers le « logement » se fait en réalité vers un « petit logement ». Mais si l'étriqueté des lieux est fréquemment soulignée, elle est toujours envisagée comme un moindre mal par rapport au caractère collectif de l'hébergement en foyer, considéré comme la marque d'une époque révolue¹ :

Responsable de programme², Aftam (11.09.2008) :

Autrefois, dans les foyers la vie collective était très importante, il y avait beaucoup d'espaces collectifs : les sanitaires, les douches, les cuisines, tout était collectif. Finalement, les chambres ne servaient que pour dormir et poser ses affaires, c'est tout. L'objectif avec la résidence sociale c'est que le résident ait un logement. Un petit logement mais un logement. Donc un des principes c'est qu'on va faire un logement, avec une salle de bain, une kitchenette. (...) La démarche c'est quand même la privatisation des espaces, c'est mettre du droit commun dans ce type d'établissement.

Responsable du service Urbanisme, commune du Loiret (21.10.2008) :

[A propos de la transformation d'un foyer Aftam situé dans la commune, comprenant des chambres de quatre lits avant restructuration] : Actuellement ils sont quatre par chambre. (...) Dans la résidence sociale chaque logement sera individuel. Le but c'est justement de leur faire quelque chose pour que chacun ait son intimité.

Responsable des Politiques sociales du logement, DDE du Loiret (31.10.2008) :

[A propos de la transformation du foyer Aftam dans le Loiret] : Là l'objectif c'est d'avoir le petit coin kitchenette qui permet, quand ils en ont besoin, de faire leur propre nourriture. On est vraiment... ils ont leur petit chez-soi, comme partout. (...) Il n'y a plus lieu d'être quatre par chambre... On est quand même au XXI^{ème} siècle ! (...) Après, ils ne seront plus quatre par chambre. C'est mieux... la possibilité de se créer son petit univers à soi aussi, et éventuellement, c'est tout bête, c'est de recevoir. Après c'est 'je te reçois chez moi'... C'est peut-être réducteur ce que je vais dire, mais c'est entre guillemets, c'est de créer un village : maintenant ils auront chacun vraiment leur maison. Ils seront dans le même village, c'est le même foyer, sauf que dans un village c'est chacun sa maison, on va au bout de la rue, le bout de la rue c'est le couloir quoi ! Et puis le bistrot ou le lieu de réunion, bah c'est la salle de réunion commune au rez-de-chaussée ou à l'étage... A l'heure d'aujourd'hui moi j'estime qu'ils ne sont pas dans un village ! J'estime qu'ils sont dans un ghetto !

Les propos de ce dernier interlocuteur invitent à nuancer les analyses précédentes, relatives à la connotation négative des espaces collectifs. En se référant à la notion de « chez-soi », celui-ci estime que le passage des chambres collectives au logement individuel constitue une avancée car il va offrir une plus grande intimité et une plus grande liberté aux résidents (possibilité de recevoir des amis, de s'approprier l'espace à sa manière). Mais, en plus, en utilisant une métaphore de la « maison » (qui apparaît très atypique par rapport au discours des acteurs rencontrés dans le cadre de cette thèse) et du « village », il met également en avant le caractère collectif de la vie dans le futur établissement. La présence d'espaces collectifs est ici considérée comme un élément positif dans la mesure où ceux-ci

¹ Des entretiens réalisés auprès d'acteurs intervenant à l'échelle locale et non pas nationale sont mobilisés ici car ceux-ci mettent en évidence des références partagées quel que soit le type ou le niveau d'intervention des acteurs, et non pas des spécificités locales.

² Le responsable de programme au sein de l'Aftam est en charge de missions relevant de la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières (construction ou réhabilitation) : définition du programme de travaux, choix du cabinet d'architecte, suivi de la mission de l'architecte, élaboration du plan de financement avec demandes de subventions et de prêts... Il est donc responsable de l'intégralité du montage des projets immobiliers, ce qui lui confère d'importantes responsabilités dans la définition des orientations des projets. Toutefois, il est supervisé par un Directeur des programmes et ses opérations font l'objet d'un examen et d'une validation par le comité de programmes de l'association (qui rassemble différents directeurs de services ainsi que le directeur général dans le but d'examiner la pertinence des hypothèses techniques et financières retenues).

ne s'imposeront pas à l'individu : pour cet interlocuteur, les espaces collectifs constitueront un plus, une forme d'extension de la « maison » offrant des lieux et des occasions de sociabilité pour les résidents qui le souhaitent, à l'image du « bistrot » du village.

Si les interlocuteurs précédents envisageaient l'évolution des foyers de travailleurs migrants vers le « logement » du point de vue de l'habitat et des habitants, celle-ci peut également être considérée du point de vue des institutions gestionnaires ou propriétaires, selon une approche gestionnaire ou patrimoniale. En l'occurrence, la transformation des foyers en « logements » renvoie alors à la question de l'adaptation du « produit » aux demandes et besoins actuels mais aussi futurs. Dans cette optique, le logement individuel équipé d'une salle d'eau et d'une kitchenette apparaît, pour les acteurs concernés (en particulier les bailleurs sociaux propriétaires des établissements), comme un « produit » standard permettant de répondre à une diversité de besoins à court et moyen termes. Ainsi, il permet aux bailleurs d'envisager la reconversion éventuelle des structures :

Directrice du service Résidences et foyers chez un bailleur social francilien (07.04.2008) :

[A propos de l'évolution du logement-foyer en général] : C'est un patrimoine très marginalisé, très mis à l'écart. Mais tout concourt aujourd'hui à le banaliser, surtout en le transformant en logement. (...) L'évolution du secteur des logements-foyers va dans ce sens : de façon générale, ils ont constitué un secteur à part pendant très longtemps ; mais aujourd'hui on va vers une banalisation. Aujourd'hui on est bien dans du logement. (...) Et l'intérêt de créer du logement c'est de permettre la reconversion des structures. Même si c'est une concentration de petits logements, c'est quand même des logements. (...) Si les produits sont proches et répondent à des besoins réels, on est en capacité de répondre à la conjoncture. Mais ce ne sera vrai que si l'on a des logements qui ont un minimum de normes communes : une kitchenette, une salle d'eau, une surface pas trop faible... qui nous permettent de répondre à des problématiques de logement de publics différents.

Comme évoqué au début de ce paragraphe, pour certains acteurs, la représentation de la transformation des foyers en résidences sociales comme une évolution vers du « logement », voire du « vrai logement », recouvre non pas une seule mais plusieurs dimensions : les changements dans la configuration des lieux mais aussi l'évolution des normes de gestion locative ou encore la reconnaissance de droit pour les résidents, ce qui va de pair avec une redéfinition des pratiques professionnelles des gestionnaires. On retrouve alors les différents aspects de l'évolution du cadre législatif et réglementaire mis en évidence dans la section précédente. Ainsi, l'idée d'une évolution de la culture professionnelle du secteur des foyers de travailleurs migrants vers une culture « logement » est régulièrement apparue au cours des entretiens réalisés. Par exemple, le directeur des programmes¹ de l'Aftam évoque ci-dessous les difficultés liées au passage de modalités d'attribution quasi-arbitraires à des modes de fonctionnement encadrés et partenariaux :

Directeur des Programmes, Aftam (18.03.2009) :

Sur une réhabilitation de foyer, l'exigence de l'Aftam c'est de faire du vrai logement, du vrai logement individuel autonome. (...) Sur la question de la gestion du peuplement, moi ma vision c'est que c'est du logement social la résidence sociale, donc il n'y a pas de raison que ce soit les RH [responsables d'hébergement] qui disent qui rentre, qui ne rentre pas, ça ne peut pas continuer. Il faut respecter les droits de réservation. Enfin c'est bien de le dire mais c'est plus compliqué de le faire... Parce qu'on n'est pas outillé pour ça déjà, et que ça n'a jamais été... enfin parce que ce n'est pas la tradition dans ce milieu, donc c'est une culture à faire évoluer ; qu'on n'a pas les outils informatiques pour le faire ; qu'on ne peut pas appliquer les délais de congé habituels dans le logement social parce que sinon on met la clé sous la porte. On ne peut pas garder un logement libre un mois ou deux mois en résidence sociale. Donc ça veut dire un mode d'organisation particulier, avec des listes d'attente. (...) Donc je pense que le fait de passer en logement individuel, le fait d'essayer de faire rentrer les foyers dans le droit commun du logement social ça permet de replacer un peu les choses.

¹ Le Directeur des programmes supervise l'équipe des responsables de programme, dont les missions ont été explicitées dans la note précédente. Il fait partie du comité de direction, qui décide des grandes orientations prises par l'association.

Les deux représentants des administrations centrales en charge du suivi de la transformation des foyers en résidences sociales (Chef du Bureau des Politiques sociales du logement et Délégué général de la CILPI) rencontrés dans le cadre de cette recherche insistent également sur la distinction entre « hébergement » et « logement », et sur le positionnement de la résidence sociale du côté du logement. Ils se rejoignent sur le fait que le passage à une « logique de logement » recouvre selon eux plusieurs éléments, et en particulier l'élévation des normes de confort et la garantie d'un statut plus protecteur pour les résidents qui s'accompagne d'une restriction du pouvoir du gestionnaire :

Chef du bureau des Politiques sociales du logement au sein de la DGUHC¹, ayant participé à la rédaction de la circulaire de 2006 sur les résidences sociales (11.03.2008) :

La distinction entre hébergement et logement repose sur différents critères. On considère que le logement c'est la combinaison de normes de confort, d'espace, de la dimension privative. La dimension privative c'est extrêmement important, c'est une énorme différence entre logement et hébergement, parce qu'elle est rarement garantie dans l'hébergement. Il y a l'aspect statut juridique aussi, c'est-à-dire que plus vous allez vers le logement, plus vous êtes dans une situation de bail locatif. Plus vous allez vers l'hébergement, plus vous allez vers la mise à l'abri, sans droit au maintien dans les lieux. (...) Je pense qu'il est très important d'avoir défini des cahiers de charges pour les structures [la circulaire sur les résidences sociales], pour ne pas tirer les résidences sociales vers le bas, parce que dans les résidences sociales on responsabilise la personne, on va vers du produit logement, donc c'est des produits normés, c'est des produits où les gens ont quand même un statut, même si c'est pas un bail locatif c'est un équivalent de bail locatif avec un droit au maintien dans les lieux, la personne paie une redevance, elle a droit à une aide personnelle au logement. Ce n'est pas la même chose que dans un centre d'hébergement où on est hébergé, sans statut, sans droit au maintien dans les lieux, sans produit normé etc.

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2014 (30.11.2007) :

[A propos de la transformation des foyers en résidences sociales] : On passe d'une logique de logement à part, qui du coup est du sous-logement, à une logique de logement ordinaire. (...) C'est quand même un net basculement. Ce logement [les FTM] hors normes, à l'écart, je trouve que dès le départ c'était un concept pervers, qui ne pouvait qu'aboutir à du sous-logement et de la vie à l'écart. (...) Et, en plus de cet aspect sous-logement, tenu à l'écart, la caractéristique du secteur des foyers de travailleurs migrants, c'est d'abord d'avoir été conçus en même temps comme une structure d'encadrement, de surveillance, où la fonction du responsable d'unité était plus une fonction de caporal-chef que de gestionnaire. C'est vraiment un métier qui a bougé et qui n'a pas fini de bouger. (...) Il faut qu'ils [les gestionnaires] comprennent qu'ils ne sont plus dans de l'hébergement de gens qui doivent être suffisamment contents qu'on leur ait octroyé un hébergement, mais dans une logique qui est de plus en plus de logement, où les gens ont des droits. C'est une forme de logement particulière, la pratique de ces droits prendra peut-être des formes particulières, mais il y a quand même eu plusieurs foyers Sonacotra par exemple où il a fallu du contentieux avec la Poste, pour que la Poste accepte de mettre le courrier dans les boîtes-aux-lettres. La pratique dans le secteur, c'est que la Poste arrivait avec un paquet de lettres, elle déposait le paquet dans un coin et puis « démerdez-vous ! ». Il a fallu faire comprendre que si on mettait des boîtes-aux-lettres c'est que chacun avait son droit, que c'est un domicile ! Il a fallu du contentieux, du droit, alors de ce point de vue la loi SRU n'est qu'une étape mais une étape qui affiche des choses et les formalise. (...) Je leur dis [aux gestionnaires], vous êtes passés à un métier non plus de surveillance de gens vivant à l'écart mais à des logiques qui sont de plus en plus des logiques de logement. Et c'est du logement, par le mode de financement, par l'APLisation ou l'ALSisation, par les droits des personnes, tout ce qu'on a mis dans le CCH, par le fait que c'est défini plus clairement qu'auparavant comme un domicile. (...) Voilà un vrai changement dans le secteur des FTM, c'est qu'on passe d'une logique d'hébergement entre guillemets d'immigrés, à une logique de logement pour des publics variés.

Les propos du Délégué général de la CILPI s'inscrivent bien dans la « critique de l'assignation » (Bonnet, 2007) évoquée précédemment : assignation des immigrés à des lieux (« à l'écart ») mais aussi à un régime d'exception (« hors normes »). C'est notamment en réponse à cette critique de l'assignation qu'intervient la référence au « droit commun » dans le discours d'une part des acteurs rencontrés. Intéressons-nous à présent à cette référence particulièrement équivoque.

¹ Direction Générale de l'Urbanisme, l'Habitat et la Construction, rattachée à l'époque au ministère du Logement et de la Ville.

II.2. Le « droit commun » : une référence équivoque, associée à la « mixité » des publics

Au-delà des différences de position institutionnelle ou hiérarchique, une représentation semble partagée par un certain nombre d'acteurs impliqués dans la transformation des foyers en résidences sociales : celle d'un passage au « droit commun ». Pour autant, cette référence présente un contenu flou et difficile à saisir, variable selon les acteurs qui l'utilisent. Effectivement, dans les extraits d'entretiens cités précédemment, on peut déjà relever deux occurrences de l'expression, utilisée dans deux acceptions différentes : pour l'un de mes interlocuteurs, elle renvoyait à l'évolution des dispositifs spatiaux et en particulier à la production de logement individuel ; pour un autre, à l'alignement des modalités d'attribution sur le modèle du logement social ordinaire.

En suivant certains interlocuteurs, l'entrée des foyers dans le « droit commun » apparaît comme le pendant de la « critique de l'assignation » explicitée plus haut. La référence au « droit commun » est alors mobilisée pour désigner la fin d'un dispositif spécifiquement dédié à l'accueil des travailleurs migrants, conçu selon une approche catégorielle des publics :

Ancien directeur de la Soundiata Nouvelle, auparavant consultant ayant réalisé des missions pour les services de l'Etat dans le domaine du logement des « défavorisés » (10.12.2008) :

J'étais consultant, j'ai créé un bureau d'études en 1991. J'ai eu de la chance parce que, en 1991, mon premier travail a été de faire une mallette pour présenter la loi Besson. Après en 1992 j'ai organisé pour le compte de la DGUHC un tour de France des régions pour dynamiser les gens autour des dispositifs de la loi Besson. J'ai refait ça en 1994, en 1995 j'ai aidé la DGUHC sur un tour de France pour parler des résidences sociales, une formation sur les résidences sociales. En 1997 il y a eu le bilan loi Besson, c'était Aubry, la loi contre les exclusions, là j'y ai participé en faisant un manuel de présentation de cette loi pour le compte du Ministère, voilà. Donc du coup j'étais un peu devenu le spécialiste des FSL et des bilans de plans départementaux... Donc on a fait cette tournée en 1995 pour faire connaître aux services [de l'Etat] ce qu'était la résidence sociale. Et ça a été un tournant cette affaire-là, moi j'ai senti tout de suite que c'était la mort pour les foyers. Que c'était un facteur essentiel de passage du foyer dans le droit commun. Pourquoi ? En fait ça part d'un bon sentiment, et d'une analyse que je trouve juste. Avant 1994, on avait à côté de ce que produisaient les HLM, à côté du logement social, un système de production de logements-foyers de jeunes, travailleurs, et de personnes âgées et handicapées, et les travailleurs migrants. Donc on était dans un système où on produisait administrativement du logement par catégorie. On parlait d'une catégorisation des besoins, et on produisait du logement par catégorie. (...) Est arrivée là-dessus la loi Besson en 1990. (...) On s'est dit, on ne va pas continuer à faire du logement catégoriel, on va créer une forme de logement qui soit un sas au logement social pour tous ces gens qu'on n'arrive pas à loger tout d'un coup. Et ça a été ça, la résidence sociale.

Ainsi, la référence au « droit commun » est souvent associée, dans le discours des acteurs rencontrés, à celle de « mixité » des publics, qui constitue d'ailleurs un « objectif souhaité » de la transformation des foyers en résidences sociales d'après la circulaire de 2006. Cette observation invite à s'interroger sur ce que peut signifier, pour les acteurs, la mise en œuvre d'une « mixité » au sein d'une résidence sociale, dans la mesure où l'application des plafonds de ressources du logement très social circonscrit fortement les publics qui peuvent y accéder.

En l'occurrence, l'introduction d'une « mixité » dans les résidences sociales issues de la transformation de foyers est généralement entendue comme le fait d'ouvrir les établissements à des catégories de population autres que les « travailleurs migrants », c'est-à-dire des hommes immigrés isolés. Ainsi, la « mixité » peut être envisagée comme l'ouverture des établissements à des femmes mais aussi plus largement à diverses catégories de publics « défavorisés » dont la définition peut varier selon les territoires, en fonction des besoins repérés localement (femmes victimes de violence, jeunes en recherche d'emploi, personnes en situation de rupture familiale...). Selon les interlocuteurs cités ci-après, il s'agit surtout de sortir d'un dispositif dédié à une population immigrée : plusieurs

évoquent le fait de sélectionner les publics accueillis sur la base de « critères économiques et sociaux » et non en fonction de leur « nationalité », du « pays d'origine » ou de « critères ethniques ». Si l'expression « mixité ethnique » n'est quasiment jamais utilisée, la figure du « ghetto » est fréquemment citée comme contre-modèle, quand bien même les foyers évoqués sont rarement des espaces « ethniquement » homogènes, comme cela a été observé pour les quartiers dits sensibles (Vieillard-Baron, 1994a ; Wacquant, 2006). La référence au « ghetto » laisse entendre que la recherche d'une « mixité » dans les résidences sociales issues de la transformation de foyers vise la résorption de regroupements d'immigrés ou de concentrations ethnico-résidentielles, considérées comme le résultat d'une logique discriminante et comme un facteur d'exclusion des populations ségréguées :

Ancien Délégué général de la CILPI, en poste de 1998 à 2001 (22.10.2008) :

DG CILPI : [Le Plan de traitement des foyers] C'est vraiment parti du rapport Cuq, avec une vision très très négative des choses, très négative, et avec la volonté, alors ça tombait au même moment que la circulaire de la DGUHC sur les résidences sociales, une volonté véritablement forte de faire rentrer ces foyers dans le droit commun. (...) La position de l'Etat, que je représentais, c'était que ces foyers devaient effectivement rentrer dans le droit commun.

HB : Mais qu'est-ce que vous entendez par « faire rentrer les foyers dans le droit commun » ?

DG CILPI : Ce sont des structures qui ne sont plus ouvertes à une seule catégorie de population, donc des structures dans lesquelles il y a une mixité d'occupation. Euh... ben une résidence sociale quoi. Alors qui dans un premier temps est encore à majorité immigrée, mais qui a vocation à évoluer hein. Il faut qu'on puisse loger les gens sur la base de critères sociaux et pas sur la base de critères ethniques. (...) Alors après il y en a qui restent quand même assez spécifiques, parce qu'il y a beaucoup de Maliens, parce qu'on est encore dans des phases transitoires, parce qu'il y a encore des chambres à deux lits... Mais globalement l'avenir de l'ensemble des foyers c'est d'être des résidences sociales. Il faudrait que d'ici dix ans tous les foyers soient rentrés dans ce droit commun.

Directrice d'Unité Territoriale¹, Aftam (08.02.2007) :

On s'est posé la question de la réhabilitation de ces foyers. (...) Et le montage qui a été fait pour la réhabilitation, c'est le montage résidence sociale. On n'a pas pensé un dispositif particulier, ce qui est bien, on a pensé un dispositif de droit commun. Euh... pensant que ces gens-là étaient déjà depuis très longtemps en France, donc euh... c'était dans le droit commun qu'ils devaient être. Et puis c'était dans le sens aussi mélange des populations. Je pense que ça part d'un principe intéressant, c'est de voir que, il faut... il faut mixer les populations, partout, il faut arrêter de faire des ghettos ! Les gens il ne faut pas les regarder à travers le prisme de la nationalité ou du pays d'origine mais plus à travers celui des revenus qu'ils peuvent avoir à mettre dans un logement ou des difficultés qu'ils ont... à trouver leurs marques, ou je ne sais pas, quelque chose de ce type. Puisque tout le monde a droit à avoir un logement totalement indépendant et dans le droit commun. Enfin pourquoi est-ce qu'il y a des populations qui ne seraient pas dans le droit commun ? Dans ces cas-là on va imaginer des logements pour les sortants de prison, on va imaginer du logement pour les nains, enfin je veux dire qu'on peut imaginer tout un tas de choses après, ça ne va plus ! Donc c'est pour ça qu'on met des logements handicapés, enfin des logements aménagés pour les personnes handicapées, de façon à ce qu'une mixité des populations puisse se faire. Et puis il y aura des femmes dans les résidences sociales. Ici [dans le foyer] on ne peut pas parce que ce n'est pas du tout... enfin il faudrait en amener 100 à la fois... Mais si on met trois femmes là c'est euh... un peu compliqué... [*le foyer compte 400 places*].

Chef du bureau des Politiques sociales du logement, DGUHC (11.03.2008) :

Notre objectif c'est que le foyer soit transformé en résidence sociale et qu'on sorte de cette situation quand même relativement ghettoïsée en mixant les populations. Cette mixité elle est très restreinte puisque toute résidence sociale est financée soit en PLUS soit en PLA-I, mais maintenant les plafonds PLA-I il faut relativiser car ils ont été relevés au niveau du SMIC, donc je crois que la mixité qu'autorisent les plafonds PLA-I elle est un peu plus importante qu'il y a quelques années. Donc la mixité comme on l'entend c'est pas une mixité ethnique, c'est faire en sorte qu'il n'y ait pas une seule catégorie de population dans une résidence, avec ce qu'on a pu constater à une époque en foyer,

¹ Au sein de l'Aftam, le Directeur d'Unité Territoriale a pour mission d'assurer le fonctionnement et le développement des activités sur le territoire dont il a la responsabilité, dans le respect des orientations et des délégations fixées par la direction opérationnelle à laquelle il est rattaché. Il supervise donc l'action de l'ensemble des personnels de terrain travaillant au sein des établissements situés dans le périmètre de l'unité territoriale. La taille de ces unités peut varier, mais elle est généralement équivalente à un département.

c'est-à-dire un patron qui a son usine et qui va pousser à créer un foyer avec son public, un gestionnaire qui va gérer ses publics, je caricature bien sûr. Parce que le résultat quand ce système s'encroûte complètement, c'est que les gens ont vieilli, qu'ils se sont totalement repliés sur eux-mêmes et que ça arrange absolument tout le monde. Ça arrange tout le monde parce qu'ils sont totalement invisibles. (...) Donc on essaye d'accompagner la mixité sociale pour que la transformation en résidences sociales soit l'occasion d'une prise en compte par les politiques publiques concernées (...) Et ce qui est bien c'est qu'on n'a plus une forme juridique figée par public, donc vous pouvez quand même avoir un projet qui localement sera adapté, avec un compromis avec le maire etc. Et ces compromis vont permettre d'avoir une mixité sociale qui sera liée au local. Moi je trouve ça pas mal, parce que la résidence sociale peut permettre d'accueillir des jeunes qui ont un besoin de logement temporaire en lien avec l'emploi, des femmes victimes de violence, etc.

On retrouve, dans les propos de la représentante de la DGUHC, l'un des postulats qui guident l'intervention publique en direction des « quartiers en difficulté », selon lequel les concentrations de populations socialement homogènes auraient des effets négatifs, tandis que la « mixité sociale » constituerait un facteur d'« intégration » et plus largement de cohésion sociale (Lelévrier, 2005b). En effet, cette interlocutrice condamne le « repli sur soi » des résidents de foyers et leur non prise en compte par les pouvoirs publics, qu'elle met en opposition avec la « mixité », considérée comme un moyen de lutter contre l'exclusion.

Ainsi, malgré le flou qui caractérise les catégories de « droit commun » et de « mixité » mobilisées par les acteurs de la transformation des foyers en résidences sociales, l'association de ces deux termes invite à penser qu'elles renvoient, pour ces derniers, aux objectifs d'« insertion » des personnes défavorisées et d'« intégration » des populations immigrés assignés aux politiques du logement. Comme c'est le cas de la « mixité sociale » dans le cas des politiques de la ville, les catégories du « droit commun » et de la « mixité » dans le cadre de la transformation des foyers en résidences sociales révèlent un idéal de cohésion sociale fondé sur « l'idée que le mélange et l'échange entre groupes sociaux restent préférables à la séparation » (Lelévrier, 2005b : 39).

II.3. Deux idéaltypes opposés

Les entretiens cités dans les paragraphes précédents mettent en évidence des représentations partagées qui construisent une opposition forte entre le modèle du foyer de travailleurs migrants et celui de la résidence sociale : le premier constituerait du « sous-logement », il relèverait d'un « droit dérogatoire », maintenant ses habitants « à l'écart », dans un « dispositif particulier ». Les éventuels avantages liés au statut du foyer pour certaines catégories de population sont alors occultés (par exemple l'absence de plafonds de ressources qui permet aux travailleurs migrants disposant de revenus supérieurs aux plafonds d'y accéder). A l'opposé, la résidence sociale offrirait du « vrai logement », soumis à des « normes locatives » et garantissant des droits aux résidents, elle favoriserait la « mixité des populations » et constituerait un dispositif de « droit commun ». Les éventuels inconvénients liés au statut de résidence sociale (par exemple le caractère normalement temporaire du séjour), sur lesquels on reviendra dans la section suivante, sont également ignorés. Ainsi, les propos du délégué général de l'Unafop illustrent bien l'opposition perçue entre les deux modèles – celui, récusé, du foyer de travailleurs migrants, et celui, promu, de la résidence sociale :

Délégué général de l'Unafop (25.09.2007) :

[A propos de l'évolution du métier de gestionnaire liée à la transformation des foyers en résidences sociales] : Les choses évoluent, il y a cette idée-là, de retrouver le sens du projet, une professionnalité, l'insertion dans un environnement, participer aux dispositifs de la politique de la ville, tout ça. (...) Etre promoteurs, acteurs des politiques sociales et pas que gestionnaires, voilà, sortir de cette posture de

gestionnaires. Je pense qu'un des éléments importants, c'est toute cette dimension du poids de l'histoire, du poids des professionnels qui composaient ce secteur-là, si vous voulez, qui a eu du mal à se renouveler et à sortir de cet enfermement sur un monopublic, un monoproduit et un truc national qui était déconnecté du local. C'est cet enfermement-là, c'est pas les gens qui sont en cause là-dessus, c'est ce système-là du... alors c'est ce que je décrivais dans l'article de *Plein droits* et que je reprends un peu dans l'article qui est là-dedans [cf. Desrumaux, 2007] : En gros je caractérise la politique des FTM en disant 1, c'est une politique nationale, 2, une politique monoproduit, monopublic, avec un droit dérogatoire. Et le passage en résidences sociales, c'est l'inverse terme à terme, au lieu d'être politique nationale c'est politique locale, au lieu d'être monoproduit c'est diversité de produits, au lieu d'être monocible, c'est diversité des populations, et au lieu d'être un droit dérogatoire c'est s'inscrire dans un droit euh... pour les personnes. Donc, si on prend terme à terme, les deux politiques s'opposent, enfin les deux cycles s'opposent.

Le Délégué général de l'Unaf0 énonce ici une série d'oppositions : « posture de gestionnaires » / « acteur des politiques sociales » ; « enfermement » / « insertion dans un environnement » ; « politique nationale » / « politique locale » ; « monoproduit » / « diversité de produits » ; « monocible » / « diversité des populations » ; « droit dérogatoire » / « droit pour les personnes ». Ce discours introduit des dimensions nouvelles par rapport à celles observées précédemment : la notion d'ancrage local de la résidence sociale, par opposition à l'extra-territorialité souvent dénoncée des foyers et mise en évidence par des travaux de recherche (Berrat, 1994) ; la notion de « diversité de produits », qui fait référence à la souplesse du dispositif résidence sociale (du point de vue du bâti, du contenu du projet social, du public cible...), à l'inverse de la rigidité supposée du modèle du foyer. Mais il est surtout intéressant de relever que, comme chez les interlocuteurs cités précédemment, ces représentations s'appuient sur l'idée ou sur le modèle du foyer de travailleurs migrants et de la résidence sociale, et non pas sur la référence à des situations ou des établissements désignés concrètement. La réalité des établissements, qu'il s'agisse des foyers ou des résidences sociales, est effectivement bien plus complexe, plus diverse et moins schématique. C'est en ce sens que le foyer de travailleurs migrants et la résidence sociale apparaissent alors comme des idéaltypes¹, mobilisés par les acteurs dans un registre normatif : le recours à ces idéaltypes met en évidence ce qui est considéré comme « bon » ou à promouvoir, et ce qui est considéré comme « mauvais » ou à proscrire. Le foyer de travailleurs migrants fait figure d'anti-modèle, marque d'une époque révolue où les migrants faisaient l'objet d'un traitement spécifique se traduisant par une mise à l'écart dans des structures d'hébergement sous-normées. Pour les acteurs dont les propos sont ici retranscrits, le passage des foyers en résidences sociales est à promouvoir car il permet de passer de l'anti-modèle au modèle, en améliorant le confort et les conditions de vie des résidents mais aussi en renforçant leurs droits et en sortant d'un traitement spécifique considéré comme discriminant.

Dans ce contexte, le foyer de travailleurs migrants et la résidence sociale apparaissent comme deux modèles en tout point opposés, le premier incarnant une politique spécifique en direction des immigrés, considérée comme génératrice d'exclusion ; la seconde incarnant une prise en charge des migrants dans le « droit commun », considérée comme un facteur d'intégration. Mais les choses sont-elles aussi tranchées que cela ? Derrière les idéaltypes du foyer de travailleurs migrants et de la résidence sociale ainsi construits, la réalité apparaît plus hybride et plus nuancée.

¹ Entendu que les idéaltypes « sont non pas pensés sur un a priori de déductions exclusivement logiques et définitionnelles, mais construits à partir de la réalité sociale dont par synthèse et abstraction ils [les acteurs] ont choisi, extrait et accentué certaines caractéristiques jugées représentatives d'un fait ou d'un ensemble de faits ayant cours dans l'histoire. (...) Ils sont structurés en s'éloignant de cette réalité par leur pureté logique, pour mieux la retraiter et la penser (chacun d'eux est ainsi "idéale"). Ils ne sont donc pas issus d'une sorte de synthèse de l'existant, comme autant de copies de lui, mais permettent une analyse de cet existant » (Dantier, 2004 : 4).

III. Les apories d'un passage au « droit commun » inachevé

En analysant plus finement le cadre normatif, la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales apparaît comme un passage au « droit commun » inachevé et pétri de contradictions. On s'arrêtera ici sur quatre points qui en témoignent : l'ambiguïté du statut de la résidence sociale et de ses occupants (III.1) ; le régime dérogatoire dont relèvent les travailleurs migrants au sein de la résidence sociale (III.2) ; les limites de l'objectif affiché consistant à introduire une « mixité » des publics (III.3) ; enfin, la mise en place d'un traitement spécifique des foyers de travailleurs migrants en vue de la mise aux normes du bâti des établissements (III.4).

III.1. Le statut ambigu de la résidence sociale : une fragilisation du droit au logement ?

Malgré les avancées en matière de reconnaissance des droits des résidents analysées plus haut, force est de constater que la résidence sociale se distingue du logement social de droit commun : les occupants ont un statut de résident, qui reste moins protecteur que celui de locataire. De plus, en tant que dispositif de « logement très social » ou d'« insertion par le logement », la résidence sociale offre un droit au logement « *sous médiation sociale* » qui peut se traduire, en pratique, par une « *fragilisation du droit au logement* » (Ballain & Maurel, 2002).

III.1.1. Un statut d'occupation moins protecteur que celui de locataire

Comme expliqué précédemment, dans une résidence sociale, le résident dispose d'un statut, de droits et d'obligations inscrits dans le CCH. Il peut en outre bénéficier de l'APL. Pour autant, il n'est pas titulaire d'un bail mais d'un contrat d'occupation auquel est annexé le règlement intérieur de l'établissement. Rappelons que la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation précise dans son article 2 que ses dispositions protectrices ne s'appliquent pas aux logements-foyers. De plus, la circulaire de 1995 sur les résidences sociales affirme bien que « ce qui différencie une résidence sociale d'un immeuble ordinaire de logements, c'est d'abord le statut d'occupation hors du droit commun et le projet de gestion sociale »¹. Le résident d'un logement-foyer ne bénéficie effectivement pas des mêmes droits que le locataire, notamment parce qu'une structure de logement-foyer est un établissement, c'est-à-dire une « *institution animée par une certaine finalité et régie par un certain nombre de règles de fonctionnement en rapport avec cette finalité. Or, au titre du bon fonctionnement de l'établissement, le gestionnaire dispose d'un pouvoir disciplinaire* » qui s'incarne dans le règlement intérieur² de l'établissement (Brouant, 2007 : 3).

Tandis qu'il n'existe pas dans le logement social de droit commun, le règlement intérieur peut restreindre les droits des résidents dans la jouissance des lieux (locaux collectifs mais aussi espace privatif). Par exemple, on a vu que la loi ENL de 2007 introduit pour les résidents de logements-foyers le droit à l'hébergement de tiers, tout en précisant que les conditions d'exercice de ce droit sont encadrées par le règlement intérieur. Celui-ci précise aussi les conditions d'admission dans la résidence et les motifs d'exclusion, qui diffèrent des motifs d'expulsion d'un logement ordinaire régis

¹ Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995, annexe VII.

² La loi SRU conforte le statut du règlement intérieur de l'établissement puisqu'elle précise : « La signature du contrat par la personne logée vaut acceptation du règlement intérieur de l'établissement. Le règlement intérieur est annexé au contrat ».

par la loi. Les causes de résiliation du contrat d'occupation sont ainsi définies par le CCH : « inexécution par la personne logée d'une obligation lui incombant au titre de son contrat ou d'un manquement grave ou répété au règlement intérieur ; cessation totale d'activité de l'établissement ; cas où la personne logée cesse de remplir les conditions d'admission dans l'établissement considéré » (article L.633-2). Les causes de résiliation possibles rappellent que les « manquements au règlement intérieur » peuvent entraîner l'exclusion de l'établissement.

C'est parce que le statut de résident reste moins protecteur que celui de locataire que le COPAF a poursuivi sa mobilisation en vue de la reconnaissance des droits des résidents. En février 2010, le collectif organise un nouveau colloque sur le thème du droit dans les foyers et résidences sociales¹, à l'occasion duquel il présente une nouvelle proposition de loi sur le statut des résidents. Le format du colloque met en évidence à quel point le règlement intérieur des foyers incarne, pour le COPAF, les restrictions des droits des résidents. Entre les prises de parole des intervenants, des membres du collectif font la lecture d'extraits choisis de règlements intérieurs particulièrement contraignants, en rappelant qu'il s'agit de documents en vigueur en 2010 et non de textes anciens datant d'une époque révolue : « toute modification de l'agencement des espaces doit se faire en accord avec la direction », « l'apport de mobilier personnel ou d'électroménager est soumis à l'autorisation de la direction, sans cette autorisation, le résident prend le risque de se voir confisquer son matériel », « pour la bonne tranquillité de la résidence, les visites ne sont autorisées que de 8h à 23h »... Aussi, l'objectif de la proposition de loi présentée par le COPAF consiste à améliorer ce qui est, selon ses membres, mal pris en compte par la législation en vigueur, à savoir « l'articulation entre le caractère privé et collectif »² du logement en foyer. La proposition du COPAF porte donc d'un côté sur l'égalité des droits des résidents et des locataires pour ce qui concerne le droit au maintien dans les lieux, l'expulsion ainsi que le droit à la vie privée, et d'un autre côté sur la reconnaissance du « comité de résidents » comme interlocuteur légitime des institutions et sur l'obligation de consultation des résidents en cas de transformation des espaces collectifs des établissements. Mais, une fois encore, malgré des soutiens politiques, la proposition du COPAF n'aboutit pas : en décembre 2009, l'Assemblée nationale examine – et rejette – une proposition de loi présentée par le groupe des députés Verts, dans laquelle figuraient un certain nombre de propositions du COPAF³.

Le statut de résident de logement-foyer reste donc distinct et moins protecteur de celui de locataire de droit commun. En outre, les ambiguïtés inhérentes au dispositif résidence sociale rendent ce statut d'autant plus précaire.

III.1.2. Un séjour probatoire et temporaire

Les recherches réalisées sur les dispositifs de logement très social, dont fait partie la résidence sociale, ont mis en évidence l'ambiguïté de ce secteur au regard du droit au logement. En effet, dans le secteur de « l'insertion par le logement », l'accès au logement se fait sur prescription sociale, avec l'intervention de médiateurs (services sociaux, associations) pour faciliter l'accès à un logement ou en assurer la gestion (Ballain & Maurel, 2002 : 139). Ainsi, le rapport entre bailleur et locataire se

¹ « Foyers et résidences sociales, état des lieux de la précarisation du logement : comment passer du non-droit au droit », Colloque du 13 mars 2010, à l'invitation de Mireille Schurch, Sénatrice de l'Allier, Palais du Luxembourg. Les actes du colloque sont disponibles dans la revue *Cahier des foyers* publiée par le COPAF, n°2, mars 2013.

² COPAF, *Cahier des foyers*, n°2, mars 2013.

³ Proposition de loi nommée « Pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique », présentée par les Verts en décembre 2009 et rejetée malgré le soutien du groupe socialiste et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

complexifie par l'intervention d'un tiers (le « médiateur ») mandaté par la puissance publique pour favoriser la mise en œuvre du droit au logement. Quels sont les effets de cette médiation ?

D'abord, la mise en catégories des publics s'opère par la construction de filtres et de filières pour l'accès aux dispositifs et dépend largement des représentations des acteurs locaux et de leurs cultures professionnelles. Cette opération de catégorisation constitue en même temps une opération de légitimation des dispositifs temporaires : la structure de l'offre crée en quelque sorte sa propre demande, tout en disqualifiant le recours aux filières ordinaires d'attribution du logement social. Ensuite, la construction des publics se fait par le « *passage à l'individualisation* » (chaque cas est construit comme singulier par les acteurs), si bien que le droit au logement devient un « *droit subjectif, donc non opposable, réglé par un arbitre qui se prononce au cas par cas sur l'accès au droit, caractéristique du droit de protection tutélaire* » (*ibid* : 167). La relation locataire/bailleur tend ainsi à être remplacée par une relation tutélaire entre le « défavorisé » et l'Etat qui délègue son rôle au tiers « médiateur » en tant que source de règles protectrices mais aussi de dépendance. Enfin, la construction du public des « défavorisés » passe par un processus de déqualification : « *le public est présumé ne pas être à la hauteur des exigences des bailleurs (incapacité à contracter, à habiter, à se comporter en locataire)* » (*ibid* : 168). Or, ce processus tend à légitimer le recours à la prescription sociale et à l'accompagnement, induisant finalement une logique de « logement probatoire ».

Le séjour dans les dispositifs d'« insertion par le logement » est donc à la fois probatoire et temporaire. De plus, cette dimension temporaire vient justifier un droit au logement minoré par deux éléments : le recours à des statuts d'occupation dérogatoires (résident ou sous-locataire par exemple) et la possibilité de déroger aux normes d'habitabilité applicables au logement de droit commun. Dans le cas de la résidence sociale, le cadre réglementaire introduit effectivement la possibilité de déroger aux normes d'habitabilité et d'accessibilité sous réserve d'un accord du préfet. De plus, le caractère temporaire du séjour justifie, selon les textes officiels, le fait de limiter la qualité de la « prestation », c'est-à-dire du logement, fournie aux résidents¹. Ces observations confirment l'analyse proposée par René Ballain et Elisabeth Maurel, qui considèrent que la multiplication des dispositifs d'« insertion par le logement » tend à fragiliser le droit au logement en « *favoris[ant] la diversification des formes d'habitat qui répond certes à la spécificité de certaines demandes, mais qui tend aussi à multiplier les zones d'attente et à miner la référence à un logement de qualité pour tous* » (*ibid* : 132).

L'ambiguïté du statut de la résidence sociale et ses conséquences en matière de droits des résidents fait d'ailleurs l'objet de débats au sein du secteur professionnel des organismes gestionnaires. Comme l'explique le délégué général de l'Unaf, certains tendent à considérer la résidence sociale comme un dispositif d'hébergement tandis que d'autres l'envisagent comme du logement. Selon lui, voir dans la résidence sociale un dispositif d'hébergement constitue un recul contre lequel doit se mobiliser l'Unaf, qui affiche le « droit au logement » comme une valeur phare :

Délégué général de l'Unaf (25.09.2007) :

HB : Pour vous la résidence sociale, elle se place dans du logement ou de l'hébergement ?

DG Unaf : Oui oui, en tant que logement oui ! Nous on tient très fort, c'est un débat qu'il y a au sein du secteur, il y a des gestionnaires chez nous qui voudraient que la résidence sociale devienne un établissement social. Moi je me bats assez contre. Non, c'est pas un établissement social. Qui dit établissement social dit budget global, on n'est plus dans du logement, les gens ne paient plus de redevance, ils n'ont plus les mêmes droits, etc. Moi je me bats vraiment pour que ce soit du logement,

¹ « Pour qu'un séjour en résidence sociale soit vécu comme une solution temporaire, il faut aussi que les prestations offertes ne soient pas notablement supérieures à ce qui sera accessible ensuite pour trouver un logement autonome » précise la circulaire de 1995 dans son annexe relative aux caractéristiques physiques des établissements.

du logement un peu particulier, qui s'adresse à des gens qui ont certain niveau de revenus et qui joue un certain nombre de missions, soit temporaires, soit à plus long terme. Et derrière il y a des moyens donnés aux gestionnaires pour accomplir un certain nombre de missions sociales mais on n'est pas dans de la mission sociale lourde style CHRS. On est plutôt un facilitateur, une mission sociale qui est plutôt de faciliter euh... la vie des gens dans leur environnement, le recours aux services de droit commun, etc. On est plus dans cette idéologie-là, c'est-à-dire tirer vers le haut le secteur, si on prend une image spatiale. D'autres voudraient le tirer plus vers le bas.

Ainsi, la transformation des foyers en résidences sociales apparaît comme un passage au « droit commun » inachevé : elle participe certes à un rapprochement des établissements du cadre normatif du logement social de droit commun et à la reconnaissance de nouveaux droits pour les résidents, mais elle n'aboutit ni à donner à ces derniers un statut de locataire à part entière, ni à les faire accéder à un droit au logement plein et entier. Elle les maintient dans un statut intermédiaire qui continue de faire l'objet de débats et d'interprétations divergentes. Mais il faut de plus souligner qu'au sein même de ce dispositif spécifique que constitue la résidence sociale, les travailleurs migrants relèvent d'un statut dérogatoire.

III.2. Un régime d'exception pour les résidents des foyers de travailleurs migrants

Alors que la transformation des foyers en résidences sociales est mise en avant comme un moyen de ramener leurs résidents dans le « droit commun » et de mettre fin à leur mise à l'écart dans un régime d'exception, elle ne signifie pas l'abandon de tout traitement spécifique réservé aux migrants. Ceux-ci relèvent d'un statut dérogatoire au sein de la résidence sociale : ils peuvent y rester de façon durable, contrairement aux autres publics cibles du dispositif. Précisons que la définition du public relevant de cette exception a évolué avec le temps, dans un sens restrictif. La circulaire de 1995 mentionnait les « personnes immigrées isolées » sans préciser si cela visait seulement les personnes résidant auparavant en foyer de travailleurs migrants¹. La circulaire de 2006 est plus restrictive, faisant référence aux « résidents des anciens foyers de travailleurs migrants »² et aux « publics immigrés déjà occupants »³.

En créant ce statut d'exception pour les migrants résidant en foyers, les pouvoirs publics semblent reconnaître que le glissement de la catégorie « immigré » à celle de « défavorisé » ne va pas de soi. Cette mesure dérogatoire renvoie d'ailleurs à des catégories de publics différentes pour les organismes gestionnaires, et en particulier à une distinction très récurrente chez les acteurs rencontrés : celle qui oppose « le public traditionnel » d'un côté et « les nouveaux publics » ou « le public résidence sociale » d'un autre côté (ces deux dernières expressions semblant être indifféremment utilisées). « Les nouveaux publics » signifient généralement, pour les acteurs interrogés, des personnes caractérisées par une situation jugée difficile d'un point de vue économique, social, professionnel, sanitaire ou familial : les « RMIstes », les jeunes en recherche d'emploi, les familles monoparentales, les personnes ayant connu une rupture conjugale, les personnes ayant des problèmes d'alcoolisme, les personnes sortant de prison, les personnes ayant

¹ « Disposer d'un lit, d'une chambre, d'un logement dans une résidence sociale ne peut constituer pour les résidents qu'une étape dans un parcours d'accès à un logement autonome. L'unique exception à prendre en compte est celle des personnes immigrées isolées choisissant cette solution à long terme », Circulaire n°95-33 du 19 avril 1995, p.2.

² « Les résidents n'ont pas, à l'exception de ceux des anciens foyers de travailleurs migrants et maisons-relais, vocation à rester durablement dans la résidence », Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006, p.6.

³ « La transformation en résidence sociale doit se concrétiser par davantage de mixité tout en maintenant en place les publics immigrés déjà occupants, sachant que pour ces publics, la résidence sociale peut constituer s'ils le souhaitent une solution de logement durable, tant qu'ils ne sont pas dépendants », Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006, p.16.

des problèmes psychiques ou psychiatriques... Les hommes immigrés isolés ne font pas partie cette catégorie : ils sont désignés comme « le public traditionnel » des gestionnaires, renvoyant à l'image des « chibanis »¹, migrants originaires des pays du Maghreb qui vieillissent dans les foyers. A ces catégories de public correspondent des besoins différents (réels ou supposés) appelant la mise en place de mesures et de pratiques professionnelles différentes, par exemple en matière d'accompagnement social² : alors que les actions menées en direction du « public résidence sociale » sont tournées vers l'accès au logement de droit commun et l'insertion professionnelle, celles qui visent le « public traditionnel » portent davantage sur l'accès aux droits (retraite, sécurité sociale) et aux soins, ou la prise en charge du vieillissement (aides au maintien à domicile, portage de repas...).

Paradoxalement, l'une des différences fondamentales entre le foyer de travailleurs migrants et la résidence sociale – le principe de logement transitoire associé à un objectif d'accès au logement de droit commun – ne s'applique donc pas aux résidents des anciens foyers. Comment comprendre ce paradoxe ? Les propos des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette thèse mettent en évidence différentes interprétations : reconnaissance d'un droit au maintien dans les lieux ; mesure pragmatique liée à l'impossibilité de reloger l'ensemble des résidents dans le parc de droit commun ; réponse aux craintes des organismes gestionnaires ; prise en compte des pratiques de mobilité des résidents entre la France et le pays d'origine. Il n'est bien sûr pas question ici de trancher entre ces différentes interprétations mais plutôt d'observer que toutes tendent à souligner le décalage existant entre la vocation du dispositif résidence sociale et la situation ou les souhaits des migrants isolés résidant en foyers. Par ailleurs, plusieurs insistent également sur le caractère « illusoire » du séjour temporaire en résidence sociale quel que soit le public concerné, étant données les difficultés rencontrées par les publics « défavorisés » dans l'accès au logement de droit commun :

Ancien Délégué général de la CILPI, en poste de 1998 à 2001 (22.10.2008) :

DG CILPI : Il faudrait que d'ici dix ans tous les foyers soient rentrés dans ce droit commun, avec toujours quelque chose qui je pense ne sera pas remis en cause, le bénéfice pour les résidents actuels, ou la faculté qui leur est laissée de rester sur une durée plus longue...

HB : Et ça, cette exception c'était pensé dès le départ ? C'était pour quelles raisons ?

DG CILPI : Ah oui oui. Parce qu'on n'allait pas les mettre dehors quand même ! Et de toute façon on n'aurait pas eu les moyens de les reloger. On a fait des tentatives pour les reloger dans le parc social classique, il y a eu quelques cas, mais je ne pense pas qu'il y en ait beaucoup. Par exemple des appartements, des T5 pour 3 ou 4 immigrés maghrébins, on avait fait ça sur Colombes notamment, je ne sais pas ce que c'est devenu, si ça se fait toujours, mais c'était un peu l'exception.

Délégué général de l'Unaf (25.09.2007) :

Moi je crois que c'est une scorie, enfin c'est... mais c'était une scorie nécessaire si vous voulez, cette mention de dire « les résidences sociales c'est transitoire sauf pour les travailleurs migrants, anciens ». Alors, les travailleurs migrants je veux dire âgés, enfin on ne marque pas âgés d'ailleurs, on ne met que pour les « travailleurs migrants », exception pour les travailleurs immigrés. (...) Mais ça ne veut pas dire grand-chose, d'autant plus si vous voulez qu'il y a une double... il y a une double illusion. Il y a l'illusion d'abord que les résidences sociales c'est du transitoire. Moi là-dessus j'ai l'habitude de dire qu'il vaudrait mieux travailler sur les fonctions que remplissent les résidences sociales, et dans ces fonctions il y a, pour une partie, du logement transitoire. Mais pour une autre partie c'est un logement à long terme. Et ça peut concerner autant des immigrés que d'autres. (...) Deuxième illusion c'est les « travailleurs immigrés », parce que les « travailleurs immigrés », ça veut dire quoi aujourd'hui ? Ils ne sont plus forcément travailleurs... Alors en plus, c'est ambigu parce que derrière il y a une

¹ Le terme *Chibanis* signifie *Anciens* en arabe, il est régulièrement utilisé pour désigner les vieux migrants maghrébins à la retraite.

² Les textes réglementaires introduisent également la notion de besoins spécifiques appelant une adaptation du bâti. La circulaire de 2006 prévoit la possibilité d'aménager des dispositifs spatiaux particuliers, à la marge, pour répondre aux besoins des immigrés vieillissant en foyer : « L'unité de vie est un terme utilisé dans les FTM et les FJT pour désigner au sein d'une structure, un ensemble de chambres et de pièces de vie (cuisine, salle de bains). (...) Afin de tenir compte des habitudes de vie acquises depuis de longues années, une possibilité de conserver à la marge des unités de vie pourra être prévue lorsque les résidents le souhaitent, sous réserve d'être transformables ultérieurement par des travaux simples, en logements autonomes », p.17.

discrimination : pourquoi eux ? Enfin vous voyez, même juridiquement, tiens d'ailleurs on en parlait avec le délégué général de la CILPI, il me disait c'est assez embêtant là-dessus : c'est-à-dire un organisme, une personne ou... une association mal intentionnée peut dire « mais attendez pourquoi mon voisin immigré il a le droit de rester, et moi je dois partir, je fais un procès ». Enfin vous voyez, c'est... c'est malvenu quoi. (...) Enfin moi je crois qu'on a créé une catégorie du travailleur immigré, et on continue de la faire vivre au travers de textes nouveaux. Mais ne pas le faire, en disant « c'est tout transitoire », c'était dire qu'il fallait les faire partir donc on inquiétait tout le secteur. Donc, ça rassurait tout le secteur des foyers de travailleurs migrants de dire « il y a une exception »... voilà.

Directrice d'Unité territoriale, Aftam (08.02.2007) :

Il y a une première circulaire des résidences sociales qui date de 1995, et la deuxième circulaire qui a été refaite en juillet 2006 précise un petit peu les publics. Donc tous les publics étrangers ont une dérogation. Enfin tous les publics migrants pardon, plutôt les travailleurs migrants, ont une dérogation de durée de séjour, parce que ça peut être leur logement définitif. Par contre les autres publics, qui ont vocation à un moment à être dans le droit commun, ont une préconisation de 2 ans. Mais bon il y a plein de dérogations possibles dans la mesure où le logement social est tellement saturé que... (...) C'est vrai que face aux difficultés d'accès au logement social aujourd'hui, bien sûr les 2 ans euh...on ne les met jamais à exécution. Mais pour les travailleurs migrants, ils pourront y rester. Comme il y a une idée tout le temps d'aller-retour, ils ont tout le temps un ancrage dans leur pays, on tient compte de cet ancrage dans leur pays d'origine.

Malgré le discours sur l'entrée dans le « droit commun » analysé dans la section précédente, le statut spécifique accordé aux anciens résidents des foyers aboutit finalement à évacuer la question de leur accès au logement de droit commun. Mais cette mesure dérogatoire rend également difficile la mise en œuvre de l'objectif d'une plus grande « mixité » des publics. En effet, elle limite de fait les possibilités d'accueil de nouvelles personnes au sein des établissements puisque celles-ci ne pourront être admises qu'à mesure des départs des anciens résidents :

Directrice d'Unité territoriale, Aftam (08.02.2007) :

C'est vrai qu'au départ le mélange des populations il ne se fera pas puisqu'on fera du relogement [des résidents actuels]. Mais dans dix ans bien sûr qu'il se fera, puisque beaucoup de ces gens-là... malheureusement mais seront décédés ou seront partis en retraite.

En outre, à cette restriction au principe de « mixité » s'ajoutent d'autres limites, soulignées par les acteurs en charge de la définition de cette politique.

III.3. Faire de la « mixité », mais pas « n'importe comment »

Pour une partie des acteurs rencontrés, en particulier les représentants des administrations centrales et du 1% Logement, le principe de « mixité » n'est considéré comme un élément positif que dans certaines limites : à plusieurs reprises au cours des entretiens est revenue l'idée selon laquelle il s'agit de faire de la « mixité » certes, mais pas « n'importe comment ». Autrement dit, tandis que, sur le principe, la « mixité » des publics est valorisée, le mélange effectif des « publics traditionnels » et des « nouveaux publics » au sein des établissements n'est pas forcément considéré comme souhaitable. Précisons que les réserves évoquées par les acteurs quant à la mise en œuvre du principe de « mixité » touchent plus particulièrement aux difficultés de cohabitation potentielles entre des résidents âgés et des personnes plus jeunes ayant des rythmes et des modes de vie différents ainsi qu'au risque de déstructuration des liens de solidarité entre les vieux migrants résidant en foyer depuis longtemps :

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2014 (30.11.2007) :

Il y a une absurdité, ce serait de se dire on les mélange tous indépendamment de l'étage, on oblige les vieux maghrébins à ne plus être entre eux, alors là ce serait une catastrophe parce que les types ils ne

se retrouvent que par leurs liens individuels avec quelques copains du même village ou de la même région et qui parlent le même arabe ou le même kabyle. Et puis on ne va quand même pas faire supporter à des vieux maghrébins le fait d'être à côté d'un jeune qui écoute à fond du hard rock toute la journée.

Chef du bureau des Politiques sociales du logement, DGUHC (11.03.2008) :

Il y a un risque que cette mixité se fasse n'importe comment, parce que par exemple si vous mélangez des vieux et puis, je ne sais pas moi, des jeunes en grosse difficulté... ça peut être intéressant mais ça dépend comment ! Enfin il y a une façon de faire les choses.

Certains acteurs, et en particulier les représentants du 1% Logement (qui intervient dans le financement du Plan de traitement des foyers), remettent en question le principe même d'une « mixité » rassemblant des travailleurs ou anciens travailleurs migrants et des publics « défavorisés ». Ce positionnement est lié au statut du 1% Logement, dont la vocation première est le logement des salariés : ses représentants voient plutôt d'un mauvais œil l'accueil de publics « défavorisés » au sein des établissements en partie financés par cet organisme, considérant que cela « tire vers le bas » la population des travailleurs ou anciens travailleurs migrants résidant en foyer. Ainsi, un représentant de l'UESL (Union d'Economie Sociale pour le Logement) souligne le caractère disqualifiant, pour ces résidents, de la mise en cohabitation avec des personnes désaffiliées, qu'il envisage comme une forme de « mixité descendante ». Pour lui, cela conduit à un effet contraire à celui recherché avec la transformation des foyers en résidences sociales, à savoir l'exclusion plus que l'intégration :

Membre de la commission Foyers au sein de l'UESL (04.12.2007) :

Les politiques spécifiques ont été supprimées et a été mise en place une politique globale d'insertion par le logement qui a généré la création de résidences sociales. Qui a rendu caduc le terme foyer de travailleurs migrants, du moins en termes de création, comme les foyers de jeunes travailleurs. Tout a été fondu dans la notion de résidence sociale. (...) On s'est retrouvé confrontés à des accueils de publics complémentaires, et on a tout vu, jusqu'à l'absurde, un projet par exemple où c'était travailleurs migrants et accueil de personnes hospitalisées de jour dans un hôpital psychiatrique. Alors qu'on avait toujours dit que la mixité devait permettre de sortir par le haut de la trajectoire, on s'est retrouvé avec une mixité qu'on appellera descendante, qui faisait que le travailleur migrant n'avait plus d'exemple d'intégration positive, mais un exemple d'intégration relativement négative.

La mise en œuvre de l'objectif d'une plus grande « mixité » des publics affiché dans les textes officiels apparaît donc comme une mission particulièrement délicate assignée aux organismes gestionnaires. Pour les représentants de l'Etat en charge du suivi de la transformation des foyers interrogés, il revient aux gestionnaires de construire des projets sociaux et architecturaux favorisant la mise en place de cette « mixité », quitte à créer des micro-différenciations au sein d'un même établissement :

Chef du bureau des Politiques sociales du logement, DGUHC (11.03.2008) :

En acquérant de l'expérience, on s'est rendu compte qu'il était important de travailler plus sur le projet social. Il y avait eu une étude lancée par l'ANPEEC dans les années 2000 qui a montré que nos vieux migrants étaient très maltraités quand on transformait les foyers en résidences sociales, parce que justement la mixité sociale se faisait n'importe comment. Et c'est vrai que ça a été l'occasion d'une prise de conscience pour dire attention, il faut vraiment travailler le projet social.

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2014 (30.11.2007) :

Tout cela n'empêche pas que l'on réfléchisse en terme architectural et en terme de projet social, d'animation de la vie collective et d'usage des locaux collectifs, on peut avoir un étage s'adressant plus à tel type de publics, on peut avoir un bâtiment, une cage d'escalier, enfin il faut réfléchir à ce genre de choses. Une mixité imposée comme ça sans réflexion, ça peut être de l'absurdité.

En effet, dans ces conditions, il semble que la tendance soit plutôt à la spécialisation des résidences sociales dans l'accueil de certaines catégories de public :

Chargée de mission, ANPEEC (31.08.2007) :

La transformation en résidences sociales fait qu'on rentre dans une autre façon d'aborder les choses : les résidences sociales ne sont pas que dédiées aux travailleurs migrants puisqu'il y a l'introduction d'une mixité sociale. (...) Bon, les opérateurs vous en parleront bien mieux que moi ; il semblerait qu'il soit difficile de mélanger dans des résidences des travailleurs migrants vieillissants qui ont toujours vécu entre hommes, par exemple ne serait-ce qu'avec des femmes seules avec enfants. Et encore plus les femmes battues. Donc finalement sur une idée très ambitieuse, il s'avère que les fonctionnements psychologiques et euh... sociologiques font qu'il y a plus ou moins des affectations. En revanche l'avantage c'est que ce ne sont pas des affectations définitives, que ces produits et leur occupation peuvent évoluer dans le temps.

Si les représentants du 1% Logement interviennent dans la question de la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, c'est parce que cette institution constitue le principal financeur du Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et que ce programme de mise aux normes du bâti se traduit par le changement de statut des foyers. Voyons enfin dans quelle mesure la mise en place de ce plan, en 1997, atteste également du maintien de mesures spécifiques en direction des travailleurs migrants.

III.4. Un programme spécifique et très centralisé : le Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants

Le Plan de traitement des foyers fait appel à des fonds spécifiquement dédiés au logement des travailleurs immigrés à travers les ressources du 1% logement. En 1994, lors de la parution des textes officiels sur la création des résidences sociales, le cadre réglementaire prévoit la transformation, à terme, de tous les foyers de travailleurs migrants en résidences sociales. Toutefois, il est également prévu que les foyers ne répondant pas aux normes requises ne changent de statut qu'à l'occasion de la réalisation de travaux¹. C'est pourquoi le mouvement de transformation des foyers de travailleurs migrants n'a vraiment commencé qu'avec la mise en place d'un programme spécifique de traitement du bâti et l'affectation de moyens dédiés. Avec la mise en place de ce programme, le dispositif mis en place pour la transformation des foyers devenait plus complet, mais également plus « attractif » pour les organismes gestionnaires de foyers, comme l'explique le délégué général de l'Unaf :

Délégué général de l'Unaf (25.09.2007) :

HB : Ce passage en résidence sociale il a été accueilli comment par la profession ? C'était quelque chose de nouveau et d'inattendu ou est-ce qu'il y avait eu des prémices... ?

DG Unaf : Non non, pour l'avoir vécu sur le terrain, si vous voulez, les FTM étaient le point aveugle des politiques résidences sociales. C'est-à-dire que moi si je prends mon expérience de terrain, mais c'est vrai de l'Unaf en général, c'est que dans les années 1993 à 2000, on a passé une énergie formidable à créer des résidences sociales *ex-nihilo*, des hôtels sociaux, des agences immobilières à vocation sociale... On s'est engouffré dans la loi Besson, et on y a dépensé une énergie folle, pour créer, sur Grenoble, pff..., je ne sais pas moi, 200 places de résidences sociales et hôtels sociaux en tout. Donc pour pas grand-chose quoi ! Alors qu'à côté sur Grenoble il y avait 1800 places de foyers de travailleurs migrants appelés à devenir résidences sociales ! (...) Alors moi qui gérais des foyers de travailleurs migrants, j'étais un peu dans cette contradiction-là. Mais bon, faire évoluer les foyers c'était compliqué parce qu'il fallait faire des travaux... Derrière le plan de financement n'a été mis en

¹ En 2009, soit 15 ans après la parution des premiers décrets sur la transformation des foyers en résidences sociales, sur les 680 foyers de travailleurs migrants recensés au milieu des années 1990 à l'échelle nationale, et donc destinés à devenir des résidences sociales, seuls 60 établissements avaient été conventionnés en résidences sociales sans travaux (HCLPD, 2010 : 63).

place qu'en 1997, donc si vous voulez il y avait un décalage dans le temps. Il y avait de bonnes intentions en 1994, mais pour passer résidence sociale, il y avait 3 modalités : soit on passait du foyer à la résidence sociale de manière volontaire, mais bon, en même temps, le frein c'était qu'il y avait des aides du FASILD¹ qu'on perdait quand on passait en résidence sociale, donc le volontariat était quand même assez proche de l'abnégation. Deuxième chose, on faisait des travaux, donc ça posait la question des financements, qui n'étaient pas prévus en 1994, et puis troisième élément, c'était à l'occasion d'un re-conventionnement APL qu'on passait en résidence sociale. (...). Et donc c'est en 1997-98, avec la mise en place de la CILPI et surtout du Plan de traitement, que les choses se sont... sinon accélérées, en tout cas que le dispositif a été complet entre guillemets, qu'il y avait les moyens de réaliser les travaux pour passer du foyer à la résidence sociale.

L'utilisation des fonds du 1% Logement pour la mise en œuvre du Plan de traitement s'inscrit dans l'histoire plus longue de l'affectation d'une partie des ressources de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) au financement du logement des travailleurs immigrés et de leurs familles. Rappelons que le principe de cette participation est instauré en 1975 avec la mise en place du dispositif dit du « 0.2% » (un cinquième des fonds du 1% Logement est affecté en priorité au logement des immigrés et de leur famille), rapidement diminué et désigné par la suite « 1/9^{ème} prioritaire » (Meunier, 2013 : 723). A la fin des années 1980, au moment où se met en place la politique du logement des « défavorisés », l'utilisation de cette ressource est étendue à l'ensemble des « populations ayant des difficultés particulières » pour accéder au logement². Néanmoins, au milieu des années 1990, l'Etat et les partenaires sociaux s'accordent sur une concentration de l'effort du 1% en direction des foyers de travailleurs migrants³. Ainsi, le 14 mai 1997, l'Etat et l'UESL signent une convention définissant, pour cinq ans, la « politique de l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières »⁴. Le premier volet de cette politique porte sur un plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants visant en priorité les foyers nécessitant de lourds travaux pour pouvoir être conventionnés à l'APL sous le statut de résidences sociales. Il est prévu une participation financière du 1% Logement à hauteur de 275 millions d'euros sur cinq ans et 326 foyers sont inscrits au Plan de traitement.

Le rythme de réalisation des opérations apparaît rapidement très inférieur aux objectifs fixés, si bien qu'un avenant à la convention de 1997 entre l'Etat et l'UESL est signé dès 2001 pour prolonger le plan de cinq ans. En effet, de 1997 à fin 2001, seuls 111 projets sont retenus pour un financement au titre du plan quinquennal, représentant un montant d'environ 100 millions d'euros, soit une consommation de 36,5% de l'enveloppe de crédits disponibles. Fin 2006, le constat reste sensiblement le même : les réalisations restent en deçà des objectifs. 188 millions d'euros ont été engagés de la part du 1% Logement pour « traiter » 169 foyers⁵. Le plan est donc reconduit jusqu'au 31 décembre 2013 par le biais d'une nouvelle convention signée entre l'Etat et l'UESL en décembre 2006⁶, qui prévoit de nouveaux engagements financiers et qui donne lieu à l'élaboration d'une nouvelle liste de foyers « à traiter », portant à un peu plus de 400 le nombre total d'établissements visés par le Plan depuis sa mise en place⁷.

¹ Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, qui a remplacé le FAS en 2001 avant de devenir l'Acse (Agence pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances) en 2006.

² Convention d'objectifs dite « 9% insertion sociale » signée le 26 octobre 1989 entre l'Etat et les partenaires sociaux.

³ Convention d'objectifs conclue le 17 septembre 1996 entre l'Etat, le mouvement du 1% logement et des partenaires sociaux.

⁴ Convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières.

⁵ Données transmises par la chef du bureau des Politiques sociales du Logement de la DGUHC le 10 mars 2008 lors d'un entretien.

⁶ Convention du 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'UESL article 1.3.

⁷ Comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport de 2014, le nombre total d'établissements visés par le Plan de traitement n'est pas précisément connu, y compris de la CILPI : « la liste initiale de 1998, contenant environ 320 foyers, et celle de 2007, comprenant 210 foyers (dont 130 classés comme prioritaires), se recoupent partiellement mais n'ont jamais été fusionnées par la commission [CILPI]. Celle-ci estime entre 419 et 430 le nombre de foyers concernés, sans doubles comptes. » (Cour des Comptes, 2014 : 341).

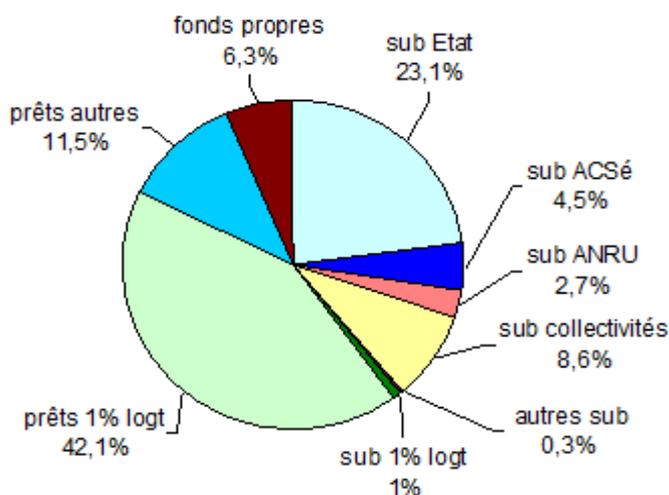
Ainsi, fin 2012, 258 projets de restructuration auraient été « ouverts au traitement », c'est-à-dire validés par la CILPI une fois le plan de financement, le projet immobilier et le projet social finalisés (Cour des Comptes, 2014 : 342). L'emploi du conditionnel renvoie ici à l'imprécision des chiffres et la faible fiabilité des données relatives au suivi quantitatif des réalisations du Plan de traitement et de la transformation des foyers en résidences sociales¹ – cf. figure 1.5. Les engagements pris par le 1% Logement en font le premier financeur du Plan de traitement, même si une série d'autres acteurs et d'autres mécanismes interviennent dans le financement des opérations – cf. figure 1.6. Les principales autres sources de financements sont les subventions de l'Etat et en particulier les « aides à la pierre » du Ministère du Logement, les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, les subventions des collectivités locales² ainsi que les fonds propres des organismes propriétaires des établissements.

FIGURE 1.5 – AVANCEMENT DE LA TRANSFORMATION DES FOYERS EN RESIDENCES SOCIALES ET DU PLAN DE TRAITEMENT FIN 2012

680 foyers recensés	340 foyers non encore transformés	environ 200 foyers à l'avenir non déterminé	
		environ 140 foyers du plan	419 à 430 foyers sur les listes de traitement
	318 à 320 foyers transformés ou dont la transformation a été décidée	219 foyers avec travaux	
		environ 60 foyers transformés en résidences sociales sans travaux	
		39 foyers avec travaux (hors listes du plan)	
20 foyers fermés ou transformés en autres établissements			

Source : Cour des Comptes, 2014 : 341 (sur la base des données transmises par la CILPI)

FIGURE 1.6 – REPARTITION DU FINANCEMENT TOTAL DES OPERATIONS REALISEES DANS LE CADRE DU PLAN DE TRAITEMENT DE 1997 A 2009



Source : HCLPD, 2010 : 64.

¹ La Cour des Comptes constatait en 2014 « un suivi défaillant » du Plan de traitement (Cour des Comptes, 2014 : 341).

² Celles-ci se sont fortement accrues au fil du Plan de traitement, atteignant 17% du coût des opérations en 2009. Cette évolution est à mettre en lien avec la mise en œuvre de la délégation des « aides à la pierre » à partir de 2004, ce qui signifie que les subventions de l'Etat sont gérées par les collectivités locales dans le cadre de conventions de délégation.

Outre ces moyens financiers spécifiques conséquents, un organe institutionnel est mis en place en 1998 pour coordonner et piloter la mise en œuvre du Plan de traitement : la Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées (CILPI)¹. Celle-ci remplace la Commission Nationale pour le Logement des Immigrés (CNLI) qui avait été créée en 1976 et avait pour mission de coordonner l'utilisation des fonds du 1% Logement destinés au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles. Selon les textes réglementaires, la CILPI a vocation à coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées, d'en établir un bilan annuel et de formuler des propositions au gouvernement en la matière. Plus spécifiquement, elle assure le suivi de la mise en œuvre du Plan de traitement des foyers et élabore les programmes d'opérations éligibles au financement par le 1% Logement. Présidée par le ministre chargé de l'Intégration, la CILPI comprend des représentants de plusieurs ministères : le Logement, les Affaires sociales, le Budget, l'Economie et les Finances ainsi que l'Intérieur. Le président du FAS y est également représenté, celui de l'ANPEEC est associé à titre consultatif. Toutefois, la CILPI est principalement liée à deux tutelles : le ministre de l'Intégration et celui du Logement². La commission dispose d'une administration réduite : un secrétariat composé de quelques agents, dirigé par un délégué général³. Aussi, le secrétariat de la CILPI doit s'appuyer sur les services déconcentrés de l'Etat pour remplir ses missions : dans chaque département le préfet désigne un chef de projet correspondant de la CILPI, chargé de déterminer le programme départemental de « traitement » des foyers et de suivre sa mise en œuvre.

Les modalités de mise en œuvre du plan quinquennal définies à la fin des années 1990 sont donc les suivantes : sur la base des programmes élaborés au niveau départemental, la CILPI propose à l'ANPEEC, tous les trimestres, la liste des foyers à « traiter ». Tout projet est donc soumis à la CILPI pour validation avant son examen par les instances du 1% Logement. Puis, la commission des foyers de l'ANPEEC, créée à cet effet, examine les demandes de financement à accorder au maître d'ouvrage et son conseil d'administration établit la programmation de l'emploi des fonds. En ce qui concerne les subventions attribuées par l'Etat, les « aides à la pierre » restent délivrées localement par les services déconcentrés ou le cas échéant par le délégataire. La CILPI est généralement associée en amont aux projets, apportant son expertise et ses conseils aux opérateurs ainsi qu'aux services de l'Etat et des collectivités locales concernées (HCLPD, 2010 : 64).

Comme le souligne le délégué général de la CILPI, ce fonctionnement très centralisé apparaît « surprenant », voire comme une « anomalie », dans le monde du logement social. Mais l'intervention d'une institution nationale dans la validation des dossiers est justifiée selon lui par la volonté de maintenir une cohérence à l'échelle de l'ensemble du territoire sur cette question, mais aussi par le caractère « très particulier » du secteur des foyers de travailleurs migrants⁴. En ce sens, la mise en place du Plan de traitement des foyers et les modalités de sa mise en œuvre constituent bien les marques du maintien d'une politique spécifique du logement des travailleurs immigrés et non d'un traitement dans le droit commun.

¹ Arrêté du 9 juin 1998, 1% logement / immigrés, Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, Journal Officiel du 14 Juin 1998 – EMPLOI.

² Cela s'incarne dans l'existence d'un « comité permanent » constitué de représentants de ces deux ministères.

³ Au maximum, la CILPI a été composée de cinq personnes : un délégué général, trois chargés de mission et un agent de secrétariat. Deux personnes ont occupé le poste de délégué général entre 1998 et 2013 : le premier de 1998 à 2001, le second de 2001 à 2013. Un nouveau délégué général a été nommé en janvier 2014.

⁴ Propos issu d'un entretien réalisé le 30 novembre 2007.

Conclusion du chapitre 1

En considérant que « *l'hébergement, c'est le logement sous contrôle de l'hébergeant, dans une relation contractuelle qui renvoie à des coutumes, à des arrangements privés et éventuellement à des règlements internes plus ou moins formalisés* » (Lévy-Vroélant, 2003 : 230), on peut considérer que la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales se traduit le passage d'un cadre normatif qui était proche de celui de l'hébergement à un cadre plus proche de celui du logement social de droit commun. En effet, cette transformation donne lieu à un rapprochement des normes qui s'appliquent dans le logement social ordinaire, qu'il s'agisse des standards de confort, du statut d'occupation ou encore des normes de gestion locative. De plus, les représentations des acteurs en charge de la transformation des foyers en résidences sociales participent elles aussi à la construction d'une grille de lecture qui interprète cette transformation comme une évolution vers du « vrai logement » et une entrée des foyers dans le « droit commun ». La transformation des foyers en résidences sociales résulterait ainsi d'un changement de paradigme dans l'action publique et signerait la fin d'un traitement spécifique du logement des immigrés.

Pour autant, la dernière section de ce chapitre a permis de mettre en évidence les limites et les contradictions d'une lecture de la transformation des foyers en résidences sociales comme un passage au « droit commun ». Ce passage apparaît d'abord inachevé : le statut spécifique de la résidence sociale la distingue du logement social de droit commun. Ensuite, les résidents des anciens foyers de travailleurs migrants relèvent, au sein même de ce dispositif, d'un régime dérogatoire. De même, l'objectif de « mixité » affiché par les textes officiels et largement repris par les acteurs est remis en question lorsqu'il s'agit effectivement de « mixer » les résidents des anciens foyers avec les publics « défavorisés » qui sont la cible des résidences sociales. Dès lors, les références au « droit commun » et à la « mixité » semblent plutôt prendre une valeur incantatoire ou s'apparenter à des « *idéologies molles* », ces concepts « *permettant plus aisément le compromis justement à cause des interprétations multiples et fluctuantes dont [ils peuvent] faire l'objet* » (Jobert, 1985 : 664).

Enfin, la mise en place d'un programme de rénovation des foyers de travailleurs migrants, accompagné de financements spécifiques et piloté par un organe dédié, met également en évidence les limites de la prise en charge de la question du logement des immigrés dans le droit commun des politiques du logement. S'il constitue un outil de la transformation des foyers en résidences sociales en permettant la mise aux normes du bâti, le Plan de traitement est également assorti d'objectifs propres. Il vise à intervenir sur une dimension non abordée dans ce premier chapitre : celle des modes d'occupation des foyers, avec en particulier un objectif de réduction de la suroccupation et de lutte contre ce qui est désigné comme « des formes d'isolement et de repli sur des modes de vie communautaires »¹. C'est principalement à cette dimension que l'on va s'intéresser dans le chapitre suivant.

¹ Circulaire n°98-65 du 18 Juin 1998, Plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants ((mise en œuvre de l'article premier de la convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'Union d'Economie Sociale pour Le Logement).