

LES "LOGEMENTS SPÉCIALISÉS" EN FRANCE (1950-1980)

1. Introduction

L'histoire du logement en France au cours du 20^{ème} siècle est structurée par des configurations successives. La Belle Époque s'inscrit dans le cadre de la tradition libérale qui veut que le logement soit comme toute autre chose un objet de marché. Mais, bientôt, les moratoires de la Grande Guerre, et les mesures de contrôle des loyers qui y font suite, ouvrent une période d'administration du logement par les conditions de location, alors que l'intervention publique dans la production neuve demeure faible. Après la Seconde Guerre mondiale, la période qui suit la promulgation de la loi du 1^{er} septembre 1948, et qui donne lieu à un essor sans précédent de la construction, est celle qui voit l'apogée du logement comme objet d'administration publique : l'intervention sur les loyers privés s'atténue progressivement, mais on assiste à une véritable prise en main de la construction neuve, où l'initiative publique et les financements aidés restent dominants jusqu'aux années 1970. Quant à la fin de siècle, elle est marquée par un recul général de l'encadrement public du logement.

Pour les adeptes du marché, celui-ci – avec sa fameuse *main invisible* – suffit à assurer une juste allocation des ressources et une réponse correcte à la demande. De leur côté, ceux qui en tiennent pour l'intervention publique soutiennent que seule celle-ci est en mesure de garantir une certaine équité dans la répartition des biens. Mais, en dépit des espérances que les uns et les autres peuvent fonder sur les principes d'organisation auxquels ils sont attachés, un examen attentif des configurations successives du logement fait apparaître que chaque période tend à générer des ségrégations et des précarités, selon des voies qui lui sont propres et qui représentent une sorte de signature historique.

Le règne du marché tend à réduire les plus "faibles" à des conditions de vie indignes, jusqu'à les exclure totalement quand la hausse des coûts d'accès au logement se combine avec une précarisation de l'emploi. Les loyers administrés de l'entre-deux-guerres débouchent quant à eux, en l'absence d'une initiative soutenue dans la construction neuve, sur une véritable rareté physique : le privilège consenti aux occupants d'installation ancienne a alors pour contrepartie de pousser une masse de néo-urbains, même dotés d'emplois stables, vers toutes sortes d'habitations précaires, des caves et des soupentes aux bidonvilles en passant par toute une variété de baraquements, et les ravages de la guerre ne font évidemment qu'accentuer cette dérive.

C'est à la genèse d'une "marge" du logement dans la troisième configuration – celle qui met l'accent sur l'administration de la production neuve et tend à cantonner au secteur social l'intervention sur les loyers – qu'on va consacrer la communication qui suit. Le thème est d'une certaine manière paradoxal puisque, précisément, la combinaison d'un relatif plein emploi avec salaire minimum, d'une maîtrise des loyers sociaux et d'une production neuve substantiellement administrée devait permettre d'envisager une normalisation du logement pour tous, au fur et à mesure que l'effort de construction porterait ses fruits.

Certes, on ne saurait nier qu'au fil des années 1960 et 1970 on assiste à l'éradication des bidonvilles et des installations du type "marchand de sommeil" en même temps qu'à une amélioration générale des conditions de logement. Il n'empêche que l'idée d'un mode de

logement à *part* qui serait dévolu aux "cas spéciaux" s'infiltrer dans la phraséologie officielle dès le milieu des années 1950, et qu'elle est reprise dans la loi-cadre de 1957 qui prévoit la promotion de divers genres de logements foyers. Des débats et rapports du Conseil Économique et Social (1956) à ceux du Conseil Supérieur de la Construction (1960-1962), on voit alors se constituer le projet d'un ensemble de "logements spécialisés" qui visent essentiellement les "isolés", mais qui concerne également certaines familles.

Pour rendre compte de cet aspect souvent méconnu de la politique du logement, on se propose d'évoquer successivement :

- le cadre problématique qui donne naissance au projet de "logements spécialisés",
- les normes qui régissent la production aidée par l'État,
- les réalités de la production.

Au fil de ce tour d'horizon à la fois trop court et trop long, qui n'a d'autre ambition que d'introduire au thème, on rencontrera à plusieurs moments des difficultés documentaires, notamment au niveau des bases statistiques. Il en résultera des incertitudes et des approximations que le lecteur voudra bien excuser.

2. De la problématique au programme d'action

L'idée des "logements spécialisés" est présente dans le paysage de la politique du logement dès le moment où se met en place, avec le Second Plan de Modernisation et d'Équipement (1953-1957), un vigoureux essor de la construction piloté par l'État. Même s'il est principalement consacré au sort des familles, le rapport que Guy Houist présente en 1956 au Conseil Économique et Social sur *Le Logement des travailleurs de faible revenu*¹ se conclut sur un "Titre IV" dévolu aux "cas spéciaux". L'auteur s'y intéresse notamment au "logement des jeunes travailleurs" (point "A"), avec ses aspects "technique" (surfaces, confort, etc.) et "éducatif", et au problème des "salariés nord-africains" (point "B"), où l'enjeu est une "promotion ouvrière qui passe par l'amélioration de [l']habitat"². Pour les uns comme pour les autres, Guy Houist prescrit la construction de "foyers". La suggestion ne se perd pas dans le désert. Cette même année 1956, on fonde la SONACOTRAL (Société nationale de construction pour les travailleurs d'Algérie)³, bientôt muée en SONACOTRA (...pour les travailleurs) à l'indépendance de l'Algérie, une société d'économie mixte dont la présidence est – courageusement – assumée par Eugène Claudius-Petit jusque dans les années 1980. Cette initiative est bientôt complétée par une floraison d'entreprises « associatives », tant dans le domaine de l'accueil des immigrés (ASSOTRAF, etc.) que dans celui des jeunes travailleurs venus des campagnes hexagonales.

¹ HOUIST (Guy), *Le Logement des travailleurs de faible revenu*, Conseil Économique et Social, avis et rapports, 1956, p. 33-88 (voir également une version dactylographiée in : Archives Nationales, versement 771119, art. C 3253). Les trois premières parties concernent le logement familial : "Titre I : Les faits", "Titre II : Juger les faits", "Titre III : Pour en sortir"

² Les autres "cas spéciaux" concernent les "logements de fonction" (point "C"), les "travailleurs appelés à changer de résidence" (point "D") et les "travailleurs du bâtiment" (point "E")

³ Inscrite dans le cadre de la loi du 4 août 1956 sur l'économie mixte, la SONACOTRA est créée par les décrets du 30 octobre et du 13 décembre 1956. Sa transformation en SONACOTRA est actée par le décret du 27 juillet 1963.

Attaché qu'il est au service du grand projet de refonte industrielle qui forme l'armature la plus apparente de la politique économique intérieure et de l'aménagement du territoire, Guy Houist borne naturellement son regard aux travailleurs d'active et, par accessoire, à leurs familles. Il manque donc à son tableau une autre catégorie "spéciale" qui pourrait justifier de tout petits logements : ces chères têtes chenuës dont l'univers se rétrécit vers la fin et qui, c'est bien connu, souffrent de la solitude ou de l'isolement plus encore que de tout autre handicap. Dans sa sagesse, la loi cadre de 1957 rétablit un paysage des "cas spéciaux" plus équilibré, tout en stipulant que les organismes d'HLM en feront leur affaire :

"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."⁴

La sollicitude à l'égard des personnes âgées ne va pas tarder à s'accroître. Dans son *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique* de 1960⁵, le comité Rueff-Armand se livre tout d'abord à un "inventaire des obstacles". Au nombre des "scléroses et blocages", il identifie, entre autres, le "régime des mutations immobilières". Son analyse est que, par différents aspects, celui-ci fait "obstacle à la fluidité des mutations d'immeubles [...], condition cependant nécessaire d'une croissance harmonieuse". Ces aspects dommageables résultent notamment de "la législation des baux ruraux et urbains", et du "caractère particulièrement onéreux des mutations immobilières". Outre le souhait de voir diminuer les droits de mutations, cela conduit le comité à émettre une recommandation sur "le régime des loyers en rapport avec le problème du logement". On juge insoutenable que le pays loge sa population "en la clouant sur place". Il faut en finir avec les garanties dont bénéficient les locataires en place dans le cadre des régimes juridiques qui ont fait suite aux moratoires de la Grande Guerre et qui couvrent encore, après loi du 1^{er} septembre 1948, la plupart du patrimoine construit avant cette date. En stigmatisant le "régime actuel" qui est "générateur d'injustice sur le plan social", "entraîne une mauvaise utilisation des logements", et "constitue une entrave à la mobilité de la main d'œuvre", on s'en prend très clairement au principe du *maintien dans les lieux* dont profitent tout particulièrement les personnes âgées, avant d'en transmettre le bénéfice à leurs éventuels successeurs.

Cette prise de position ferme avec pour toile de fond une mobilisation martiale en faveur du développement économique est dans l'air du temps⁶. Elle exprime sans ambages ce qu'on entend faire au profit des propriétaires (et de la revalorisation de leurs biens), mais elle reste muette sur la manière d'accompagner les locataires vers la sortie : tout juste prend-on quelques précautions de langage en indiquant qu'il conviendra d'agir progressivement. C'est au Conseil supérieur du ministère de la Construction que reviendra notamment la charge de donner une substance aux dispositifs jugés indispensables pour la croissance économique.

⁴ Loi cadre du 7 août 1957, art. 12 III, JO du 10 août 1957, p. 7909. On note l'apparition des "étudiants", une catégorie pleine d'avenir. Quant aux immigrés, algériens ou autres, s'ils paraissent s'être éclipsés, c'est peut-être parce qu'ils sont inévitablement "jeunes" et "travailleurs"...

⁵ RUEFF (Jacques), ARMAND (Louis), *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, 2 tomes, Imprimerie nationale, Paris, 1960; les citations qui suivent sont extraites du tome I, p. 19, 58 et 59; les mêmes thèmes sont repris dans le tome II, *Annexes*, p. 116 et 120.

⁶ Le recours à une argumentation fondée sur les nécessités du développement économique n'est toutefois pas un fait réellement nouveau en matière de politique urbaine et du logement. C'est déjà au nom de la "défense du franc" que Pierre Laval, alors Président du Conseil, avait fait passer en 1935 des décrets-lois sur les plans d'urbanisme. Et c'est en raison de choix quant aux priorités du développement que le Premier Plan de Modernisation et d'Équipement (1947-1952) avait sciemment différé les investissements concernant la reconstruction des logements ou les biens de consommation.

Cette instance qui est en place de 1960 à 1963 prélude au lancement de la DATAR en se chargeant notamment de la formulation d'un volumineux "Plan d'aménagement du territoire". Elle est présidée par le ministre et sa cheville ouvrière n'est autre que Philippe Lamour, avec le titre de vice-président. Au nombre de ses "sections permanentes", on compte une section "Urbanisme et construction" qui est présidée par Guy Houist, et une section "Logement" où siègent des hommes comme Alfred Sauvy (vice-président), Georges Mesmin, Pierre Dufau ou Marcel Lods. La problématique des "logements spécialisés" vient au premier rang des préoccupations de cette dernière, avec trois rapports successivement présentés par Jeanne Picard. Le premier est consacré aux "personnes âgées" (1960), cependant que les suivants concernent respectivement les "paralysés" (1961) et les "familles inadaptées" (1962)⁷.

Concernant les "familles inadaptées", qui vivent "dans l'inquiétude et souvent même dans le désespoir", on se perd en conjectures sur la manière de les qualifier : "asociales", "déhéritées", "très faibles", lourdes", "infras", etc. À la suite de travaux de "statisticiens" et de "sociologues", on n'en réussit pas moins à évaluer leur nombre à 280 000, regroupant 1,3 à 1,4 million de personnes. Tout en s'interrogeant sur le genre d'accompagnement social qui pourrait les convaincre de payer régulièrement un loyer et de jouir "normalement" d'un logement, on propose de lancer à leur intention des programmes "simplifiés" de logements familiaux qui devraient être réalisés dans des immeubles "bien insonorisés". En fait, sur le plan opérationnel, on a déjà pris le chemin de ces logements un peu plus sommaires que les autres avec l'arrêté du 24 mai 1961 sur les HLM, qui prévoit que "des dérogations aux dispositions d'ordre technique [pourront être accordées] pour des programmes répondant à des destinations spéciales" et, surtout, avec la circulaire du 7 août 1961 qui donne un nom à ces logements spéciaux : les "programmes sociaux de relogement" (PSR)⁸, dont la mise en œuvre est évidemment liée à la rénovation urbaine et à la résorption des bidonvilles.

Pour ce qui est des "paralysés", on souhaiterait "faciliter [leur] reclassement social et [leur] retour possible à une vie professionnelle". On rappelle la situation intenable qui leur est faite dans le parc de logement en présentant des dizaines de cas relevés dans l'agglomération parisienne, aussi bien dans les immeubles anciens que dans "nos habitations modernes". On décrit ce que serait un logement adapté, mais on se garde d'intervenir sur les parties communes des immeubles et, tout en demandant la réservation de "quelques logements" dans les rénovations urbaines, on en est encore à s'interroger sur l'étendue des besoins. Autant le ton est dramatique, autant les propositions sont maigres : les "paralysés" ne figurent certes pas au premier rang des populations qu'il s'agit de mobiliser pour le développement économique, même si on mentionne en passant l'hypothèse de réaliser des collectifs spécialisés "dont le centre vital pourrait être une industrie décentralisée" dans un "village" ou une "petite ville".

Le texte sur les personnes âgées fait quant à lui l'objet de plusieurs moutures, de juin à décembre 1960 et, loin d'être adoptés sur le champ, les vœux auxquels il donne lieu ne seront formulés que le 18 mai suivant. On s'entend sur le fait qu'il faut "proscrire la création de

⁷ Archives Nationales, versement 770818, art. 11; PICARD (Jeanne), *Les Logements spécialisés, 1) Le Logement pour personnes âgées* (27 juin 1960, 46 p.), 2) *Le Logement pour paralysés*, (18 janvier 1961, 18 p.), 3) *Le Logement des familles inadaptées* (24 octobre 1962, 47 p.). Jeanne Picard est présentée pour les deux premiers rapports comme "chargée de mission au cabinet du ministre" et, pour le dernier, comme "membre du Conseil Économique et Social". Les différents rapports ont fait l'objet d'une publication dans la revue *Construction Aménagement du Territoire*, parrainée par l'Association professionnelle des directeurs départementaux de la Construction.

⁸ JO du 3 juin 1961, p. 5043; JO du 19 septembre 1961, p. 8627. Il faudra attendre l'arrêté du 21 mars 1966 pour que la décote dont souffrent les PSR soit chiffrée : leurs prix plafonds seront alors fixés à 80 % de celui des HLM ordinaires (arrêté du 21 mars 1966, article 8, JO du 22 mars 1966, p. 2323)..

nouveaux hospices". Ce qui conviendrait, comme d'ailleurs pour les jeunes ménages, ce sont des studios et des deux pièces aux normes des appartements HLM. On évoque un quota de 5 % des logements neufs, à réaliser soit dans des immeubles ordinaires (vieillards ou jeunes ménages), soit dans des foyers destinés aux personnes âgées et dotés de services spécifiques. L'équipement qu'on envisage pour ces foyers ne ferait pas dans le luxe. À l'instar de ce qui prévaut dans les constructions HLM, le chauffage central ne serait pas imposé : en son absence, on se bornerait à demander qu'un "coin pour le combustible [soit prévu] dans le logement pour éviter la fatigue des allées et venues à la cave". Cette simplicité assumée n'empêche pas qu'on s'inquiète gravement de la solvabilité des vieillards, souvent bien démunis en un temps où les retraites n'avaient pas le poids qu'elles pèsent aujourd'hui. Après une discussion où on fera valoir "le peu d'empressement" d'organismes constructeurs qui ne sont "pas certains d'avoir une clientèle assurée", on finira par adopter un vœu insistant pour que, en plus de la création d'une "allocation complémentaire de loyer"⁹ au profit de ceux qui accepteront les logements nouveaux, on recherche "toutes les possibilités d'aide sociale et financière aux personnes âgées".

L'intérêt prononcé pour le problème des personnes âgées tient naturellement à des considérations démographiques sur la longévité, qui augmente, ainsi qu'à la volonté clairement exprimée – comme d'ailleurs en matière de "paralysés" – de ne pas encombrer les hôpitaux, qui sont si coûteux, etc. Mais, au-delà de ces réflexions typiques des appareils chargés de la Santé ou des Affaires Sociales qui forment le fonds argumentaire de Jeanne Picard, une clé autrement déterminante est donnée dans le rapport sur *La fluidité dans le marché du logement* que Marcel Picard, président du Conseil supérieur du notariat, présente en février 1961. Inscrivant ses réflexions dans la droite ligne du rapport Rueff-Armand, Marcel Picard revient sur la nécessité de remédier à la "viscosité" du marché de la propriété et cite en exemple les usages du fisc américain pour demander à son tour un abaissement des droits de mutation. Mais c'est sur la "viscosité" du secteur locatif et ses conséquences néfastes qu'il s'étend le plus longuement. Reprenant à son compte une démonstration statistique bien connue des années 1950, il s'émeut du fait que 22 % des ménages ouvriers souffrent d'un surpeuplement critique, alors que les ménages d'inactifs, "presque tous locataires dans des immeubles anciens", sont pour 47 % en situation de sous-peuplement. La lecture est claire : en occupant des logements qu'on juge trop larges pour eux, les vieux condamnent les jeunes à la misère et contraignent abusivement l'état à accroître son effort en faveur de la construction neuve¹⁰. Or, poursuit Marcel Picard :

"Socialement, et pas seulement économiquement, ces jeunes chefs de ménage sont infiniment plus intéressants que les inactifs âgés [...].

Intéressants économiquement, ces jeunes chefs de ménage le sont, en ce sens qu'ils constituent les forces productives de la nation, et l'influence des conditions de logement sur la productivité n'est pas douteuse [...].

Intéressants socialement, ils le sont plus encore car c'est sur eux que pèse la charge du renouvellement des générations présentes, et ils l'assument beaucoup plus courageusement que ne l'ont fait leurs prédécesseurs [...]

⁹ Rappelons que l'allocation de logement créée par la loi du 1^{er} septembre 1948 était substantiellement destinée aux familles avec enfants

¹⁰ Une argumentation très voisine se retrouve dans le rapport sur *La demande solvable de logements* que J. Lerouge a présenté le 1^{er} juin 1960 au sein de la section du Logement (même source, 14 p.). Ce texte ajoute qu'un "retour au pays" des retraités ou leur transfert vers des "climats particulièrement cléments" joueraient un rôle utile dans la "réduction des soldes migratoires vers les villes".

[...] il est déplorable que ce soit dans cette catégorie de population que la crise du logement sévise le plus cruellement [...]"¹¹

Dur constat, encore aggravé par l'impression que rien n'y fait : la "Bourse d'échange de logements" instituée auprès du ministère de la Construction n'enregistre que de rares transactions, la sous-location, bête noire des propriétaires, perdure de façon endémique malgré un début d'encadrement par voie réglementaire, etc. Aussi le président du Conseil supérieur du notariat ne voit-il guère qu'une seule manière de sortir de la déploration :

"Dans le but de remettre dans la circulation des locaux souvent disproportionnés à leurs besoins, et actuellement occupés par des personnes âgées, il y a le plus grand intérêt à favoriser la construction de locaux spécialisés pour personnes âgées où, comme l'a fort bien exposé mon homonyme, Madame Picard, les personnes âgées pourraient trouver de meilleures conditions de vie et de confort."¹²

En prônant sans nuance une solution de type "tous en foyer", Marcel Picard va manifestement un peu plus loin que son "homonyme", dont il interprète le propos à son aise. Cette charge sabre au clair ne sera d'ailleurs pas retenue dans les vœux du Conseil supérieur qui viennent rituellement couronner son intervention et, comme on l'a vu, ce n'est pas exactement le ton de ceux qui seront finalement adoptés à la suite des interventions de Jeanne Picard. Il n'empêche : la préférence pour la solution "foyer" s'appuie sur une lecture de la situation de nature à faire autorité, elle s'inscrit dans le sillon tracé par la loi-cadre de 1957, et elle est reconnue par les décrets et arrêtés de 1960-61 qui, en fait de logements spécialisés, se bornent à encadrer la production de foyers pour les personnes âgées, les jeunes travailleurs et les migrants, en attendant la circulaire de 1962 sur les résidences d'étudiants.

Maintenant que la messe est dite, on doit relever que deux des thèmes qui ont mobilisé l'attention du Conseil supérieur ne paraissent pas trouver d'écho dans les textes réglementaires de 1960-62 sur les foyers et résidences : les "paralysés" et les "familles inadaptées". Pour ces dernières, souvent chargées de nombreux enfants, cela résulte d'un choix. On fait le pari de consolider leur autonomie, et on n'envisage donc pas de les installer durablement dans des institutions de type "foyer", par nature hétéronomes et dotées de tout petits logements. Comme on l'a vu, la solution qu'on propose à leur intention est de l'ordre de logements HLM qu'on pourrait dire *subnormaux*, considérés comme une étape vers l'accès à des HLM ordinaires. Dans les faits, le problème de ces familles si difficiles à nommer sera aussi tenace que la pauvreté : il constituera encore, dans des termes quasiment inchangés, la matière de rapports élaborés dans les années 1970¹³, après une décennie de "Programmes sociaux de relogement" et plusieurs années de "Programmes à loyer réduit".

Quant aux "paralysés", ils ne commenceront véritablement à être pris en compte qu'après 1974, dans le cadre d'une nouvelle qualification de portée plus large : celle de "handicapés". Comme on l'a déjà fait observer, ils ne constituent certainement pas une des populations les plus « intéressantes » dans une période où la politique de l'État vise avant tout un développement économique accéléré. De surcroît, les premiers regards qu'on leur accorde laissent augurer que, quelles que soient les hypothèses retenues, les solutions les concernant risquent de s'avérer coûteuses en espace bâti comme en équipement. Rétrospectivement, on ne

¹¹ Archives Nationales, versement 770818, art. 11; PICARD (Marcel), *La fluidité dans le marché du logement*, tiré à part de la revue *Construction Aménagement du Territoire*, s. d., p. 17.

¹² Ibidem, p. 18.

¹³ Voir par exemple le passage sur les familles qu'on "n'a pas su baptiser" in : Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Les mal-logés en France. Essais de solutions* (s. d., vers 1973, texte incomplet, 51 p. et annexes), p. 49-51.

manque pas de motifs de penser que la question du handicap n'était « pas mûre » à un moment où on ergotait encore sur les ascenseurs ou le chauffage central.

Il faut enfin observer que les décalages entre les travaux du Conseil supérieur et les textes réglementaires de 1960-62 ne sont pas univoques, mais réciproques. Si on repart des textes destinés à encadrer la production, on voit que la seule préoccupation visiblement partagée est celle des personnes âgées, alors que rien n'est dit dans les débats du Conseil supérieur à propos des migrants, des jeunes travailleurs ou des étudiants, trois catégories pourtant dûment inscrites au programme des foyers¹⁴. Au fond, tout se passe comme si le placement en foyer des jeunes et des migrants relevait d'une évidence, d'une offre qu'on fait à des personnes qui n'ont pas le choix et que leur statut de jeunes isolés n'autorise aucunement à prétendre à autre chose. Il en va tout autrement des personnes âgées, qui tiennent une solide position dans le paysage du logement. Objet des assauts répétés des groupes de pression de l'immobilier, qui veulent voir disparaître les protections des locataires, les logements qu'elles occupent ne vont pas tarder à constituer un enjeu majeur dans les opérations publiques ou privées liées à la politique de rénovation urbaine¹⁵. Le problème est d'autant plus « douloureux » que nombre de vieillards sont peu solvables, ce qui ne leur laisse guère d'autre possibilité que de résister sur place pour rester logé, et qu'il ne serait tout de même pas convenable de jeter des électeurs à la rue. Bref, on aurait d'un côté une procédure qui va de soi, les seules questions étant de l'ordre des régulations quantitatives, et de l'autre côté un « problème » appelant de sérieux arbitrages politiques qu'on pourra utilement faire précéder d'un temps d'étude.

Il reste que les réflexions sur les "logements spécialisés" débouchent essentiellement sur la mise au point d'un nouveau genre de programme pour les habitations populaires : les logements foyers. Comme le voulait le petit alinéa de la loi-cadre de 1957, il est entendu que, dans tous les cas où il y a une aide financière de l'État, la maîtrise d'ouvrage sera assurée par des organismes d'HLM, voire par l'État lui-même, et que les constructeurs resteront propriétaires des immeubles. La circulaire de 1962 sur les résidences universitaires précise d'emblée les conditions du bail emphytéotique qui sera consenti aux CROUS¹⁶, cependant que pour les autres genres de foyer on finira par mettre en annexe de la circulaire de 1971 une convention type de location entre l'organisme constructeur et l'association gestionnaire. À partir du début des années 1960, la machine qui va produire des « logements communautaires » à la française est lancée. Elle poursuivra son œuvre bien au-delà de la décennie : en fait, c'est seulement dans les années 1970 qu'elle travaillera à plein rendement. Dans la suite de cette communication, on laissera volontairement de côté la question des logements familiaux *subnormaux* pour se consacrer exclusivement au destin de cet objet nouveau.

¹⁴ Tout juste trouvera-t-on, dans le rapport précité de Jeanne Picard sur les paralysés, une mention accessoire disant que "quelques logements adaptés dans les foyers d'étudiants et de jeunes travailleurs et jeunes travailleuses rendraient de grands services". Cette mention allusive ne saurait remplacer une étude ou un débat, mais elle prouve que les diverses catégories visées par les projets de foyers n'étaient pas perdues de vue.

¹⁵ Le décret sur les "zones de rénovation urbaine" est signé le 31 décembre 1958, le même jour que celui sur les "zones à urbaniser par priorité" (ZUP).

¹⁶ Les dossiers sur les grandes opérations d'urbanisme et de logement collationnés au cabinet du ministre Maziol (1962-1965) montrent par exemple que l'Office public d'HLM municipal de Marseille a assuré la maîtrise d'ouvrage pour les 750 chambres de la cité universitaire de la Faculté des Sciences de Saint-Jérôme, dont le chantier démarre en 1962 (Archives Nationales, versement 770828, art. 22).

3. Normes

31. Allure générale des programmes

La production des logements foyers est encadrée durant la seconde moitié des « Trente Glorieuses » par un ensemble de textes réglementaires qui datent principalement de 1960-61, 1966, 1970-71 et 1974. Conformément aux usages prévalant en matière de logements sociaux, ces textes régissent aussi bien les surfaces à allouer que les niveaux d'équipement attendus. Ils visent des établissements dont la capacité maximale peut aller de 80 chambres ou studios (personnes âgées) à 750 occupants (étudiants), en passant par des seuils intermédiaires de 300 occupants (migrants, « foyers d'accueil ») ou de seulement 150 (jeunes travailleurs)¹⁷.

Comme le précisent les *visas* qui l'introduisent, l'arrêté du 17 mars 1960 est pris en application de la loi-cadre sur le logement du 7 août 1957, dont il constitue la première traduction concrète en matière de logements foyers. Ce texte donne d'emblée une vue précise de la nature des programmes qu'on veut promouvoir. À côté des chambres, on prévoit des "locaux à usage collectif ou commun", qui comprennent un ensemble de logements et locaux de service. Au nombre des logements de service, on compte "le logement et bureau du responsable", ainsi que "s'il y a lieu, le logement et loge du concierge" et "éventuellement, pour les jeunes, des logements pour les éducateurs". Les autres locaux annexes qu'on imagine sont soigneusement énumérés dans la circulaire du 18 mars 1960 :

- [services sanitaires :] chambre d'isolement avec local pansements attenant [pour les jeunes, et] centre de soins (deux pièces) [pour les vieillards],
- service buanderie-lingerie,
- service nourriture et restaurant [...],
- locaux loisirs (petites salles de réunion et de jeux, de lecture, ateliers de bricolage),
- remises garages (véhicules à deux roues pour les jeunes et, pour les vieillards, voitures pour impotents et dépôt de meubles)."

L'arrêté du 28 juin 1966 apporte à la fois une clarification de l'objet et quelques innovations de fond. D'une part, on amorce la mise en place d'une sorte de *gamme de produits* en reclassant les logements communautaires selon leur destination : à côté des "logements pour personnes âgées", une seconde classe vise désormais les "personnes seules (autres que les personnes âgées)", et la circulaire du 30 juin 1966 indique explicitement que ce second ensemble doit "répondre aux besoins de diverses catégories d'isolés, notamment jeunes travailleurs, travailleurs migrants, handicapés, étudiants"¹⁸. D'autre part, et bien que cette faveur soit, au fond, contradictoire avec l'idée même de "personne seule", on reconnaît aux divers habitants des logements communautaires le droit à un embryon – ou à un reste – de vie

¹⁷ Textes de 1974. La capacité globale résulte de l'addition "d'unités" hébergeant au maximum 150 personnes. En ce qui concerne les étudiants, les textes de 1971 autorisaient jusqu'à sept "unités", soit 1050 personnes. Et, pour ce qui est des migrants, il faut croire que le nombre plafond de places a souvent été dépassé : en 1975, une note préparatoire au Septième Plan fait en effet état d'une *moyenne* de 300 lits (Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Le logement des isolés*, 1975, p. 28).

¹⁸ Cette orientation vers une diversification ciblée est conforme à la tendance qui prévaut alors dans le logement social : au fil des années 1960, les HLM se différencient en PLR, PSR, HLMO (ordinaires), et ILN, en attendant les ILM de 1972. Revenant aux foyers, il faut toutefois souligner que la mention des handicapés restera durablement de pure forme. On va montrer plus loin que les réalisations conformes aux prescriptions de l'époque n'autorisaient aucunement la vie en fauteuil roulant, et qu'il en ira ainsi jusqu'au milieu des années 1970.

de famille, en introduisant de vrais-faux deux pièces au profit des personnes âgées¹⁹, et des studios au profit des autres.

Si le chauffage central était acquis pour tous les genres de foyers dès 1961, le niveau général d'équipement est désormais amélioré par l'introduction des logements de types I bis et II, qui doivent être conformes aux normes HLM (w.-c. intérieurs et salle d'eau). Dans les foyers de personnes âgées, l'effet est accentué par la recommandation selon laquelle on devrait maintenant s'orienter "de préférence vers des « foyers-résidences » composés normalement de logements de type I bis". Il s'ajoute qu'à l'avenir même les simples chambres (type I) devraient elles aussi comporter W.-C. et cabinet de toilette avec eau chaude. On constate en passant que, sans doute pour contrecarrer les tendances suicidaires, la fée électricité se voit réserver le marché des parties privatives par la circulaire du 30 juin 1966 : "Aucune alimentation en gaz ne doit être prévue dans les logements pour personnes âgées. Tous les appareils individuels de chauffage et d'éclairage doivent être électriques".

Pour les autres "personnes seules", on continue néanmoins à faire dans le rustique : on persiste à se satisfaire dans les chambres d'un "coin-toilette avec lavabo", les douches et w.-c. collectifs restent aussi chichement distribués qu'en 1960 (un appareil "pour 10 occupants"), et l'eau chaude ne s'impose que dans ces "locaux sanitaires collectifs".

L'équipement technique des deux classes de foyers ordinaires n'est pas foncièrement modifié par les dispositions de 1970-71, qui se bornent à préciser que les sanitaires collectifs doivent être installés "dans des locaux distincts" (les w.-c. d'un côté, les douches ou baignoires de l'autre), et à déclarer "souhaitable pour les chambres à 2 ou 3 lits de prévoir un lavabo par personne". Cette prescription devient obligatoire avec les textes de 1974, qui donnent par ailleurs un peu plus d'aisance aux sanitaires collectifs, où on impose désormais la réalisation d'un w.-c. et d'une douche "pour cinq occupants". Chez les vieillards, on précise : "des baignoires (à fond plat et avec dispositif d'appui) ou des cabines de douche (avec un revêtement de sol antidérapant) à raison d'un appareil pour 5 usagers".

À considérer ainsi le niveau de confort et d'équipement, on peut discerner un lent cheminement vers les lumières du progrès. Les refrains laudateurs devront toutefois être chantés *mezzo voce* en raison des limites mêmes du processus. Divers éléments de fait viennent inviter à une prudence encore plus grande vis-à-vis de cette lecture conventionnelle des « Trente Glorieuses ». On en citera trois :

- 1) la question des ascenseurs,
- 2) le problème des handicapés,
- 3) l'invention des « foyers d'accueil ».

Ascenseurs

Comme on le sait, l'ascenseur est un équipement d'immeuble sur lequel on a longuement tergiversé, préférant souvent limiter la hauteur des constructions HLM à quatre étages sur rez-de-chaussée afin de s'en dispenser. La même hésitation se retrouve dans les logements foyers. Un premier signe correspond à la limitation à deux niveaux qu'on impose à l'origine pour les foyers de personnes âgées. Cette vue initiale ne tardera pas à être dépassée, avec une hauteur maximale portée à 28 mètres ; mais, pour les cas où il y a plus d'un étage sur rez-de-chaussée, on croit utile de préciser en 1971 que les ascenseurs doivent "fonctionner

¹⁹ En fait, l'attribution d'un logement de "deux pièces séparées ou non par une baie libre" aux personnes âgées vivant en couple était envisagée dès 1960, mais sans aucune précision sur les surfaces

également à la descente". Si on autorise l'ascenseur (...et un complément de financement) pour les personnes âgées, la position reste durablement restrictive à l'égard des autres genres de foyers. On rappelle encore, en 1971, que "le nombre d'étages des bâtiments est, en principe, limité à quatre". Changement de ton en 1974 : on envisage manifestement d'assumer la dépense des ascenseurs dans les foyers de travailleurs²⁰ mais, pour les foyers d'étudiants, on persiste à souligner que "le ministère de l'Éducation Nationale n'accorde, en règle générale, de subvention que s'ils ne comportent pas d'ascenseur". Sans doute pensait-on, à l'Éducation Nationale, que les jeunes instruits devaient impérativement cultiver l'exemple du révérend Montaigne : "mon esprit ne va que si les jambes ne l'agitent".

Handicapés

Le préambule à la circulaire du 8 septembre 1971 que signent Albin Chalandon (Équipement) et Robert-André Vivien (Logement) se termine par une référence au texte du 30 juillet 1966 sur l'insertion des handicapés dans la société, en exprimant le vœu que "les logements foyers pour personnes âgées ou travailleurs isolés puissent être occupés par des handicapés".

En écho, il est désormais indiqué que les (éventuels) ascenseurs des foyers de personnes âgées doivent "permettre le transport d'un fauteuil roulant". En 1974, on ajoutera "et d'un brancard", tout en étendant l'obligation du passage en fauteuil à "toutes les portes". Il est beau d'être admis à circuler, mais encore faudrait-il pouvoir vivre sa vie d'infirmes dans les parties privatives. On trouvera en annexe une brève analyse d'un cas d'école : le foyer Gaston Monmousseau construit vers 1973 dans le cadre d'une zone de rénovation urbaine à Bobigny. Bien que les surfaces allouées soient relativement généreuses, on ne tardera pas à constater que les dispositifs spatiaux des parties privatives et des sanitaires qui y sont attachés ont pour résultat de rendre impossible une vie en fauteuil roulant. Un constat identique peut être dressé à partir de l'analyse d'un échantillon de projets pour personnes âgées présentés au concours national des "modèles agréés" de mars 1974²¹. On relève cependant des signaux laissant penser qu'on se trouve alors à un tournant. En effet, anticipant les évolutions réglementaires qui vont venir en fin d'année, certains des projets lauréats proposent des variantes de studios apparemment prévues pour le fauteuil roulant : on en commentera un exemple en annexe.

Il reste qu'à la fin de 1974 encore, les clauses concernant l'adaptation des autres genres de foyers aux handicapés restent fort vagues. Le préambule à la circulaire du 5 décembre indique bien que "tous les foyers doivent être adaptés aux besoins spécifiques des handicapés, dans le domaine de l'accessibilité notamment" et spécifie que 5 % des chambres doivent être "équipées pour les fauteuils roulants", mais, contrairement à ce qui concerne les personnes âgées, les dispositions techniques ne contiennent aucune indication nouvelle qui viendrait concrétiser ces déclarations de principe. Il faut d'ailleurs convenir qu'avec les usages de l'époque le passage à l'acte promet d'être malaisé. En effet, dans une conception où les sanitaires sont largement collectifs, ce n'est pas seulement l'accessibilité générale ou quelques

²⁰ "Lorsque le nombre d'étages sur rez-de-chaussée est supérieur à quatre les bâtiments doivent être équipés d'ascenseurs." (Circulaire du 5 décembre 1974)

²¹ Voir MALISSE (Élise), *Les modèles de logements foyers présentés aux concours nationaux en France, 1973-1974* (Mémoire de TPER, École d'Architecture de Paris Val-de-Seine, juin 2005, 69 p.). Courante en matière de logements sociaux depuis le milieu des années 1960, la procédure des "modèles agréés" est étendue aux logements foyers en 1974. Les organismes constructeurs qui recouraient à ces "modèles" dont la qualité avait été reconnue par concours étaient assurés d'un financement prioritaire, et le permis de construire était réduit à une simple formalité, au point qu'il a parfois fallu rappeler son caractère obligatoire aux concepteurs et aux maîtres d'ouvrage.

chambres qu'il faut repenser, mais aussi toute une part des équipements communs, sans compter les conflits d'usage qui pourraient résulter d'un dispositif mixte. Dans ces conditions, l'absence de précision au niveau des prescriptions techniques ne laisserait-elle pas entendre qu'on s'apprête à prolonger un attentisme qui dure déjà depuis une décennie ?

En réalité, les jeunes handicapés originaires de l'hexagone ne sont pas complètement oubliés. Il se trouve simplement qu'après avoir longuement retourné la question, le gouvernement penche pour une solution d'un autre ordre : des foyers spécialement conçus à leur intention, dont les caractéristiques sont fixées par une circulaire du 10 décembre 1974²². On découvre alors qu'une cellule d'habitation adaptée à une vie autonome devrait faire environ 33 m² (le maximum autorisé pour les studios) tout en n'hébergeant qu'une seule personne, que les dimensions des espaces communs devraient être singulièrement accrues, etc. Ces aspects dimensionnels suffisent à éclairer les motifs qui orientent plutôt vers une solution fondée sur la ségrégation : il n'était pas question d'accorder des facilités aussi extravagantes à l'ensemble des foyers de jeunes travailleurs et autres résidences d'étudiants, et on pouvait même juger inopportun d'en faire la démonstration à l'échelle de 5 % des locaux.

« Foyers d'accueil »

Les « foyers d'accueil » font leur apparition dans les textes de 1971. Ils sont destinés aux travailleurs migrants, spécialement ceux du bâtiment, et accessoirement aux jeunes "arrivant des zones rurales" de l'hexagone. On les présente comme des lieux de transit, et on prescrit qu'ils soient "le siège d'une action sociale importante, qui vise 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 [...]"²³.

Si on soigne l'encadrement social – dans les faits, la direction des établissements sera souvent confiée à d'anciens sous-officiers qui ont connu les colonies –, il en va autrement des normes de construction, qu'on présente en 1971 comme "simplifiées", et que la circulaire de 1975 finit par qualifier très franchement de "normes réduites". D'une part, on diminue la surface des chambres et, nouveauté, on autorise jusqu'à quatre lits par pièce. D'autre part, on rogne sur les équipements. On maintient le chauffage central ainsi que les ratios de douches et de w.-c., mais on se contente d'un lavabo "pour trois occupants" : seules les chambres à un ou deux lits bénéficient d'un coin toilette avec un lavabo, qu'il n'est pas nécessaire d'encloisonner. Si on ne se préoccupe pas excessivement de l'intimité des occupants, on pense à se prémunir contre leur caractère supposé corrosif : "les appareils sanitaires et la robinetterie devront être résistants".

En dépit de son admirable cohérence, cet étalage de simplicité ne sera pas voué à durer. La circulaire du 5 décembre 1974 impose de revenir aux normes d'équipement générales des foyers de travailleurs et, surtout, elle stipule que la construction des « foyers d'accueil » ne sera autorisée que jusqu'au 31 décembre 1975. Au fond, les « foyers d'accueil » se situent deux fois aux antipodes des projets liés aux handicapés : en raison de leur consistance, et parce qu'ils sont condamnés au moment où les exigences résultant du handicap commencent à être reconnues. Il reste que, 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.

²² JO du 22 janvier 1975, p. 968-975.

²³ Préambule à la circulaire du 8 septembre 1971.

32. Surfaces

On trouvera ci-après un tableau résumant l'évolution des normes qui encadrent les surfaces des parties privatives des logements foyers de 1960 à 1975. Même si on constate quelque égard pour les personnes âgées, les dimensionnements généralement adoptés disent clairement qu'on est plutôt dans le domaine de l'hôtellerie²⁴ que dans celui du logement proprement dit. Une hôtellerie certes équipée – hygiène oblige – mais qui, comme on l'a vu, tolère facilement les sanitaires collectifs et qui n'ignore pas complètement, s'agissant de jeunes ou de migrants, la tradition des chambrées caractéristiques des "jolies colonies de vacances" chères à Pierre Perret²⁵.

Les surfaces financées dans les foyers ordinaires se détendent lentement au fil des années, ce qui paraît conforme au mouvement général de l'époque en matière de logements sociaux. Cependant, l'amélioration ne résulte pas tant du relèvement très modéré de la plupart des minima qu'on observe en fin de période, mais bien plutôt de l'introduction en 1966 des studios et de deux pièces, particulièrement destinés aux personnes âgées. Les surfaces des chambres individuelles restent en deçà des "chambres indépendantes" des HLM : la surface maximale autorisée dans les foyers est toujours inférieure aux minima HLM, sans compter la véritable régression que représentent les « foyers d'accueil ». Le format de 7 m² qui est retenu dans ces derniers comme base pour les chambres individuelles n'est toutefois pas un inconnu : il correspond au minimum requis par la loi sur les loyers du 1er septembre 1948 pour considérer une pièce comme une "chambre secondaire", et il a été longuement admis dans la construction des logements sociaux. Quant aux appartements, les studios sont alignés sur ceux des HLM mais, curieusement, les deux pièces se situent nettement en-dessous de leurs équivalents HLM, qui sont dotés dès 1963 de 42 à 50 m², voire 55 m². Tout compte, l'ensemble évoque plutôt une survivance de la catégorie A bis ou LOGECO de 1958 : cela peut correspondre à l'idée qu'un supplément de « surface à vivre » est accordé au titre des locaux collectifs.

Si l'impression qui se dégage quand on considère les espaces privatifs type par type est celle d'une relative stabilité, l'impression est encore plus nette en matière d'espaces collectifs. Il est entendu que ces "locaux communs" ne comprennent ni les logements de fonction ni les locaux administratifs. Un détail exhaustif des volumes qui les composent est donné dans la circulaire du 10 décembre 1974 sur les foyers de handicapés. Il s'agit :

- des "locaux communs d'étage"
- des "locaux récréatifs et techniques" concernant l'ensemble du foyer,
- des "services alimentaires",
- des "circulations".

²⁴ Outre le statut particulier des « résidents » ou, comme disent les textes réglementaires, des « occupants », qui n'est pas celui des locataires, voir la présence des restaurants, etc. Un autre trait caractéristique à cet égard est l'insistance des textes de 1966 sur l'obligation de prévoir "à chaque étage un local permettant le rangement du matériel de nettoyage et équipé d'un vide ordures et d'un poste d'eau". À la préparation des petits déjeuners près, on aura reconnu « l'office d'étage » des hôtels.

²⁵ Et pas chères du tout. Comme on peut le voir, une chambre de trois personnes tient dans un volume qui, en chambres individuelles, n'aurait contenu que deux personnes, avec une dépense de cloisonnement plus élevée. On reste toutefois fort loin des chambrées militaires qui, à la fin des années 1960, pouvaient héberger vingt à trente soldats, ou des chambrées des « refuges » pour SDF, alpinistes, etc. qui sont encore couramment à ce format.

Foyers et résidences ordinaires : normes de surface des parties privatives (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								
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

Foyers dits « d'accueil » : surface des chambres (en m²)

Type de cellule	Chambre (type I) pour...			
	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.
Arrêté du 18/11/1970				
Minimum	7	12	17	23
Maximum	10	15	20	26
Arrêté du 19/03/1971	Sans changement			
Arrêté du 13/03/1974	Sans changement			

Sources :

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 (rectif. JO du 27 décembre, p. 12784).
 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.

Notes :

- (1) Surface habitable, définie comme pour les logements sociaux, hors annexes et espaces non clos. Il est précisé que les normes concernent les surfaces des logements *stricto sensu* et ne prennent pas en compte les "locaux à usage collectif ou commun". Cette définition vaut pour l'ensemble des surfaces qui sont données dans le tableau.
- (2) Les textes de 1974 autorisent les logements de deux pièces (type II) pour les jeunes et les migrants, avec des surfaces identiques à celles prévues pour les personnes âgées (36/50 m²). Cette largesse est toutefois réservée à la formule des « foyers soleil ».

Cet ensemble composite se voit affecter une enveloppe forfaitaire qui, après avoir été fixée en 1966, demeure inchangée jusqu'à la fin de la période, et qui couvre tous les genres de foyers, y compris les « foyers d'accueil »²⁶. La seule novation significative, et dûment argumentée, concerne les foyers de handicapés, où la circulaire de 1976 demande une allocation de 14 à 16 m² par unité d'espace privatif.

Forfaits pour les locaux et services communs
(en m² par chambre ou par logement)

Chambres (type I)				Studio (Type I bis)	Deux pièces (Type II)
1 lit	2 lits	3 lits	4 lits		
10	14	17	21	10	5

Sources : arrêtés et circulaires précités.

Notes :

Le forfait correspondant à la chambre à quatre lits n'est évidemment prévu que dans les textes autorisant les « foyers d'accueil » (1970-71 et 1974).

Il faut d'autre part préciser qu'une enveloppe un peu plus large est autorisée en 1974 pour les chambre à deux ou trois lits des foyers de migrants, avec respectivement 16 et 21 m².

Dans des structures d'hébergement qui sont de l'ordre de la para-hôtellerie, il faut s'attendre à ce que, en fait d'espaces collectifs, les circulations horizontales et verticales se taillent la part du lion. C'est ce que confirme l'évaluation par rubrique qui est esquissée dans la circulaires de 1974 sur les foyers de handicapés : les circulations consomment à elles seules près de la moitié du forfait de "locaux communs". Dès lors, il est à prévoir que les autres genres de locaux inscrits dans le forfait des foyers ordinaires (repas collectifs, récréation,...) se trouvent réduits à la portion congrue. L'étude de cas montre que la salle où on sert les repas a souvent été gratifiée de fonctions récréatives (quand la vaisselle est enlevée et les tables, déplacées), ou encore que l'ensemble télévision/lecture-bibliothèque/jeux de société a été placé dans une unique pièce (sans doute un peu bruyante), etc. Aussi bien à la vue des plans qu'à l'occasion de visites de réalisations, on ne peut qu'être frappé par le genre de *vie collective* qu'autorisent des espaces de cette nature.

Pour finir, on peut utilement comparer les allocations d'espaces communs des foyers avec les programmes qu'un grand opérateur de vacances populaires comme Villages Vacances Familles a développé dès les années 1970. Dans les villages de bungalows, exempts par nature de circulations bâties, on prévoyait 9 m² par personne au titre des espaces privatifs, et 4 m² par personne au titre des espaces collectifs (restauration comprise). La conclusion coule de source : tant qu'à être logé dans le cadre des œuvres sociales de la Caisse des Dépôts et Consignations²⁷, il était généralement meilleur, en matière d'espaces collectifs, d'aller en vacances que de résider en foyer.

²⁶ Étrillés sur les espaces privatifs, les « foyers d'accueil » se voient donc affecter des "locaux communs" du même ordre que ceux des foyers ordinaires. L'observateur pourra à son gré s'en réjouir, en se félicitant qu'on n'ait pas rogné sur la vie collective, ou bien le déplorer, en regrettant que la maigreur des parties privatives ne trouve aucune compensation au niveau des espaces collectifs.

²⁷ La Caisse des Dépôts finançait le développement de VVF comme celui des HLM.

33. Prescriptions qualitatives

L'État ne se borne pas à émettre des prescriptions quantitatives (capacités, surfaces, équipements,...), il veille aussi à certains aspects qualitatifs.

En matière d'acoustique, il faut attendre les textes de 1974 pour voir apparaître des prescriptions. Encore celles-ci ne prennent-elles une forme précise qu'au profit des personnes âgées, et seulement pour les transmissions de bruit par les sols des étages. Concernant les autres genres de foyers, on se contente de dire que "l'isolation phonique sera assurée au maximum", une formule floue que concepteurs et constructeurs interpréteront sans difficulté : on s'occupera des aspects phoniques autant qu'on le pourra. ...ou qu'on le voudra bien.

Il est en revanche un point auquel on tient et qui inspire une formulation réitérée, des textes de 1970-71 à ceux de 1974 :

"Les logements foyers devront être orientés de manière à procurer le maximum d'ensoleillement aux personnes âgées, qui peuvent être appelées à demeurer de façon presque continue dans leur logement".

Du soleil, du soleil : voilà bien un poncif des architectures modernes, d'autant plus incontournable quand celles-ci sont destinées à abriter des personnes "fragiles" comme les vieillards ou les malades des hôpitaux. Mais on se garde d'imposer des brise-soleil ou d'autres dispositifs de protection contre les excès de chaleur²⁸, qui auraient le double inconvénient de contraindre à mettre un peu plus d'argent dans les façades et, peut-être, d'en troubler la « pureté ». Rétrospectivement, après le passage d'une canicule un peu sévère, on ne peut que s'incliner devant la profondeur de vue et les qualités d'humanité qui fondent ces fortes recommandations. Faudra-t-il se résoudre à prévoir comme mesure corrective un arrosage automatique de millions de mètres carrés de façades ? Tout en multipliant les effets esthétiques liés à l'irisation de la lumière, on ferait ainsi passer, tout naturellement, les problématiques publiques de l'économie dans la construction à l'économie de l'eau.

34. Jalons pour une appréciation

Le style d'hébergements que représentent les logements foyers peut se rattacher à deux traditions : celle des logements communautaires des utopistes du 19^{ème} siècle puis de la jeune URSS, ou celle, historique, concrète et locale, des hôtels garnis. La première filiation justifie peu ou prou l'expulsion des sanitaires et des cuisines hors du local d'usage privé. La seconde permet de comprendre une certaine proximité aux dispositions techniques des hôtels de préfecture auxquels le nouveau produit se substitue pour une part, notamment en matière de logement des travailleurs esseulés. Lorsqu'on passe du garni, généralement voué aux gémonies par l'opinion éclairée²⁹, aux foyers et résidences patronnés par l'État, on note deux changements essentiels. D'une part, ces habitats sont désormais spécialisés, et destinés à des clientèles autres que les familles. D'autre part, l'équipement est un peu amélioré, et on ne reverra plus ces chambres de 5 à 6 m², parfois moins, qui étaient courantes à Paris comme dans les autres grandes villes.

²⁸ Tout juste indiquera-t-on, dans la circulaire du 5 décembre 1974, que les occultations (obligatoires) des baies des chambres peuvent être "éventuellement combinées avec une protection solaire".

²⁹ Des années 1920 aux années 1950, on en contestait à juste titre le rôle dans le domaine de l'hébergement des familles.

Pour autant, il serait difficile de soutenir qu'il s'agisse d'un habitat satisfaisant, même en tenant compte des améliorations qu'on constate au tournant de 1975. Outre leur caractère ségréatif par nature et le genre de contrôle social qu'ils autorisent, les logements foyers présentent des caractéristiques physiques qui les placent presque toujours en retrait des HLM ordinaires, des réalisations qui ne brillent pourtant pas par une excessive largesse. Aux remarques qu'on a faites plus haut concernant la surface des chambres individuelles il faut ajouter que, hors le cas des studios, le relèvement des minima dont les surfaces privatives finissent par bénéficier en 1974 est loin d'être à la mesure de l'évolution qu'ont enregistré les minima HLM entre 1961 et 1972 : de 10 à 16 m² pour les chambres isolées, de 39 à 46 m² pour les deux pièces, de 51 à 60 m² pour les trois pièces, etc. De la même manière, si les usages des foyers sont en avance pour le chauffage central, la plupart des équipements peinent à suivre les voies d'une modernité axée sur l'individuation : pour preuve, la persistance de nombre de sanitaires collectifs, y compris après 1975. Au fond, le seul genre de logements foyers qui traduit une réelle avancée et qui implique un renforcement notable de l'investissement dans le logement est celui qu'on projette pour les handicapés. Mais il s'agit d'une exception, qui vient tardivement et dont on peut gager qu'elle n'a pas donné lieu à des réalisations massives.

Certes, on pourrait excuser la pauvreté générale du produit en soutenant qu'il s'agit là de logements de transit, pour les jeunes vers une vie « normale » et pour les vieillards vers une issue fatale. Il reste que le sort fait aux personnes âgées laisse un goût d'amertume et que le « transit » d'un étudiant thésard peut tout de même durer, alimenté qu'il est, comme on sait, par la situation des « hors statut » dans les laboratoires de recherche³⁰. Quant à la construction d'un parc permanent destiné aux migrants, son caractère particulièrement soigné montre que le projet d'une industrie « moderne » se nourrit volontiers d'une masse d'ilotes qui, comme le serf féodal, devront attendre une autorisation pour mener une vie familiale et entrer dans le cercle du logement « normal »³¹.

4. Réalités de la production

41. Problèmes statistiques... et de statut d'occupation

On peut croire que les logements de types I bis ou II associés aux hébergements communautaires, ont été comptabilisés avec l'ensemble des logements, que ce soit en production neuve ou au niveau du parc. Mais qu'en est-il du reste? De ces chambres (type I) si nombreuses dans les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de migrants, les résidences universitaires et les hébergements de personnes âgées un peu dépendantes?

Pour ce qui est de la construction neuve, les "Mémentos statistiques" publiés par le ministère de l'Équipement dans les années 1970 sont muets sur le sujet. On remarque cependant une flambée des logements neufs situés dans des "constructions non à usage

³⁰ Voir par exemple : POURMIR (Isabelle), *Jeune chercheur. Souffrance identitaire et désarroi social*, L'Harmattan, Paris, 1998.

³¹ Encore un aspect sous lequel il ne va pas de soi que la modernité fasse bon ménage avec les principes républicains de la démocratie et de l'égalité.

principal d'habitation"³², qui passent de 4000 en 1966 et 1967 à plus de 7000 entre 1968 et 1972, avec une pointe extraordinaire à près de 17000 en 1971. Or, on est dans une période où les logements de fonction, destination traditionnelle de ces réalisations "hors immeubles d'habitation", ont entamé une régression régulière qui se constate de recensement en recensement. Dans la mesure où rien ne vient éclairer cette soudaine poussée statistique, on est porté à l'interpréter comme intégrant, d'une manière ou d'une autre, tout ou partie des hébergements réalisés dans les foyers et autres « résidences ».

Lorsque le système "SIROCO" est mis en fonction à la fin des années 1970, les *Cahiers jaunes* des statistiques de la construction neuve intègrent une colonne "habitations communautaires" à l'ensemble des "constructions autres qu'habitation". On aperçoit alors en 1977 et 1978 un flux d'autorisations de construire qui porte sensiblement sur 800 000 m² hors œuvre par an, soit l'équivalent de 8 000 à 10 000 logements ordinaires et, sans doute, de quelque 20 000 à 25 000 "chambres" ou "studios" en foyers. Témoin d'une hésitation persistante sur le statut de ces objets habitables, les "habitations communautaires" sont, à partir de 1985, retirées des "constructions autres qu'habitation", où elles voisinaient avec les usines, les commerces, les hangars agricoles, etc., pour être réintégrées dans le secteur "logements", où elles s'ajoutent désormais aux "logements ordinaires". De 1985 à 1990, les réalisations enregistrées à ce titre portent selon les années sur 3000 à 6000 "logements", soit 1 % à 2 % des logements terminés.

L'INSEE, de son côté, a adopté pour l'exploitation des recensements une attitude à peu près constante qui a pour effet de rendre notre objet insaisissable. Des années 1960 aux années 1970, il est entendu que les résidences principales se subdivisent en :

- logements ordinaires,
- pièces indépendantes mises à disposition par des particuliers,
- chambres meublées (hôtels et garnis),
- habitations de fortune et constructions provisoires.

Il est également entendu que les "habitations mobiles" et les "logements occupés par les communautés" (ou "ménages collectifs") ne figurent pas dans la statistique du logement. Certes, on a, à partir du recensement de 1975, introduit une rubrique "logement-foyers pour personnes âgées", mais c'est en avançant que ces logements sont "équipés au moins d'une installation pour faire la cuisine"³³, une position qui, on le comprend a pour effet d'éliminer tout ce qui a été construit aux normes de 1960. Cette casuistique qui prend prétexte de la faculté que les personnes ont ou non de préserver "leur indépendance de vie" a pour conséquence d'évacuer du paysage la misère des hébergements réservés à une grande partie des jeunes, aux migrants, ou encore aux pensionnaires des nouveaux hospices que sont les "maisons de retraite". Elle n'empêche pas de stigmatiser les "pièces indépendantes" louées par des "particuliers", mais elle met entre parenthèses le plus gros de ce qui résulte de l'initiative publique : c'est peut-être d'ailleurs là, dans cette différence de traitement entre les "chambres" privées et les "chambres" publiques, que réside le vrai fondement du *distinguo* statistique. Sinon, comment rendre compte de cette perversité qui fait qu'un vieillard dépendant jouit d'une "résidence principale" tant qu'il est assisté à domicile et disparaît – tout en demeurant encore sur terre, éventuellement pour de longues années – sitôt qu'il se noie dans un "ménage

³² Rappelons que les "logements autorisés" en construction neuve sont classiquement répartis entre "maisons individuelles", "immeubles collectifs", "additions, surélévations, transformations" et "constructions non à usage principal d'habitation".

³³ Selon la formule encore employée pour l'exploitation du recensement de 1982 in : INSEE, *Recensement général de la population de 1982. Logements, Immeubles*, Imprimerie Nationale, sans date, p. 44.

collectif"? Ou qui fait qu'un étudiant logé dans une chambre de bonne habite un "logement", alors que ce n'est pas le cas pour sa sœur qui réside en cité universitaire?

Le motif sur lequel se fondent ces classements paradoxaux tient au statut d'occupation des locaux. Dans le champ du "logement ordinaire" seuls trois statuts sont prévus : propriétaire-occupant, locataire, ou logé gratuitement. Or, s'ils ne sont pas logés gratuitement, les occupants des foyers, maisons de retraite, résidences universitaires, etc. ne sont pas non plus locataires. Ce qu'ils payent n'est pas un loyer, mais quelque chose qu'on peut par exemple qualifier de "redevance d'occupation"³⁴, un terme très proche des "indemnités d'occupation" désignant, en droit civil, ce qui est dû par ceux qui occupent un bien immobilier à titre précaire.

Les palinodies sur les limites du champ statistique du « logement » mettent dans l'impossibilité de situer les premiers développements du parc d'hébergements "spéciaux". On devra se satisfaire d'en cerner le poids à travers l'estimation de la population qui y réside. Revenant au recensement de 1968, on peut noter qu'une masse de 1,45 millions de personnes ne sont ni intégrées ni "réintégrées" dans les 15,8 millions de ménages ordinaires qu'on dénombre alors. Parmi celles-ci, 295 000 correspondent à des personnes "non réintégrables" par définition ou jugées telles³⁵, cependant que 230 000 se répartissent entre les "habitations mobiles" et des cas divers. Reste alors un ensemble de 920 000 personnes appartenant aux "ménages collectifs", et comprenant notamment :

"– communautés religieuses :	124 000
– malades et pensionnaires des hôpitaux :	43 000
– étudiants en cité universitaire ou foyer :	102 000
– travailleurs logés dans un foyer :	181 000
– vieillards d'une maison de retraite ou d'un hospice :	302 000" ³⁶

L'ensemble formé par les travailleurs et les étudiants est de l'ordre de 300 000 personnes. En admettant que les étudiants soient hébergés, en moyenne, dans des conditions proches de la chambre individuelle, et que les travailleurs soient, toujours en moyenne, plutôt dans des chambres à deux ou trois lits, cela laisse supputer un patrimoine total de quelque 180 000 chambres, dont l'essentiel a sans doute été réalisé depuis la fin des années 1950. Il est malheureusement impossible de différencier, chez les vieillards, entre ceux qui se trouvent dans les hospices traditionnels ou les "maisons de retraite", et ceux qui, bénéficiant de "logements foyers" modernes, ne sont pas dénombrés ici. Tout compté, on peut néanmoins estimer que la production moderne de "chambres" liée à la réflexion sur les "logements spéciaux" avait déjà permis de constituer un patrimoine d'au moins 100 000 à 150 000 unités dès 1968.

42. Évaluations de l'administration

Faute que les sources usuelles permettent d'approcher les réalités avec suffisamment de précision, on ne peut que s'en remettre aux sources internes de l'administration.

³⁴ Tel est le terme employé dans la note préparatoire au Septième Plan déjà citée plus haut (Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Le logement des isolés*, 1975, p. 30).

³⁵ Les étrangers qui vivent dans un internat ou un baraquement de chantier sont "non réintégrables" par nature, mais il est plus discutable que l'INSEE traite à la même enseigne les détenus, les internés, etc.

³⁶ INSEE, *Recensement général de la population de 1968. Sondage au 1/20. Logements et Immeubles*, Paris, 1972, p. 298.

Un rapport commandé à la Caisse nationale de Retraite des Ouvriers du BTP fait tout d'abord le point sur la situation des foyers de personnes âgées en 1969. On fait état de 293 établissements, dont 44% dateraient d'avant 1960. On ne compte guère que 30% d'établissements qui voient leurs espaces privatifs dotés d'un lavabo et d'une douche³⁷, ou qui font appel à l'allocation de loyer (une aide personnelle aux occupants qui est susceptible d'être versée pour des hébergement de type I bis). Au total, l'effectif de foyers pour personnes âgées au sens des normes de 1970 apparaît plutôt mince : certainement moins d'une centaine pour tout le pays. Outre que les normes de 1960 n'étaient guère exigeantes, une partie non négligeable des financements a été utilisée pour améliorer sommairement des hébergements anciens : "certains établissements classés en « logements-foyers » ont plutôt le caractère d'une véritable maison de retraite à chambres individuelles, leurs promoteurs ayant estimé que la suppression des dortoirs suffisait à ce qu'on ne les considère plus comme des maisons de retraite".

Un peu plus tard, vers le milieu des années 1970, une série de notes et de rapports élaborés au ministère de l'Équipement pour le suivi du Sixième Plan et la préparation du Septième Plan donne une vue plus globale de la situation des foyers³⁸. Des données chiffrées dont les sources ne sont pas commentées couvrent les différents genres d'établissements, à l'exception de ce qui concerne les étudiants. L'unité de compte adoptée étant "la place", comme on dirait "le lit" en matière d'équipements touristiques, il est malheureusement impossible de revenir à une estimation en termes de chambres, de studios, etc., et donc de se faire une idée exacte des réalités que recouvrent les affichages statistiques.

Nombre de "places" en foyers-logements (1975)

	Flux annuel moyen de la construction neuve (1970-1973)	Parc existant au 1 ^{er} janvier 1974	En cours de construction
Pers. âgées	8 000 à 10 000	65 000	18 000
Migrants	21 000 à 26 000	146 000	60 000
Jeunes travailleurs	5 000 à 9 000	55 000	?

Source : *Le logement des isolés. Note préparatoire au Septième Plan*, p. 10.

Tel qu'il se dégage implicitement de ce tableau, l'état du parc existant à la fin des années 1960 présente des décalages par rapport aux évaluations qu'on a évoquées précédemment, qu'il s'agisse du travail du CNROBTP ou des estimations qu'on a risquées à partir du recensement de 1968. Ces décalages initiaux étant mécaniquement reconduits dans l'évaluation de la situation de 1974, il n'est pas sans importance d'en situer le sens et l'ordre de grandeur. En ce qui concerne les personnes âgées, le recoupement avec l'étude du CNROBTP laisse penser que l'administration a retenu dans sa statistique l'ensemble des établissements

³⁷ Archives Nationales, vers. 790094, art. 20, *Rapport sur le parc de logements-foyers en France en 1969* (CNROBTP, sept. 1970, 23 p. et annexes). Dans les autres cas, on se contente d'un simple lavabo ou, plus souvent, d'un lavabo et d'un bidet. Accessoirement, on apprend que 8 % des foyers enquêtés sont équipés d'un chauffage par le sol, alors que "les spécialistes [en] proscrivent l'utilisation".

³⁸ Archives Nationales, vers. 790094, art. 15. Notamment : *Rapport du groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social* (s. d., vers 1975, 46 p. et annexes); *Le logement des isolés. Note préparatoire au Septième Plan* (octobre 1975, texte incomplet, 30 p.); *Les mal-logés en France. Essais de solutions* (s. d., vers 1973, texte incomplet, 51 p. et annexes).

qualifiés de « foyers », indépendamment de leur niveau de prestations et de service, ce qui conduirait à une surestimation des capacités réelles au sens des normes de 1970-71, et même des normes de 1966. Le décalage est de sens inverse chez les travailleurs, où l'estimation du nombre de places existant en 1968 serait très inférieure aux 181 000 résidents de foyers dénombrés par l'INSEE. Une part significative de la différence peut correspondre aux foyers catégoriels (patronaux) qui sont de tradition dans divers secteurs d'activité (BTP, Poste, SNCF,...) et qui ne seraient pas pris en compte ici. Mais il n'est pas non plus inimaginable que, chez les migrants notamment, on ait hébergé plus d'une personne par "place".

Si l'estimation du parc reste entourée d'un halo d'incertitude, l'accélération du mouvement de construction à l'occasion du Sixième Plan (1971-1975) constitue un fait qui ne tolère guère de discussion. En tenant compte des constructions en cours, ce sont, selon les genres de foyers, 60 % à 80 % des places dénombrées par l'administration qui dateraient de cette période. Encore se plaint-on que les choses n'aillent pas assez vite. Dans le domaine des migrants par exemple, on regrette que les réalisations restent très en deçà de l'objectif du Plan, dont on dit qu'il était fixé à 45 000 places par an. Ce qui se lit dans les résultats était annoncé dans les actes de la politique du logement. Dans une note du 10 septembre 1970 adressée aux directeurs départementaux de l'Équipement, où il demande qu'on lui fournisse une documentation sur des réalisations "exemplaires" en vue de constituer "une brochure à l'usage des constructeurs", Robert Lion, alors directeur de la Construction, souligne qu'il faut "intensifier l'effort de construction des logements-foyers résidence pour les personnes âgées [et] poursuivre la création de logements-foyers pour les jeunes travailleurs"³⁹. Curieusement, il ne souffle mot de l'effort qu'on prépare pour les migrants, et il n'évoque que très allusivement la possibilité de citer des réalisations qui leur seraient destinées. Cette discrétion, pour ne pas dire ce mensonge par omission, résultaient-ils du fait que les réalisations n'étaient pas jugées très présentables, ou bien étaient-ils liés à la crainte, si souvent mise en avant, de provoquer une poussée de xénophobie ? Ou encore, n'a-t-on pas estimé que la recherche de cas exemplaires n'était pas de saison au moment où on lançait les « foyers d'accueil » ?

43. Une inflexion durant de Septième Plan (1976-1980) ?

Si les constructions en cours à la fin du Sixième Plan paraissent considérables, les documents préparatoires au Septième Plan n'en laissent pas moins percer nombre de réserves sur la multiplication des foyers. Les analyses de 1975 reprennent certes à leur compte les attendus de la politique des foyers, mais elles les assortissent aussitôt d'observations restrictives. C'est ainsi que, se plaçant dans la perspective de la résorption de l'habitat insalubre et de la rénovation urbaine, le rapport du "Groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social" souligne que "nombreux sont les ménages de petite taille en habitat ancien" et pointe "l'insuffisance du parc HLM en logements susceptibles de leur convenir par la taille et la prix". Mais, pour ses auteurs, le regroupement en foyers n'est qu'une "solution de facilité", et ils concluent que "ce regroupement systématique doit être rejeté".

La note sur "Le logement des isolés" rappelle quant à elle que "la politique des foyers a tenté de sécuriser les personnes âgées, de compenser le déclin de leurs forces et de rompre leur isolement social". Ses auteurs ne tardent cependant pas à concéder que "l'image du foyer n'a pas encore pénétré la population âgée de manière satisfaisante. Le foyer continue à être perçu dans l'ensemble de la population âgée comme un substitut de la maison de retraite ou de l'hospice".

³⁹ Archives Nationales, vers. 790094, art. 20.

Au fil du même texte, on apprend que la situation est encore plus désespérante du côté des jeunes travailleurs. Une enquête conduite en 1968-1969 auprès de ceux qui résidaient en foyer montrait déjà que seuls 21 % n'y voyaient "aucun inconvénient". Au contraire, une immense majorité "se plaignait du prix, du manque de confort et de l'exiguïté des pièces qui leur étaient allouées". Ce mécontentement général va constituer la toile de fond de "troubles" qui se développent notamment en 1972⁴⁰. L'État réagit en accordant des aides spécifiques aux plus jeunes, espérant ainsi repeupler les foyers avec des individus plus malléables. On veut des 16-18 ans plutôt que des 20-25 ans et, corrélativement, on se préoccupe d'accélérer la sortie du dispositif pour les plus âgés mais, ici encore, on bute sur l'inadéquation de l'offre HLM. Face à la contestation, l'État se contente d'un changement tactique aux limites tellement évidentes qu'on ne peut qu'en attendre des résultats fort minces : "en dépit des efforts des pouvoirs publics la formule, d'après des enquêtes réalisées [en 1974] auprès des jeunes, est aujourd'hui véritablement dévalorisée à leurs yeux [...]".

Il reste qu'on peut espérer avoir plus de satisfactions avec ces "travailleurs étrangers" qu'on tire des bidonvilles, des caves, des soupentes et de toutes sortes de bouges dont l'occupation est dûment monnayée. Avant tout commentaire, il importe de remarquer que les seuls foyers dont on parle à propos des migrants paraissent ressortir à la variété « foyers d'accueil » : sitôt mis en place, ces établissements bas de gamme semblent avoir complètement occupé le paysage. Or, les séjours tendent à se prolonger, car "la clientèle se recrute parmi les travailleurs relativement privilégiés bénéficiant de revenus réguliers, souvent introduits par l'employeur". La suite est courue d'avance et, même si du point de vue du confort il y a un mieux "par rapport aux autres formes d'hébergement offertes aux immigrés", on ne sera pas surpris de constater que les bilans d'enquête sont une fois de plus décevants :

" [...] les résidents souffrent de la surface insuffisante des chambres (7 m²), de leur mauvaise insonorisation, de la mauvaise implantation des foyers et des règlements intérieurs contraignants [...]. Le foyer est vécu comme un lieu de ségrégation. Il ne peut servir de lieu de rencontre et ne peut que renforcer le sentiment d'exclusion, de rejet [...]"⁴¹

En connaissance des résultats plus que discutables qui affectent tous les genres de foyers, le *Groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social* adopte une attitude ferme : le foyer "doit cesser d'être un palliatif à la pénurie de petits logements [HLM]" et il convient d'en "limiter la construction aux cas nécessaires"⁴². Il faut toutefois convenir qu'une attitude aussi restrictive, pour ne pas dire négative, paraît procéder d'un réel manque d'imagination. Un effort créatif ne permettrait-il pas de relancer la machine ? C'est précisément ce dont les rédacteurs de la note sur *Le logement des isolés* font brillamment la démonstration. Tout en partant des mêmes prémisses, ils concluent dans le sens opposé : on pourra parfaitement "continuer à construire des foyers, mais en prenant la précaution de

⁴⁰ Grèves de loyers, contestation de "l'action socio-éducative", protestation contre les style de l'encadrement et la rigueur des règlements intérieurs, etc.

⁴¹ Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Le logement des isolés. Note préparatoire au Septième Plan, 1975*, p.28. Supposant qu'il s'agissait d'immigrés en règle et donc dotés d'une "carte de résident", on a conservé l'orthographe adoptée dans le texte d'origine pour désigner les résidents. Il est également à noter que si les rédacteurs paraissent bien connaître le format minimal de la chambre individuelle, il semble ignorer les joies des chambres à trois ou quatre lits, pourtant si fréquentes et souvent surchargées par des *parents de passage*.

⁴² Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Rapport du groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social*, s. d., vers 1975, p. 24 et 44.

prévoir leur transformation en logements familiaux."⁴³ En définitive, c'est cette seconde manière de voir les choses qui va être retenue.

Nombre de projets présentés aux concours de "modèles agréés" satisfont dès 1974 à l'épreuve de la transformabilité, un exercice d'architecture qui sera d'ailleurs rendu obligatoire par la circulaire de la fin de l'année. Cette solution qui paraît enchanter les rédacteurs de l'État a cependant toutes les chances de rester purement formelle. L'examen des projets montre en effet qu'en cas de transformation seules la structure et les circulations verticales pourraient être conservées⁴⁴. Compte tenu du poids du second œuvre dans la construction para-hôtelière d'origine et des surcoûts spécifiques à la réhabilitation, c'est au moins 60 % (et peut-être 80 %) du coût initial qu'il faudrait réinvestir à monnaie constante pour réaliser la transformation. Cette considération qui paraît avoir échappé aux experts de l'État comme à ceux des "Grands Offices" d'HLM suffit à rendre probable, le moment venu, un processus de démolition-renouvellement plutôt qu'une orientation vers la conservation-réhabilitation.

En-dehors du pari sur des immeubles à géométrie variable, envisage-t-on réellement des alternatives au système des foyers ? Pour ce qui est des quartiers populaires anciens, on est, rappelons-le, dans l'attente du rapport Nora-Éveno qui va les promouvoir à la dignité de "parc social de fait", notamment au profit des personnes âgées. On ne pousse pas encore les feux de la réhabilitation, et on se garde donc de suivre les recommandations les plus dures de la CNROBTP, qui concluait déjà son rapport de 1969 en rappelant que les logements foyers "viendront dans les faits à l'encontre d'une règle que tout le monde ou presque considère comme la règle d'or du logement des personnes âgées, celle du « maintien dans les lieux »", et qu'il importerait d'étudier les conditions dans lesquelles cela pourrait se faire "le plus longtemps possible"⁴⁵.

On est un peu plus imaginatif à l'égard des jeunes et des migrants. Si on n'annonce pas de grandes initiatives, du moins évoque-t-on des pistes. Vis-à-vis des jeunes, on réfléchit à la colocation de "grands" logements HLM, une formule qui fera son chemin chez les étudiants. En ce qui concerne les migrants une équipe qui travaille avec les bâtisseurs de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée suggère la réalisation "d'hôtels populaires bien situés, offrant un confort normal et garantissant une liberté individuelle entière". Il reste que même un travailleur immigré n'est pas condamné au célibat, que beaucoup ont ou auront une famille au pays et qu'ils peuvent se prendre de l'idée de la faire venir. Il n'échappe pas aux sages de l'État que cela relève d'un combat kafkaïen : "pour avoir un logement, il faut avoir fait venir sa famille... mais pour faire venir sa famille, il faut avoir un logement"⁴⁶. En d'autres termes : le séjour en foyer a toutes chances d'être durable, même pour ceux qui pourraient et souhaiteraient vivre autrement.

⁴³ Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Le logement des isolés. Note préparatoire au Septième Plan, 1975*, p. 29.

⁴⁴ Voir MALISSE (Élise), *Les modèles de logements foyers présentés aux concours nationaux en France, 1973-1974* (Mémoire de TPER, École d'Architecture de Paris Val-de-Seine, juin 2005, 69 p.). L'affaire des foyers ne représente sans doute qu'un cas particulier, mais elle tend à montrer que la faveur nouvelle dont jouit, depuis quelques années, la thèse du renouvellement accéléré de l'immobilier fait essentiellement suite aux défauts et aux illusions qui ont entaché la programmation initiale. Elle montre également que l'absence, la pauvreté ou le caractère illusoire des vues à long terme ne constituent pas, loin s'en faut, des spécificités du secteur marchand et de son attachement immodéré au profit immédiat.

⁴⁵ Archives Nationales, vers. 790094, art. 20, *Rapport sur le parc de logements-foyers en France en 1969*, CNROBTP, sept. 1970, p. 22.

⁴⁶ Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Rapport du groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social*, s. d., vers 1975, p. 28 et 32.

Les impasses qu'on constate dans les différents domaines d'application de l'idée de foyer ramènent inlassablement à des solutions plus ordinaires : maintien à domicile pour les personnes âgées, colocation pour les jeunes travailleurs ou étudiants, garnis améliorés pour les migrants isolés, ou encore accès généralisé à de petits logements HLM. La seule formule de foyer qui laisse entrevoir une issue honorable est celle des "foyers soleil", initiée par les textes réglementaires de 1970-71 et présentée d'emblée comme la voie de l'avenir, particulièrement pour les personnes âgées. Il s'agit d'une formule dans laquelle un certain nombre de logements de petite taille répartis dans des immeubles ordinaires seraient rattachés à une unité de proximité regroupant les services communs. Cependant, à voir les projets qui défilent à partir de 1973-74 pour demander le sésame du "modèle agréé", il faut bien constater que le "foyer soleil" ne constitue pas la préoccupation majeure des concepteurs et des constructeurs : bien qu'il soit désormais considéré comme un "pis-aller", le foyer compact a encore de beaux jours devant lui.

Du Sixième au Septième Plan, on passe de l'enthousiasme bâtisseur (la morale de "l'effort") à une sorte de résignation (on fait cela faute de mieux), mais l'élan de la production acquis au cours du Sixième Plan ne sera pas coupé pour autant. La mise en place des "modèles agréés" en 1974 et la nature des projets sélectionnés, le flux de constructions en cours à la charnière de 1975, les statistiques de la construction neuve de 1975-1978, tout laisse au contraire penser que la réalisation de foyers compacts se poursuit dans la période 1976-1980 sur un rythme comparable à celui du quinquennat précédent. Il en résulterait en 1980 un patrimoine de foyers issu des textes des années 1960 et 1970 qui représenterait quelque 600 000 "places" au titre des personnes âgées, des jeunes travailleurs et des migrants, et on atteindrait sans doute le million en tenant compte des résidences d'étudiants et des institutions catégorielles propres à divers métiers. On peut regretter que les fonds documentaires mobilisés pour la présente communication ne permettent pas une estimation plus précise, mais cela suffit à montrer l'importance que les hébergements "spécialisés" d'initiative publique ont prise en vingt ans dans le paysage du logement en France.

5. Conclusion

Par le mouvement même qui leur a donné naissance, par les populations qu'ils visent, par leurs modalités de conception et de construction aussi bien que par leur style architectural ou leurs qualités de transmission phonique, les logements foyers appartiennent incontestablement au champ du logement social. Leurs caractéristiques les associent le plus souvent à d'autres genres de logements *subnormaux* pour former une sorte de bas de gamme des HLM. Ils ont joué un rôle dans l'hébergement des travailleurs à l'époque où l'aménagement du territoire était dominé par le souci de l'industrialisation. Le fait que la production paraît culminer dans les années 1970 avec quelques années de retard par rapport à l'ensemble du logement social laisse toutefois penser que c'est peut-être dans l'accompagnement des opérations de rénovation urbaine que leur importance a été la plus considérable.

Comme pour bien d'autres aspects de l'urbanisation moderne, l'approche par les documents internes de l'État montre que, passée l'excitation propre à la conception d'un produit nouveau, on a été rapidement averti des limites et des insuffisances de la formule. Mais, selon un adage ancien, "les chiens aboient, la caravane passe" : s'il patauge dans les

ornières qu'il creuse lui-même, le char du progrès n'en poursuit pas moins son chemin. Productrice d'habitations *palliatives* avant de devenir un simple *pis-aller*, la politique des foyers lègue un patrimoine qui, pour être d'un genre mineur, est quand même loin d'être négligeable du point de vue quantitatif, et dont le caractère de "logements spécialisés" doit, dans la plupart des cas, être considéré comme irréversible en raison des coûts qu'imposerait une éventuelle reconversion en habitations ordinaires. De remaniements en ravaudages, sans même compter les dépenses d'exploitation liées aux "services", à la "gestion", etc., ce genre d'habitat finit par coûter beaucoup plus que ses initiateurs ne l'imaginaient, au point qu'on peut douter qu'il réponde encore réellement, notamment en matière de personnes âgées, au pari implicite de ses promoteurs : loger les "isolés" à moindres frais.

Ces considérations sont de nature à faire regretter qu'on n'ait pas traité le problème des prétendus "cas spéciaux" à travers la production du logement social ordinaire. Contrairement à l'antienne constamment répétée, ce ne sont pas seulement des *petits logements* qui auraient alors été nécessaires, mais aussi des logements *familiaux* de trois ou quatre pièces, voire des logements vraiment grands. En 1975, le *Groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social* ne dit pas autre chose quand, après avoir analysé les procédures d'attribution des HLM, qu'il juge "peu transparentes" en dépit d'une "réglementation quelque peu inflationniste", il insiste pour que les organismes d'HLM facilitent les colocations pour l'ensemble des isolés et acceptent de loger des "isolés et familles cohabitant", c'est-à-dire des assemblages inter-génération⁴⁷.

Il est toutefois un domaine d'élection où les foyers ont, au moins l'espace de quelques décennies pleinement répondu au double objectif du contrôle social et de la minimisation des coûts. Une note adressée à Robert Lion au début des années 1970 rappelle en effet que pour la construction des foyers d'immigrés on admet une équivalence financière de trois chambres de foyer pour un logement HLM moyen de 65 m², et recommande qu'on postule une moyenne de trois lits par chambre⁴⁸. Sachant qu'au regard des normes d'occupation en vigueur en France un logement *familial* de trois pièces peut héberger trois ou quatre personnes⁴⁹, il est clair qu'en prévoyant neuf places dans l'équivalent financier d'un trois pièces, on divise par 2,5 à 3 l'investissement à réaliser par personne. Voilà un petit calcul qui qualifie assurément des responsables de haut vol, associant finesse politique et finesse économique et sociale, sans négliger l'esprit de synthèse. Esprit de synthèse : tout est dit en quelques lignes. Finesse économique et sociale : quand on fait travailler son intelligence, on réussit à faire du social à pas cher. Finesse politique : en consentant aux immigrés un tel paquet-cadeau, on n'avait guère à craindre de "soulever une réaction de racisme de la population française", ce qui était dit l'auteur de la note "la seule inquiétude de Matignon" dans cette affaire.

⁴⁷ Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Rapport du groupe insertion des catégories défavorisées en habitat social*, s. d., vers 1975, p. 32. Les citations sur la procédure d'attribution sont extraites de l'annexe IV, *Le logement social, facteur de sélection sociale?*

⁴⁸ Note manuscrite sur papier à en-tête de la direction de la Construction, simplement datée du "26/1". Le contenu permet toutefois de préciser la datation : il s'agit très probablement du 26 janvier 1972.

⁴⁹ La norme admet jusqu'à quatre personnes s'il y a deux enfants de moins de six ans, ou deux jeunes de même sexe jusqu'à 18 ans.

Annexe I

Un établissement pour personnes âgées construit vers 1972-1973 Le foyer Gaston Monmousseau à Bobigny (Seine-Saint-Denis)

(Source : Archives Nationales, vers. 790094, art. 17)

Programme : 72 studios (type I bis) et 2 chambres d'hôtes (type I),
restaurant, salle de réunion, ateliers,...

Contexte : zone de rénovation urbaine (complément de financement)

Maître d'ouvrage : Office Public d'HLM de Bobigny

Architectes : Depont, Holley, Lana, Le Goas

Entreprise de construction : Jean Vinet

Desservi par une entrée à deux portes qui fait sas phonique vis-à-vis du couloir d'accès, le studio type bénéficie d'environ 30 m² habitables, ce qui le situe dans la partie haute de la fourchette normative. On y trouve un lit double réellement abordable des deux côtés, une penderie, une salle d'eau avec baignoire, une vraie petite cuisine, et on jouit d'un balcon d'1,80 m², dont la forme carrée permet de se tenir assis et d'installer quelques pots de fleurs. Dans la partie séjour, on peut placer une armoire aux souvenirs et même, en insistant un peu, un meuble bibliothèque qui recevrait la télévision sur une étagère. À ce volume privatif relativement large s'ajoute une allocation d'espaces collectifs de l'ordre de 15 m² par studio, ce qui représente le triple de la norme. Bref, on peut dire qu'on est en présence d'une belle réalisation de la fin des « Trente Glorieuses ».

Un premier point faible du dispositif apparaît néanmoins sitôt qu'on imagine des résidants recevant leurs proches. S'il s'agit d'un adulte ou deux, on s'accommodera de la situation en mobilisant les chaises de la cuisine. Mais si d'aventure les visiteurs étaient accompagnés d'enfants, il faudrait installer tout ce petit monde par terre, ou bien l'asseoir sagement sur le lit, comme on le fait lors des visites à l'hôpital. Mais, objectera-t-on, qui a dit qu'on devait recevoir sa parentèle dans un studio ? En fait, pour les résidants qui ont encore une vie sociale un peu riche et diversifiée, les contacts se feront plutôt à l'occasion de « sorties », quand des proches viendront « prendre » la personne âgée pour une escapade d'une journée ou d'une demi-journée. Ce n'est donc pas sans raison que les personnes âgées qui pourraient être hébergées en foyer "redoutent de connaître une mort sociale précédant la mort naturelle"⁵⁰.

On peut discuter la pertinence des aspects concernant la vie sociale en faisant valoir que nombre de vieillards sont de toute façon isolés par la perte de leurs proches, par l'affaiblissement de leurs facultés ou, plus généralement, par l'évolution des mœurs. En revanche, le fait que le studio proposé est inadapté au handicap ne laisse aucune place au doute. Si un résidant devait vivre en fauteuil roulant, il pourrait encore approcher du lit (au moins d'un côté), mais la cuisine et, surtout, les sanitaires deviendraient impraticables. Pour couronner le tout, la porte principale ne fait que 0,80 m. et les portes secondaires, 0,70 m., alors qu'il faudrait 0,90 m. pour permettre le passage du fauteuil. Le bilan est clair : la survenue d'une invalidité condamnerait à un nouveau déménagement, une épreuve toujours difficile quand vient le grand âge.

⁵⁰ Archives Nationales, vers. 790094, art. 15, *Le logement des isolés. Note préparatoire au Septième Plan, 1975*, p. 26.

Annexe II

Un projet de "modèle agréé" de 1974

(Source : Archives Nationales, vers. 790094, art. 17)

Modèle : SCRA

Architectes : Marty, Denieuil, Paoli

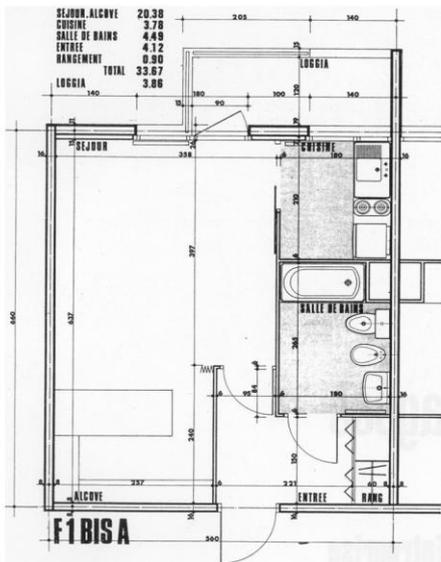
Entreprise de construction : Barbé

Par référence au cas précédent, on voit immédiatement les précautions qui sont prises en faveur des handicapés dans la variante "C" du studio type : toutes les portes présentent des largeurs proches de 0,90 m., cependant que le cercle de rotation d'un fauteuil roulant est soigneusement dessiné dans la cuisine et la salle de bains. On peut aussi en mesurer les conséquences : la surface habitable est portée à près de 34 m², la surface des locaux humides (cuisine, salle de bains) est accrue d'un tiers, toutes choses qui renchérissent le coût de la cellule, alors même que la fiction du lit double est abandonnée : ces studios-là ne sont destinés qu'à des personnes seules.

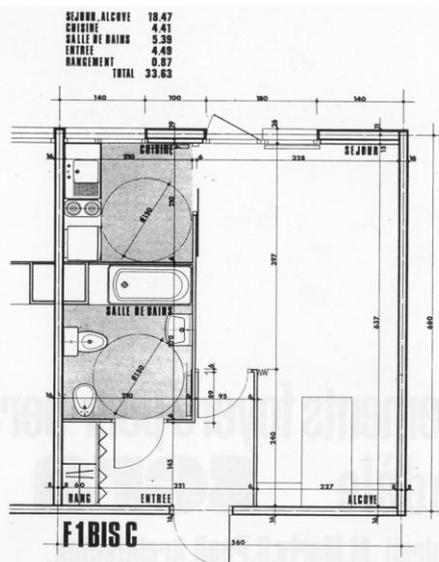
Par rapport à la variante "A" du même modèle, les dérives sont moins nettes, puisqu'on se situe dans la même trame, et qu'on réserve décidément les studios à de vrais "isolés". Elles n'en sont pas moins réelles (accroissement de près de 20 % des locaux humides, disposition plus complexe des sanitaires, etc.), et elles se traduiraient par un surcoût effectif si elles n'étaient pas compensées (largement...) par l'abandon de la loggia.

Les efforts ainsi consentis ont pour premier effet de rendre totalement caduques les surfaces minimales auxquelles on s'accroche depuis près de quinze ans : en fait, ce sont les maxima deviennent des minima. Pour autant, peut-on dire qu'on a dessiné une cellule satisfaisante pour un handicapé ? Un premier sujet d'inquiétude concerne la salle de bains, où il ne suffit pas de tourner. Si on peut espérer manœuvrer un fauteuil pour l'amener face au lavabo ou latéralement à la baignoire, l'insuffisance de l'espace laissé libre de part et d'autre de la cuvette des w.-c. ne laisse aucune chance d'aborder celle-ci latéralement, ce qui est tout de même fâcheux. Un autre problème concerne la manière d'approcher le lit. En dépit de ses dimensions modestes (0,80 m. par 1,90 m.), celui-ci ne laisse sur ses côtés que des ruelles de 0,70 à 0,75 m., ce qui est insuffisant pour le passage d'un fauteuil : il faut donc espérer que le mobilier apparemment prévu en tête de lit n'interdit pas de déplacer l'objet vers la droite ou vers la gauche, selon ce qui sera le plus commode pour l'infirmes. On notera enfin l'absence de la moindre indication concernant le mobilier de la partie "séjour" : il ne serait pas difficile de figurer une suggestion pour la variante "A" du studio type, mais peut-on dire la même chose pour la variante "handicapés" ?

L'analyse de cet exemple, qui pourrait être confirmé par d'autres, montre qu'au tournant de 1974-1975 les groupes de conception et ceux qui ont le pouvoir de les déclarer « agréables » s'engagent dans une prise en considération effective des problèmes de handicap, mais qu'il leur reste encore du chemin à faire, et des suppléments de dépense à assumer, avant de parvenir à des habitations réellement adaptées.



Modèle SCRA



CELLULES COLLECTIFS