

Le Plan de traitement : la construction d'un problème des « foyers africains »

Le Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, lancé en 1997, est porteur d'objectifs concernant le cadre bâti, l'occupation et le peuplement des établissements : il s'agit d'améliorer les conditions de vie par une mise aux normes de l'habitat mais aussi de résorber des modes d'occupation considérés comme des dysfonctionnements et d'introduire une plus grande « mixité » dans les foyers réhabilités¹. On se propose ici d'analyser la mise en place de ce programme comme la formulation d'une réponse à un « *problème public* » (Neveu, 1999), selon l'approche constructiviste définie en introduction de la thèse. D'ailleurs, sa dénomination même comporte une connotation relevant du registre médical, dans lequel le « traitement » représente l'ensemble des moyens mis en œuvre pour soulager ou guérir une maladie². Qu'est-ce qui fait problème pour les autorités publiques dans le secteur des foyers de travailleurs migrants au point de justifier la mise en place de ce programme ? Quels sont les termes du ou des problème(s) identifié(s) ? Quelles réponses sont formulées par l'action publique ? Ces questions sont au fondement de ce deuxième chapitre, qui vise à analyser le Plan de traitement en tant qu'élément d'un processus de problématisation d'enjeux autour des foyers de travailleurs migrants, la problématisation d'un enjeu comprenant « *à la fois une délimitation [de l'enjeu], l'analyse de ses dimensions, des imputations de responsabilité et des voies de changement* » (Lascoumes & Le Galès, 2010 : 75).

Dans cette optique, le chapitre sera découpé en trois sections correspondant à trois « moments » du processus de problématisation. L'analyse portera d'abord sur l'émergence d'un problème public des foyers de travailleurs migrants au milieu des années 1990. Les tensions se cristallisent sur les « foyers africains » mais s'inscrivent dans un débat plus large sur les questions d'immigration et d'« intégration », dans lequel la question du « communautarisme » prend une large place (I). On déplacera ensuite le regard vers la définition du problème³ et le cadre de perception des enjeux proposés à travers la mise en place du Plan de traitement (II). Enfin, on cherchera à analyser les réponses formulées (III). Bien sûr, ce découpage en trois « moments » est en partie artificiel : il vise uniquement à apporter plus de clarté dans la restitution de l'analyse, étant donnée l'impossibilité de dissocier la « *formulation d'un problème* » et « *l'énonciation des solutions – ou plus exactement des perspectives et des cadres de résolution envisagés* » (Zimmermann, 2003 : 247). Enfin, avant d'entrer dans le cœur de l'analyse, une précision de forme s'impose : lorsque les extraits de documents ou d'entretiens qui fondent l'analyse sont particulièrement longs, ils sont placés en encadré afin de ne pas hacher excessivement la lecture.

¹ « Un effort prioritaire sera conduit à l'égard de l'ensemble des foyers d'ortoirs et des foyers non encore conventionnés à l'APL, dont certains nécessitent un traitement d'urgence au regard du bâti, de la sécurité physique et des conditions générales d'occupation. Il s'agit, à la fois, d'offrir à leurs résidents des conditions de vie dignes, d'éviter, pour l'avenir, le renouvellement des phénomènes de sur occupation, de lutter contre des formes d'isolement et de repli sur des modes de vie collective. Il s'agit également de favoriser l'insertion des résidents dans le parc de logements sociaux et la mixité sociale dans les foyers réhabilités », Convention Etat-UESL du 14 mai 1997.

² Le terme « traitement » présente plusieurs significations, dont la plupart renvoient à l'idée de résolution d'un problème ou d'un mal : il peut signifier de façon générale « la manière d'agir envers quelqu'un ou quelque chose », mais aussi « l'ensemble des moyens mis en œuvre pour guérir ou soulager une maladie ou des symptômes » ou encore « l'action d'examiner et régler une question un problème » (*Le Petit Larousse*, Paris, Larousse, 2002).

³ Dans ce chapitre, le terme « problème » doit être entendu au sens défini en introduction de la thèse et non dans le sens commun.

I. L'émergence d'un « problème » des foyers dans le débat public

Au milieu des années 1990 émerge un problème public autour des foyers de travailleurs migrants. Qui participe à le faire émerger ? Quel diagnostic est alors posé ? Y a-t-il des controverses pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes ? C'est à ces questions que cette première section vise à répondre. Pour ce faire, on reviendra d'abord sur le contexte plus large dans lequel s'inscrit la mise en place du Plan de traitement au regard de l'immigration africaine en France (I.1). On s'intéressera ensuite aux deux rapports officiels qui traitent de la situation des foyers au milieu des années 1990, sur lesquels prend explicitement appui le Plan de traitement¹ : le « rapport Pascal », présenté par la CNLI en 1994, et le « rapport Cuq », présenté par le sénateur Henri Cuq en 1996. Ces rapports participent à la problématisation de la question des foyers et posent un débat : l'habitat en foyer est-il un obstacle à l'« intégration » des immigrés ? (I.2). Alors que le rapport Pascal n'a pas d'écho sur la scène médiatique, le rapport Cuq suscite une polémique² relayée par les médias. Ce rapport marque une étape de mise en débat public de la question des foyers sous l'angle d'un type particulier d'établissement – les « foyers d'Africains noirs » – considéré comme le plus contraire au « modèle d'intégration à la française » selon les termes du rapport Cuq (I.3).

I.1. Le milieu des années 1990 : le temps du « syndrome malien »

Comme évoqué en introduction de la thèse, les années 1990 « marquent un tournant pour les Africains noirs » en France (Timera, 1997 : 45). Plusieurs phénomènes y contribuent : la mise en lumière de situations de polygamie³ et de pratiques d'excision mais aussi les mouvements pour le droit au logement et les mobilisations de « sans-papiers » fortement médiatisées (occupation de la place de la réunion en 1989, de l'esplanade de Vincennes en 1994, de l'église Saint Ambroise en 1996). Les discours tenus publiquement par les plus hauts représentants de l'Etat à la suite de ces mouvements participent alors à la construction de la figure du « clandestin » qui apparaît comme « l'étranger s'introduisant subrepticement sur le sol français et y réclamant ensuite abusivement des droits » (Fassin, 1996 : 83-84). Sur la base de cette représentation se mettent en place des mesures de répression de l'immigration irrégulière sans susciter de vives réactions dans l'opinion publique (*ibid* : 84-85). Car si la logique de contrôle et de limitation des entrées de travailleurs étrangers s'est imposée dès la fin des années 1960 (Laurens, 2008b), c'est autour de la question de « l'immigration clandestine » que se focalisent les dispositions restrictives et répressives prises au cours des années 1990. Ces mesures conduisent différents chercheurs à intervenir dans le débat public et scientifique⁴.

¹ « Un plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants sera mis en œuvre sur la base des rapports de MM. Cuq et Pascal », Convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL, Article 1.

² Le terme polémique est précisément entendu ici au sens de « vive controverse publique, menée le plus souvent par écrit » (*Le Petit Larousse*, Paris, Larousse, 2002).

³ L'arrêt Montcho du Conseil d'Etat, daté du 11 juillet 1980, fait jurisprudence : il permet à une famille polygame béninoise de s'installer en France, au nom du droit à mener une vie familiale normale, droit défini et garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Aussi, jusqu'au début des années 1990, des regroupements familiaux opérés par les travailleurs africains originaires de régions où la polygamie était relativement répandue conduisent à la constitution de familles très nombreuses vivant souvent dans des espaces réduits (Barou, 2011 : 54). Cependant, la loi du 24 août 1993 modifie le cadre réglementaire en interdisant la polygamie effective sur le territoire français. Dès lors, le regroupement familial polygamique est interdit et les ménages en « état de polygamie » présents en France, titulaires d'une carte de résident, ne peuvent plus obtenir le renouvellement de plein droit de leur carte sauf à accepter de divorcer ou de décohabiter (Gauillier, 2008 ; 2013).

⁴ En 1996, Didier Bigo, alors Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI), publie dans le journal *Le Monde diplomatique* un article intitulé « L'illusoire maîtrise des frontières »

Se construit à cette période un discours largement partagé dans la sphère politique : la lutte contre « l'immigration clandestine » est posée comme la condition *sine qua none* d'une bonne « intégration » des immigrants en situation régulière. Dès lors, « *un pas supplémentaire est franchi, presque subrepticement, à l'encontre de populations prétendument "inassimilables" en raison de leur différence de religion (l'islam), de mœurs (la polygamie) ou de mode de vie. Ce qui est en cause, c'est la transgression non des frontières physiques, mais des frontières symboliques : celles qui protégeraient l'identité sociétale* » (Bigo, 1996 : 8).

Ainsi, au cours des années 1990, les migrants africains en France font l'objet de discours politiques et médiatiques particulièrement stigmatisants, souvent emprunts d'interprétations culturalistes et essentialistes (De Rudder *et al.*, 2000). A la figure du travailleur immigré peu qualifié et du « sans-papiers » indésirable (Fassin *et al.*, 1997), s'ajoute un « *bain de clichés : du tirailleur sénégalais à la famille polygame, banania et les zoulous* » (Poiret, 1996 : 8). Ces processus participent à la construction d'un « problème de l'immigration africaine » ou d'un « *syndrome malien* » (Timera, 1997 : 45), même si des travaux de recherche mettent alors en évidence le décalage existant entre la dimension politique et le poids démographique de ces migrations (Bocquier, 1998). Les groupes de travail interministériels et les travaux d'expertise se multiplient sur le sujet. Et le durcissement des politiques de contrôle des flux migratoires va de pair avec un « *traitement social de l'immigration par le développement* » (Dedieu, 2010 : 2) et la mise en place de « politiques de retour ». Celles-ci associent systématiquement les dispositifs d'aide à la réinsertion pour les travailleurs immigrés à des objectifs de maîtrise des flux migratoires (Daum, 1997).

Mais si le milieu des années 1990 constitue un tournant pour les « Africains noirs » en France, c'est aussi parce que s'opèrent « *de profondes mutations au sein des communautés migrantes* » : les mouvements de « sans-papiers » constitueraient « *les signes d'une saturation relative des mécanismes de solidarité communautaire devant les difficultés et les entraves persistantes à leur projet de sédentarisation et/ou d'intégration* »¹ (Timera, 1997 : 42). Ces entraves sont éminemment liées à la crise de l'emploi qui touche alors les immigrés africains et leurs enfants nés en France, pourtant citoyens français : « *après avoir assimilé des générations de migrants, la France découvre subitement ses limites à intégrer les Arabes et les Noirs africains. Trop différents, pas européens. Trop musulmans, pas catholiques. Trop noirs, trop visibles* » (*ibid* : 46-47). Comme le suggère ici Mahamet Timera, la question religieuse entre également en jeu.

En effet, suite à « l'affaire du voile » en 1989, les années 1990 sont marquées par la construction de l'islam comme problème public au niveau national (Gaspard & Khosrokhavar, 1995 ; Césari, 1997 ; de Galembert, 2005) tandis que c'était le niveau local qui constituait jusqu'alors le lieu central de la régulation des pratiques liées à la religion musulmane, qu'il s'agisse des demandes de mosquées, de la revendication de carrés musulmans dans les cimetières ou encore de la mise en place de l'abattage rituel (Césari *et al.*, 2002 ; Duthu, 2008). Parallèlement à ce glissement de la scène locale à la scène nationale, l'affirmation de l'islam dans la société française, signe de la sédentarisation des immigrés musulmans, devient l'objet d'une médiatisation extrême (Battegay, 1992). Au moment où le Front national progresse sur l'échiquier politique (Mayer, 1999 ; Buléon & Fourquet, 2003), la peur d'un « communautarisme » musulman commence à agiter l'opinion et les responsables politiques, sans

(Bigo, 1996). A la même période, Didier Fassin examine les ressorts de ce qu'il considère comme un accord quasi national sur le caractère « indéfendable » des « clandestins » (Fassin, 1996).

¹ Le terme « intégration » est ici défini par Mahamet Timera de la façon suivante : « *quand nous parlons d'intégration, nous avons à l'esprit des processus objectifs de participation des acteurs immigrés dans les rapports de travail et de consommation comme dans les relations sociales et politiques* » (Timera, 1997 : 47).

commune mesure avec les réalités quotidiennes de « l'islam tranquille » mises en évidence par certains travaux de recherche (Césari, 1994).

Ces crispations autour de l'islam participent à renforcer la stigmatisation des migrants africains, pour lesquels le religieux joue un rôle important dans la construction des communautés. En effet, les initiatives pour la construction ou la restauration des mosquées dans les villages d'origine marquent « *la naissance d'une nouvelle communauté émigrée, et scelle en même temps son destin avec celui du village quitté* » (Quiminal & Timera, 2002 : 28). Mais si le religieux représente une instance de structuration communautaire pour les migrants, il peine à exister au grand jour : « *islam des sous-sols et de salles discrètes réunissant les hommes du voisinage, il signe son irruption dans l'espace public sous le sceau d'une semi-clandestinité et d'une forme de mise à l'écart* » (*ibid* : 27). Ce sont avant tout les hommes qui se réunissent dans les salles de prière qui constituent également des lieux où se construisent des initiatives pour la collectivité, donnant l'image d'une séparation hommes / femmes peu conforme aux principes et aux valeurs d'un Etat qui se veut laïc et républicain (*ibid* : 28).

I.2. Deux rapports officiels qui participent à la construction d'un problème des foyers

C'est dans ce contexte que paraissent deux rapports officiels traitant de la situation et du devenir des foyers de travailleurs migrants. Parus respectivement en 1994 et 1996, les rapports Pascal et Cuq sont des éléments constitutifs du processus de problématisation de la question des foyers : ils participent à la construction du cadre de perception des enjeux et des représentations du problème, ainsi qu'à la formulation d'un répertoire de solutions envisageables. Pour analyser ces documents, on reviendra d'abord sur les éléments de diagnostic qui leur sont communs, à savoir le constat de la vétusté, de l'« indignité » et du surpeuplement d'une partie du parc (I.1). On relèvera ensuite les principaux points sur lesquels ils divergent. D'une part, le rapport Cuq identifie ce qu'il considère comme un problème spécifique : celui des « foyers d'Africains noirs ». D'autre part, les deux documents proposent des solutions différentes : le rapport Pascal adopte une position différentialiste¹ en préconisant le maintien d'une politique spécifique du logement des immigrés et la rénovation des foyers, tandis que le rapport Cuq adopte une position universaliste² en plaidant pour une banalisation du logement des migrants (I.2). Enfin, on analysera les différentes conceptions de l'altérité et de l'« intégration » qui se dégagent des documents (I.3).

Avant toute chose, précisons que les cadres d'élaboration respectifs des deux documents diffèrent. La lettre de mission adressée en 1994 à Pierre Pascal, président de la CNLI, s'inscrit dans une réflexion des autorités publiques sur la place du logement dans les processus d'« intégration » des immigrés³. La ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville et le ministre du Logement chargent la CNLI de réaliser un état des lieux des besoins en matière de logement des populations immigrées et de définir des orientations opérationnelles. La mission ne porte donc pas exclusivement sur les foyers. Deux ans plus tard, la lettre de mission qui est à l'origine du rapport Cuq fait apparaître

¹ J'utilise ici le terme « différentialiste » au sens de Vincent Viet : il parle « *du mode de la différenciation* » pour désigner la mise en place de politiques et dispositifs spécifiques en matière de logement des populations immigrées (Viet, 1999).

² L'approche « universaliste » est entendue ici comme le fait de privilégier la banalisation et la gestion dans le droit commun du logement des populations immigrées, c'est-à-dire l'absence de traitement spécifique en direction de cette population.

³ « La question du logement demeure un aspect essentiel de l'action des pouvoirs publics pour l'intégration des immigrés. Ses données ont, dans les dernières années, considérablement évolué. Il nous paraît donc aujourd'hui nécessaire de réfléchir aux besoins à moyen terme de logement des immigrés » indique la lettre de mission adressée au Président de la CNLI par les directeurs de cabinet de la ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville (Simone Veil) et du ministre du Logement (Hervé de Charette), le 9 février 1994.

une préoccupation nouvelle : celle de l'ordre public, en lien avec la question de l'immigration « irrégulière ». De plus, la commande insiste sur le refus de toute politique spécifique en direction des populations immigrées¹. Enfin, là où la lettre de mission adressée au président de la CNLI posait la question de la mise aux normes des foyers, celle qui est destinée au député Cuq interroge le devenir même de cette « formule d'habitat spécifique ». Le cadre de perception des enjeux dans lequel est élaboré chacun des rapports est donc posé dans des termes différents.

1.2.1. Un constat partagé : un habitat pour partie « indigne »

Les deux rapports établissent un diagnostic de la situation des foyers de travailleurs migrants. Près de 730 établissements sont alors recensés sur le territoire national, soit 138 625 lits environ. Au-delà de la grande hétérogénéité de ce parc, les deux documents soulignent le décalage entre le caractère initialement supposé provisoire du passage en foyer et le rôle que ces établissements continuent de remplir. Ce décalage apparaît notamment à travers le vieillissement sur place des résidents. Les statistiques INSEE de 1990 citées dans le rapport Pascal apportent des précisions sur le profil des résidents : 62% viennent d'un pays du Maghreb et 23% d'un pays d'Afrique noire francophone. Quant à l'âge de cette population, il varie suivant les origines : « les Maghrébins sont en moyenne les plus âgés : 84% d'entre eux ont 40 ans ou plus ; en revanche, les étrangers originaires des pays d'Afrique noire sont en moyenne plus jeunes puisque 57% d'entre eux ont moins de 40 ans » (Pascal, 1994 : 54). Dans le rapport Cuq, le vieillissement d'une partie des résidents est énoncé comme un « problème latent » méritant l'attention des pouvoirs publics.

Les deux rapports soulignent également le caractère obsolète d'une partie du parc au regard de l'état du bâti et de la nature de l'offre proposée. Les situations sont très contrastées : « du “taudis” au meublé modeste, du foyer dortoir² aux logements de type F1 ou studio » (Pascal, 1994 : 60). La taille des chambres varie fortement (de 4,5 à 25m²), de même que le niveau d'équipement (sanitaires individuels ou collectifs). Mais les deux rapports insistent surtout sur les situations jugées les plus critiques, « indignes » selon les termes du rapport Pascal : foyers-dortoirs ou comprenant des chambres de 4,5m². Un peu plus d'un tiers des établissements au niveau national sont alors recensés comme fonctionnant sous le régime de l'ATL³, ce qui signifie qu'ils sont particulièrement éloignés des normes de confort requises pour le conventionnement à l'APL.

Enfin, les situations considérées comme les plus problématiques par les deux rapports sont celles des établissements suroccupés et délabrés. Le rapport Pascal recense 80 foyers concernés, tandis que le rapport Cuq identifie 20 « points noirs en situation critique ». La suroccupation, phénomène essentiellement francilien, est envisagée comme un risque pour la sécurité des personnes et des biens (risque d'incendie) mais également comme un problème sanitaire et social. Les rapports constatent que la suroccupation touche exclusivement les foyers occupés majoritairement par des travailleurs migrants africains, mais les deux documents ne posent pas tout à fait le même diagnostic sur ces établissements. Voyons en quoi ils divergent.

¹ Il est demandé au député « d'identifier et d'évaluer les différents problèmes posés au regard des orientations majeures des pouvoirs publics : stricte maîtrise de l'immigration allant de pair avec l'intégration des étrangers régulièrement installés sur notre sol, refus de l'habitat ségréatif, et plus, généralement, de toute politique de différenciation selon les nationalités d'origine », Lettre du Premier ministre Alain Juppé au député Henri Cuq, datée du 29 août 1995.

² Les « foyers-dortoirs » sont entendus au sens de foyers comprenant des chambres collectives de quatre lits et plus.

³ L'Aide Transitoire au Logement (ATL) est une aide délivrée par le FAS « en attendant que la mise aux normes des foyers permette l'application du droit commun » (Pascal, 1994 : 68), c'est-à-dire, en attendant que la mise aux normes du bâti permette le conventionnement à l'APL et ouvre ainsi le droit aux résidents de bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

I.2.2. Des positions idéologiques divergentes : différentialisme et universalisme

Le rapport Cuq établit un diagnostic très sévère à l'encontre des établissements qu'il désigne comme les « foyers d'Africains noirs », ce qui n'est pas le cas du rapport Pascal. Mais, plus largement, c'est la question des rapports entre habitat en foyer, fonctionnement communautaire et « intégration » qui est abordée différemment dans les deux documents. Ainsi, à travers les éléments de diagnostic qu'ils proposent, les deux rapports construisent une représentation du problème des foyers différente – cf. encadré 2.1. De même, les deux documents proposent des répertoires de solution distincts.

**Encadré n°2.1. Des regards différents sur les « foyers d'Africains noirs ».
Extraits des rapports Pascal et Cuq**

Le rapport Pascal : le foyer comme lieu de vie collective, de sociabilité et de solidarité

A travers les locaux collectifs qu'ils proposent, les foyers peuvent être fréquentés par des publics qui ne résident pas dans l'établissement, « ce qui donne au foyer une dimension qui dépasse la notion de logement » (p.60). (...) La suroccupation est liée aux « traditions d'hospitalité des Africains du Sud Sahel » (p.71). (...) Les foyers constituent « une forme d'hébergement qui se situe à mi-chemin entre l'équipement public et le logement social (...) [et] remplissent plusieurs fonctions qui concourent à l'objectif d'intégration : foyer au sens de l'âtre, lieu de rassemblement, de culte, d'activités, de vie pour tout dire avec sa part de troubles... » (p.73).

Le rapport Cuq : « des villages communautaires » qui menacent la « loi républicaine »

« La gestion n'y est guère maîtrisée, certains foyers étant même autogérés. Les gestionnaires ont leur part de responsabilité dans cette situation, ayant abdiqué une part de leur pouvoir en reconnaissant le système tribal africain où les anciens exercent leur autorité sur la communauté. Partant, ceux-ci sont devenus leurs interlocuteurs uniques et exercent une cogestion de fait. C'est avec eux par exemple que se négocient les hausses de loyer ou les mesures à prendre contre les impayés... avec le succès que l'on devine. (...) Ce système permet aux résidents de vivre à très bon compte au détriment des coûts d'exploitation des foyers : le repas revient à 7.50F, le lit (en dortoir) à 450F par mois toutes charges incluses, les vêtements sont confectionnés sur place, dépenses représentant, au total, 1500F par mois. En regard d'un revenu mensuel de 4900F net (SMIC), il y a possibilité de dégager une épargne de 3400F, transférée au pays d'origine ce qui ne peut que favoriser un flux d'immigration clandestine » (p.18). « Outre que le foyer constitue un relais de l'immigration clandestine, il accueille des activités illicites dont la drogue et la prostitution, points d'ancrage d'une économie parallèle entre la France et les pays d'origine. Ajoutons que si les 370 lieux de culte ouverts dans les foyers pratiquent un islam modéré, ils n'en constituent pas moins des zones difficilement contrôlables où peuvent prêcher à leur guise des imams liés aux groupes intégristes » (p.23).

Une position différentialiste dans le rapport Pascal

Le seul point sur lequel le rapport Pascal aborde explicitement le sujet des foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains est la suroccupation. Le rapport décrit ce phénomène comme le produit de la combinaison entre une forte tension du marché du logement en Ile-de-France, qui rend difficile l'accès au logement de droit commun pour la population immigrée dans son ensemble, et une logique de solidarité communautaire au sein des migrants africains résidant en foyer. Il n'impute donc pas la responsabilité du problème aux résidents uniquement mais aussi à des facteurs structurels ou « macro » qui les dépassent largement. Aussi, sans qu'il ne soit explicitement fait référence à cette catégorie d'établissements, c'est lorsque le rapport évoque la pluralité des fonctions que remplissent les foyers et l'existence d'une vie sociale et collective dans les établissements que l'on peut lire implicitement des éléments de diagnostic sur les foyers hébergeant des migrants africains : le rapport souligne à plusieurs reprises le fait que les foyers remplissent des fonctions dépassant le seul logement. Il affirme en effet que les locaux collectifs des foyers

permettent l'existence d'une véritable vie sociale, entre résidents mais aussi avec des personnes ne résidant pas dans les établissements mais qui sont amenées à fréquenter ces locaux pour se retrouver, y pratiquer leur culte ou y exercer diverses activités. Les foyers offriront ainsi, selon le rapport, des formes d'ouverture et de sociabilité pour les résidents. S'il évoque les « troubles » que cette intense vie collective peut générer (on peut supposer ici que sont visées les activités dites « informelles » qui seront plus tard considérées par les pouvoirs publics comme des dysfonctionnements), le rapport Pascal ne condamne pas ces phénomènes : il souligne au contraire que la pluralité de fonctions remplies par les foyers constitue un élément positif car facteur, selon le document, d'« intégration » pour les résidents.

Une fois posés les éléments de diagnostic¹, le rapport Pascal présente un certain nombre de préconisations articulées autour d'une question centrale : « un traitement spécifique du logement des immigrés et de leurs familles se justifie-t-il ? ». Le rapport répond à cette question par l'affirmative, considérant le traitement spécifique comme une « discrimination positive » nécessaire pour réduire les obstacles spécifiques rencontrés par les immigrés dans l'accès au logement et contrer la « préférence nationale » observée dans les attributions. En ce sens, le rapport Pascal adopte une position différentialiste : il préconise le maintien d'interventions spécifiques afin de parvenir à un droit au logement effectif pour les immigrés. En cela, il s'écarte du discours tenu à la même période par le Haut Conseil à l'Intégration et apparaît plutôt précurseur de la politique de lutte contre les discriminations qui interviendra à partir de 1998.

Il faut souligner ici le rôle joué par le contexte d'écriture du rapport : comme indiqué dans le document, les orientations proposées sont issues d'une réflexion menée cinq ans auparavant, en 1989, sur « la validité du dispositif d'intervention publique mis en œuvre pour répondre aux besoins en logements des populations immigrées ». Cette information est d'importance car les orientations définies en 1989 s'inscrivent dans un contexte particulier pour la CNLI : à partir de 1988, le dispositif du « 1/9^{ème} prioritaire » (part des fonds du 1% Logement réservée au logement des immigrés) est étendu aux actions en faveur des populations « démunies ». A cette période, l'existence même d'un dispositif et de financements spécifiques pour le logement des immigrés est donc remise en cause. De plus, cette évolution intervient à un moment où la CNLI est dessaisie d'un certain nombre de ses prérogatives : la création de l'ANPEEC en 1987 entérine le transfert, de la CNLI vers cette nouvelle agence, de la responsabilité de la programmation de l'utilisation du « 1/9^{ème} prioritaire ». Les orientations définies par la CNLI en 1989, sur lesquelles se base le rapport Pascal, sont donc marquées par ce contexte de remise en cause de la politique spécifique du logement des immigrés. Il n'est dès lors pas surprenant que le rapport du Président de la CNLI, instance dont l'existence est liée à celle d'une politique spécifique du logement des immigrés, argumente en faveur du maintien d'une telle politique. Le rapport s'inscrit d'ailleurs en faux par rapport à la dissolution de la catégorie « immigrés » dans celle de « défavorisés » observée avec l'extension de l'affectation des fonds du « 1/9^{ème} prioritaire » au profit des plus démunis et la loi Besson sur le droit au logement de 199 : ces évolutions risquent, selon le rapport, de reléguer à l'arrière-plan la prise en compte des difficultés propres aux immigrés en matière de logement, d'où l'expression de craintes face à ce qui est désigné comme « l'évolution vers une banalisation du logement des immigrés » (Pascal, 1994 : 84).

Sans s'attarder sur les propositions opérationnelles du rapport concernant la politique du logement des immigrés de façon générale, arrêtons-nous sur la question des foyers de travailleurs

¹ Je n'ai repris dans les paragraphes précédents que les éléments de diagnostic relatifs aux foyers de travailleurs migrants, mais le rapport Pascal dresse un état des lieux du logement des immigrés et de leur famille de façon générale.

migrants. Le rapport part du postulat selon lequel le maintien de cette formule spécifique se justifie pour deux raisons : d'une part, il estime que les besoins de logement pour des travailleurs immigrés isolés restent importants ; d'autre part, il considère cette formule comme un équipement pertinent, dont les fonctions dépassent le seul hébergement et permettent l'expression de modes de vie propres aux migrants. Par conséquent, il préconise de traiter ce qu'il appelle les « points noirs » (foyers dortoirs ou offrant des chambres inférieures à 9m², foyers suroccupés) mais aussi de construire de nouvelles capacités d'accueil. Les problèmes identifiés par le rapport résident donc avant tout dans les mauvaises conditions de logement ainsi que la suroccupation qui touchent une partie du parc. Selon le rapport, « il importe d'éviter que ne se dégrade encore davantage une situation à la limite de l'acceptable et de conserver l'essentiel des capacités existantes », ce qui doit se traduire par la mise en œuvre, lors des opérations de réhabilitation ou de construction, de « toutes les possibilités de dérogation aux normes techniques » (Pascal, 1994 : 104). Comme souvent dans l'histoire des dispositifs d'hébergement, la situation d'urgence « à la limite de l'acceptable » qui se présente aux pouvoirs publics conduit à envisager des solutions dérogatoires. Or, c'est en partie cette tendance à produire du « hors norme » pour répondre à l'urgence des besoins (comme on l'a vu dans le chapitre précédent) qui a conduit à la construction de foyers-dortoirs ou de chambres de 4,5m², considérés comme inacceptables quelques décennies plus tard.

Une position universaliste et républicaine dans le rapport Cuq

Alors qu'ils ne représentent qu'une partie marginale du parc à l'échelle nationale, les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains occupent une part importante du rapport Cuq. Le diagnostic critique proposé par le rapport peut être décomposé, pour l'analyse, selon trois registres : le registre de la légalité, qui donne lieu à la condamnation de pratiques qui s'exercent dans ces foyers au titre de leur non-conformité aux règles de droit ; le registre de la légitimité, qui donne lieu à la remise en cause des modes de fonctionnement *communautaires* existant dans ces foyers ; le registre gestionnaire, qui donne lieu à une critique des pratiques considérées comme relevant d'une mauvaise gestion dans le secteur des foyers.

Intéressons-nous d'abord au premier de ces trois registres. « Suroccupation, trafics en tous genres, activités économiques parallèles, drogue, prostitution », telles sont les pratiques illicites¹ que le rapport attribue aux « foyers africains », et qu'il dénonce comme systématiques et exercées à « grande échelle » dans ces établissements. En ce qui concerne les « activités économiques parallèles », il dénonce les problèmes de sécurité et de salubrité posés par exemple par les ateliers de bijouterie et de couture ou les cuisines collectives, mais aussi l'existence de travail et de bénéfices non déclarés. La suroccupation est considérée comme un symptôme de « l'immigration clandestine », tandis que les trafics de drogue et la prostitution nourriraient une « économie parallèle entre la France et les pays d'origine ». Autant d'éléments qui participent à la construction d'une représentation des « foyers africains » comme berceaux de pratiques illicites et potentiellement menaçantes pour la sécurité et l'ordre publics, exercées en toute impunité, à l'abri du regard des pouvoirs publics. C'est ce qu'évoquent les expressions « zones d'extra-territorialité » ou « zones de non-droit » utilisées dans le document.

¹ La prostitution n'est pas illicite au regard du droit français, seuls le proxénétisme et le racolage le sont. On pourrait donc considérer que cette critique relève d'un registre moral plus que légal. Néanmoins, il semble que ce soit plutôt l'organisation de la prostitution que l'acte lui-même qui soit dénoncée par le rapport Cuq, d'où le fait de considérer cette critique comme relevant du registre légal.

Selon le registre de la légitimité cette fois, le rapport réprovoque une perte de pouvoir des institutions républicaines dans les « foyers d'Africains noirs » au profit d'autorités et de règles communautaires, auxquelles il refuse toute légitimité (« leaders coutumiers », « système tribal »). Le rapport dénonce des situations d'« autogestion » ou de « cogestion », ces deux notions prenant une connotation très négative dans le document. La présence dans ces foyers de lieux de culte non contrôlés est envisagée comme un facteur favorable au développement d'un islam radical et de « groupes intégristes ». Aussi, le caractère communautaire des « foyers africains » est critiqué en tant qu'il serait contraire aux valeurs républicaines et au « modèle d'intégration à la française ». A l'inverse du rapport Pascal, le rapport Cuq considère le fonctionnement des « foyers africains » comme un obstacle à l'« intégration » : le fait que des travailleurs immigrés cherchent à limiter leurs dépenses sur le territoire français afin d'envoyer de l'argent « au pays » constituerait, selon le rapport, une attitude condamnable car révélatrice de l'absence d'un projet d'« intégration ».

Enfin, une série de critiques portées par le rapport Cuq suit un registre gestionnaire, qui n'apparaissait pas dans le rapport Pascal. D'abord, les modes d'occupation et d'organisation au sein des « foyers africains » sont considérés comme une source de coûts supportés par les gestionnaires plutôt que par les résidents, qui bénéficieraient ainsi, selon les termes du rapport, de « rentes de situation » et qui trouveraient finalement dans les foyers un moyen de « vivre à très bon compte ». Ensuite, le rapport relève ce qu'il considère comme des pratiques de mauvaise gestion voire de malversation dans le secteur des foyers de travailleurs migrants en général, et en particulier chez les gestionnaires de « foyers africains ». Si le rapport Cuq souligne le poids de la suroccupation dans les difficultés économiques que rencontrent alors plusieurs associations gestionnaires franciliennes¹ (AFTAM, ASSOTRAF, SOUNDIATA, AFRP), le document met également en cause les compétences de celles-ci ainsi que la responsabilité des pouvoirs publics².

Sur la base de ce diagnostic, le rapport Cuq énonce finalement quatre « risques majeurs » appelant selon lui une intervention des pouvoirs publics : « la sécurité des personnes et des biens », « l'ordre public et la maîtrise de l'immigration », la « santé publique »³ et le risque financier, à savoir la « faillite d'associations gestionnaires » (Cuq, 1996 : 23-24).

Face aux problèmes et aux risques qu'il identifie, le rapport Cuq adopte une position différente de celle affichée par le rapport Pascal. Se revendiquant d'un universalisme républicain, il préconise avant tout une « banalisation du logement » et une « généralisation du droit commun ». Le principe même d'un habitat dédié aux immigrés est remis en cause pour deux raisons : un traitement spécifique constituerait premièrement, une faveur faite aux immigrés par rapport aux nationaux, et deuxièmement, un obstacle à leur « intégration ». Aussi, le rapport préconise de « banaliser » les foyers de travailleurs migrants, et plus précisément d'« assimiler les foyers sans problème au parc classique » (Cuq, 1996 : 27). Cela signifie concrètement, selon le rapport, une meilleure prise en compte des établissements dans les politiques locales de l'habitat et du logement (PLH, PDALPD,...) et surtout la généralisation du statut de résidence sociale, synonyme dans le rapport de passage au « droit commun » (cf. chapitre 1).

¹ Il désigne ici les consommations de fluides, les dépenses d'entretien et de nettoyage ainsi que les « dépenses de grosses réparations consécutives à une usure accélérée des équipements » (Cuq, 1996 : 20).

² Ces difficultés sont aussi, selon le rapport, dues à la diminution des aides publiques et des financements qui permettaient d'équilibrer les comptes de résultat des foyers (aides du FAS, fonds du « 1/9^{ème} prioritaire »), à la paupérisation des résidents qui limite la marge de manœuvre possible en matière de hausses de redevances, ainsi qu'à l'importance des impayés dans certains établissements.

³ Le rapport désigne ici la recrudescence de tuberculose observée chez les résidents de foyers, en lien avec l'insalubrité et le surpeuplement, et le risque de diffusion du SIDA « en lien avec la prostitution incontrôlée ».

Appliqué aux « foyers africains », le projet de banalisation affiché par le rapport se traduit par l'objectif d'« en finir avec les zones de non droit » et de « démanteler les foyers d'Africains noirs comme systèmes d'économie parallèle axée sur les villages d'origine des résidents, comme organisation communautaire non soumise aux lois de la République » (Cuq, 1996 : 30). Les termes utilisés ne sont pas anodins : « zone de non-droit », « démanteler », « économie parallèle » et « lois de la République » apparaissent comme une rhétorique de la lutte contre les réseaux mafieux et du maintien de l'Etat de droit sur un territoire. Le rapport privilégie une attitude répressive vis-à-vis des pratiques et activités non conformes au droit ou aux règlements intérieurs des foyers. De plus, la résorption de la suroccupation doit être liée, selon le rapport, à la lutte contre « l'immigration clandestine » et donc à l'augmentation des places en centres de rétention. Enfin, le rapport plaide pour la réhabilitation des foyers dégradés et pour la démolition de vingt foyers désignés comme des « points noirs », en situation critique au regard de la sécurité. Les préconisations en matière de reconstitution des capacités d'accueil et de relogement sont dans la continuité des positions exposées ci-dessus : il s'agit d'éviter l'augmentation des capacités pour éviter tout « effet d'appel », et d'opter pour la construction de petits établissements sous statut de résidence sociale afin d'éviter de recréer des concentrations importantes, tout en favorisant le relogement des résidents les plus solvables dans le parc classique.

En matière de gestion, le rapport préconise la rationalisation et la normalisation de ce secteur professionnel. Les solutions envisagées s'inscrivent dans un contexte où les théories du « *new public management* » traversent l'ensemble des politiques publiques. Le rapport adopte le vocabulaire de la gestion d'entreprise et préconise de façon générale la recherche d'« économies d'échelles », dans le but de réaliser « gains de productivité », ce qui permettrait une réduction des aides publiques apportées aux gestionnaires.

Mentionnons enfin les préconisations relatives à la question du vieillissement et de l'entrée dans la dépendance des résidents. Le sujet est abordé nettement moins longuement que celui des « foyers africains », mais, là aussi, le rapport s'oriente autour de l'alternative entre droit commun (entrée en maison de retraite ordinaire) et retour au pays. Sa principale proposition consiste à favoriser le retour au pays en facilitant le règlement des pensions et retraites ainsi que la création de résidences médicalisées dans les pays d'origine. Ces orientations montrent combien le rapport s'inscrit dans une représentation de la présence des travailleurs ou anciens travailleurs migrants marquée du sceau du provisoire, voire de l'indésirabilité.

1.2.3. Des conceptions différentes de l'altérité et de l'« intégration »

Si les deux rapports font référence à un « modèle français d'intégration », ils reposent sur des interprétations différentes de l'idée d'« intégration ». Pour autant, les deux rapports participent à une forme d'« *ethnisation de la question de l'immigration* » (Mahnig, 1999 : 25).

Du rapport Pascal se dégage une conception de l'« intégration » dans laquelle la préservation des valeurs et des cultures d'origine des populations immigrées n'est pas antinomique de l'« intégration » au pays dit « d'accueil ». De plus, l'« intégration » est considérée comme une responsabilité des pouvoirs publics : la tâche des pouvoirs publics consiste, selon le rapport, à favoriser la mise en place de dispositifs permettant la réalisation d'une « synthèse entre deux cultures ». Dans cette conception, le rapport Pascal attribue au logement un rôle essentiel reposant sur une fonction double, liée à la distinction entre sphère publique et sphère privée : dans la sphère

publique, le logement constitue « l'élément indispensable à une forme de reconnaissance sociale, voire de dignité », mais dans la sphère privée, il est « un lieu clos, sécuritaire, où, dans l'intimité de la famille regroupée, la culture d'origine peut continuer à s'exprimer, la sensibilité religieuse être préservée, les valeurs fondamentales être cultivées ». En effet, le rapport insiste sur cette distinction entre sphère publique et sphère privée en précisant qu'« il convient d'éviter pour ce qui concerne le comportement à l'égard de la chose publique, toute concession aux particularismes des communautés » (Pascal, 1994 : 92).

Par ailleurs, la représentation des immigrés sur laquelle repose le rapport Pascal relève de ce que Véronique de Rudder, Christian Poiret et François Vourc'h qualifient d'« *ethnisme* », c'est-à-dire un processus d'altérisation fondé sur « *les traits culturels, réels ou supposés, d'une population* » et dans lequel « *la culture d'alter reste présentée comme un trait contingent, susceptible de modification, même dans le mépris, le dénigrement et la mise à l'écart* » (de Rudder *et al.*, 2000 : 33-34). En effet, la question de l'« intégration » est posée en termes de « façons de vivre » et de « culture d'origine », et non en termes d'accès aux droits et d'égalité, si ce n'est en ce qui concerne le « droit au logement ». Lorsque le rapport Pascal évoque la question de la décohabitation des jeunes, il explique qu'elle est « de nature à favoriser leur intégration » parce qu'elle « doit permettre aux jeunes adolescents, y compris aux jeunes femmes, de rechercher une forme d'autonomie par rapport à leur famille, et un recul à l'égard des cultures d'origine » (Pascal, 1994 : 103). La « culture d'origine » est ici considérée comme un trait contingent, dont on peut se défaire par la socialisation. La lecture du rapport montre qu'il est traversé par les tensions qui animent le débat public autour de l'immigration à l'époque et qu'il s'inscrit dans la ligne du « modèle français d'intégration » défini par le Haut Conseil à l'Intégration – cf. encadré 2.2. De plus, à travers le discours porté sur les « cultures d'origine », le rapport Pascal participe à l'« *ethnisation de la question de l'immigration* », c'est-à-dire à la formulation d'un problème de l'immigration dans des termes de « culture » et d'« ethnie », favorisée notamment par la montée de l'extrême-droite à cette période (Mahnig, 1999 : 25).

Les termes utilisés dans le rapport Cuq font quant à eux apparaître une rhétorique qui fait de l'« intégration » non pas une responsabilité des pouvoirs publics mais une injonction faite aux migrants de se conformer aux normes et aux principes « républicains » et qui constitue le refus du « communautarisme » en objectif essentiel des politiques publiques (Lochak, 2006). Il insiste sur l'idée d'un « modèle d'intégration à la française » rejetant tout regroupement et toute appartenance ethnique ou communautaire sans distinguer, comme le faisait le rapport Pascal, entre sphère publique et sphère privée. En ce sens, le rapport Cuq s'inscrit dans le discours de « l'intégration républicaine » qui se diffuse à la fin des années 1990 – cf. encadré 2.2. De plus, le rapport illustre la façon dont, en France, « *une définition strictement individualiste de la citoyenneté (le citoyen est d'abord et avant tout un individu, capable de s'extraire de ses affiliations particulières pour s'exprimer dans la sphère publique en en faisant abstraction) structure les représentations quant à la dite "intégration" des populations issues de l'immigration* » (Neveu, 2004 : 4). Dans ces représentations, l'« intégration » des immigrés est conçue comme individuelle uniquement, « *toute appartenance, réelle ou supposée, à d'autres collectivités (qualifiées de culturelles) étant perçue comme une dérive communautaire contraire à la définition purement politique de la citoyenneté* » (*ibid* : 4). Dans le rapport Cuq, les résidents des « foyers africains », désignés par les expressions « Africains noirs » ou « Africains du Sud Sahel », sont effectivement considérés comme constituant un groupe lié par une appartenance ethnique avant tout et non par une similarité de condition

sociale, économique ou résidentielle en France (il n'est jamais fait mention par exemple de leur statut de « travailleur »). Ainsi, le rapport semble bien participer d'un processus d'« *ethnisation républicaine* » en survalorisant d'un côté l'universalisme républicain et en banalisant dans le même temps les lectures ethniques et identitaires des réalités de la société française (Geisser, 2005 : 24). Aussi, le rapport Cuq se rapproche du rapport Pascal par une conception de l'immigration également empreinte d'« ethnisme ». Les termes utilisés dans le rapport – « Africains noirs », « Africains du Sud Sahel », « système tribal » – renvoient à une altérité d'un point de vue géographique, racial et culturel, une altérité en quelque sorte civilisationnelle.

Encadré n°2.2. Le « modèle républicain d'intégration », sa construction et ses effets : un rapide état des lieux de la littérature

Le terme « intégration » s'impose dans le discours officiel à partir de la fin des années 1980 (Gaspard, 1992). La prise de conscience de la sédentarisation durable de la population immigrée en France participe à la construction de « l'intégration » comme un objectif de l'action publique, mais des raisons idéologiques y contribuent également : « *l'affaire du foulard achève de faire peser le discrédit sur toute revendication d'un droit à la différence et met au premier plan le respect par tous de certaines valeurs, à commencer par la laïcité* » (Lochak, 2006 : 4). Cette affaire contribue également à l'institutionnalisation de la question avec la création du Haut Conseil à l'Intégration (HCI) en décembre 1989 puis d'un secrétaire d'État aux Affaires sociales et à l'Intégration.

Les rapports du HCI publiés au cours des années 1990 témoignent du discours institutionnel produit sur le sujet. Le premier document publié (1991) fait référence à « un modèle français d'intégration », l'« intégration » étant alors entendue comme « *un processus dynamique et inscrit dans le temps d'adaptation à notre société de l'étranger qui a l'intention d'y vivre [postulant] la participation des différences à un projet commun et non, comme l'assimilation, leur suppression ou, à l'inverse, comme l'insertion, la garantie protectrice de leur pérennisation* » (Lochak, 2006 : 3). Le rapport de 1993, consacré à « l'intégration à la française », précise que le « modèle français d'intégration », fondé sur un principe d'égalité, s'oppose à la « logique des minorités » et à la reconnaissance des « communautés » (HCI, 1993). Il affirme l'égalité des droits et des devoirs de chaque individu, tout en étant hostile à toute mesure spécifique en faveur d'un groupe défini.

En 1998 apparaît la référence au « modèle républicain » : des phénomènes de ségrégation, témoins de « failles dans le modèle républicain », sont constatés dans l'institution scolaire (HCI, 1998). Mais « *c'est en 2001 que la République fait véritablement son apparition, lorsque le Haut Conseil décide de s'intéresser à "l'islam dans la République" et qu'il en vient à s'interroger sur la compatibilité entre la religion musulmane et les valeurs républicaines – au premier rang desquelles figure la laïcité –, ainsi que sur les moyens de combiner l'expression de l'appartenance à une religion avec le respect des règles de fonctionnement de l'école républicaine* » (Lochak, 2006 : 5). La loi du 26 novembre 2003 consacre l'expression « intégration républicaine » pour signifier la double obligation faite aux immigrés de « s'intégrer » et de respecter les principes républicains (liberté, égalité, laïcité). Dans le rapport du HCI de 2004, la République devient omniprésente.

Différents chercheurs ont souligné les paradoxes et effets pervers de ce modèle républicain égalitariste et « *colorblind* » (c'est-à-dire aveugle aux différences ethnoraciales) : il aurait non seulement occulté les discriminations subies par les populations immigrées, mais aurait également rendu illégitime toute revendication collective émanant de groupes minoritaires, alors considérée comme la manifestation d'un « communautarisme » jugé menaçant. « *Un soupçon de dissidence "communitariste" pèse sur l'expression des groupes minoritaires, qui délégitime toute revendication ou mouvement social de leur part et tend à réprimer leur expression culturelle, sans leur fournir aucun moyen de combattre l'inégalité et l'oppression qu'ils subissent* » (De Rudder et al., 2000 : 11). Etienne Balibar observe quant à lui un « paradoxe flagrant » : « *celui d'un "communitarisme républicain", qui fait de la non-reconnaissance culturelle, scolaire, administrative, des "identités particulières" (...) au sein de la nation le critère de pureté auquel on reconnaîtrait son propre caractère d'universalité politique. (...) La lutte contre les communautarismes plus ou moins réels dont on perçoit la menace se transforme en construction d'une identité exclusive qui, pour se définir de façon "abstraite" et "politique" (...), n'en est pas moins utilisée très concrètement, pour tracer des lignes de démarcation ethniques (puisqu'il y a le peuple de la République, avec son histoire, ses symboles et ses traditions... et les autres)* » (Balibar, 2001 cité par Neveu, 2004 : 4).

Ainsi, les rapports Pascal et Cuq participent à la problématisation de la question des foyers au milieu des années 1990. Ils dressent un certain nombre de constats partagés sur la vétusté voire l'« indignité » d'une partie du parc et le problème de la suroccupation dans les « foyers africains » franciliens. En revanche, le rapport Cuq introduit un problème spécifique : le caractère communautaire des « foyers d'Africains noirs ». Les deux rapports posent ainsi les termes d'un débat sur la question des rapports entre habitat communautaire et « intégration ». Mais si le rapport Pascal reste confiné dans la sphère politico-administrative, le rapport Cuq suscite une polémique relayée par les médias. En effet, en recourant au registre de l'ordre et du désordre et en proposant une remise en ordre des foyers de travailleurs migrants, le rapport Cuq mobilise un discours proche de celui des « *entrepreneurs de morale* » (Becker, 1985 : 172) qui participent à la construction des problèmes publics (Gusfield, 2009). Ce rapport entraîne ainsi une mise en débat public d'un problème des « foyers africains ». La polémique et les mobilisations suscitées participent à la publicisation du problème et à son inscription dans un débat plus large sur les questions d'« immigration », d'« intégration » et de « communautarisme ».

I.3. Mobilisations et polémique autour des « foyers africains »

Au moment de la publication des rapports Pascal et Cuq, la question du logement des migrants africains en Ile-de-France a déjà fait irruption sur la scène publique lors de mobilisations de familles mal-logées et de sans-papiers fortement médiatisées. Mais, au milieu des années 1990, une mobilisation particulière, concernant des hommes immigrés isolés et non pas des familles, intervient dans la publicisation d'un problème des « foyers africains » : la lutte du foyer Nouvelle France à Montreuil. Puis, la polémique suscitée par le rapport Cuq, relayée par les médias, confirme l'inscription de la question des « foyers africains » dans le débat public.

I.3.1. La lutte du foyer Nouvelle France

Sans s'attarder ici sur l'historique de la lutte du foyer Nouvelle France, retenons-en les principaux éléments afin de mieux comprendre en quoi consiste l'actualité des « foyers africains » dans le débat public au milieu des années 1990.

En 1980, un centre provisoire (algécos) est installé rue de la Nouvelle France à Montreuil pour résorber un foyer-dortoir géré par l'Aftam, situé près de la Porte de Montreuil, qui héberge alors plus de 600 migrants isolés africains. Le foyer-dortoir est démoli le 20 décembre 1980. Il est alors prévu que l'installation provisoire rue de la Nouvelle France n'excède pas dix-huit mois. Les mauvais rapports entre la mairie de Montreuil et l'Aftam conduisent à un blocage en 1984¹, jusqu'à l'abandon du projet en 1985. Le nouveau maire communiste s'oppose à la construction du bâtiment au nom de la « lutte contre les ghettos » et d'une nécessaire répartition intercommunale de la « charge » que représentent les immigrés pour les communes de gauche (Maslet, 2003 ; Tissot, 2005). Les années passent et la situation s'enlise, faute de solution faisant l'accord de la Mairie, du gestionnaire et des résidents qui demandent à être relogés tous ensemble. Pendant ce temps, le camp provisoire se dégrade.

¹ Cf. Rapport d'activité de l'Aftam pour l'année 1984.

En 1992, la donne change : la Préfecture charge un cabinet d'études de réaliser des propositions de relogement en concertation avec la Mairie. A la fin de l'année, la proposition consiste à rénover des hôtels meublés situés en région parisienne, dans lesquels les résidents seraient relogés par petits groupes. Le projet est présenté par les pouvoirs publics comme un modèle dans un objectif d'« intégration » et un exemple à suivre pour les futures restructurations de foyers. En octobre 1994, les résidents visitent les premiers sites achevés, à Montreuil, Paris et Asnières. Ils constatent que l'offre proposée se compose de chambres collectives (2 à 4 lits) dotées de peu d'équipements collectifs (pas de réfectoire, de salle de réunion ni de salle de prière). Considérant que cette solution ne correspond pas à leurs besoins, ils refusent la proposition. Leurs arguments sont les suivants : ils insistent sur la nécessité pour eux de disposer d'équipements collectifs (salle commune, cuisine, réfectoire, salle de prière) ; ils estiment que le relogement dans de trop petites unités risque de remettre en cause les mécanismes de solidarités entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas, fonctionnement qui s'accorde mal avec un nombre de personnes actives trop faible ; ils refusent le régime hôtelier lié à l'entrée en hôtel meublé et considèrent les tarifs trop élevés¹. Ils élaborent une plate-forme de revendications et demandent leur relogement dans de nouveaux foyers comprenant des équipements collectifs suffisants, situés en proche banlieue et d'une capacité d'accueil assez importante pour que les systèmes de solidarité qu'ils ont instaurés entre eux puissent fonctionner. Parallèlement, un arrêté d'insalubrité concernant le camp provisoire est pris en janvier 1995. Deux baraquements sont démolis en mars. Le conflit prend une nouvelle dimension : les résidents refusent de quitter les lieux, leur lutte reçoit le soutien de nombreux militants. Le rapport de force se poursuit jusqu'à ce que le foyer soit complètement rasé le 4 juillet 1996, amenant les résidents à occuper différents lieux publics (Bourse du Travail, place de la Mairie de Montreuil), dont ils seront expulsés par les forces de l'ordre, avant leur installation en octobre dans un local industriel privé inoccupé, rue du Centenaire.

La publication du rapport Cuq intervient au cœur de cette période de lutte, qui a suscité une forte médiatisation et a mobilisé de nombreux sympathisants autour des résidents. L'argumentaire développé par le comité des résidents et ses soutiens est révélateur des débats et tensions suscités alors par la rhétorique des politiques « d'intégration ». Les résidents mettent en avant leur statut de travailleurs dans la défense de leur position, s'inscrivant dans l'histoire plus longue des luttes dans les foyers de travailleurs migrants depuis les années 1970 :

« Les autorités prétendent que la solution qu'elles veulent nous imposer est un modèle "d'intégration". En quoi ? Nous ne demandons pas d'assistanat, nous sommes prêts à payer le loyer qui correspond à la réalité de ce qu'on nous propose, nous sommes des travailleurs en lutte pour un logement décent. (...) L'intégration, ce serait d'avoir une carte magnétique pour rentrer chez soi, de manger assis sur son lit et de ne pouvoir recevoir personne ? »²

« Comme n'importe quelle cité, les foyers deviennent des ghettos lorsqu'ils sont situés loin de tout commerce et de tout service, lorsqu'ils sont mal desservis par les transports. Il existe en France des foyers pour d'autres populations (jeunes, travailleurs célibataires, 3ème âge...) qui sont tout à fait acceptés » ; « L'intégration n'est pas la désintégration : vouloir disperser des personnes en exil, c'est risquer de les vouer au désespoir. »³

C'est bien dans ces débats que s'inscrit le propos du rapport Cuq, qui cite d'ailleurs en conclusion le cas du « dossier Montreuil – Nouvelle France » comme un écueil à éviter.

¹ cf. « Foyer Nouvelle France, le scandale continue... », Brochure éditée par le comité de soutien aux résidents en janvier 1996.

² « Nouvelle France : un conflit toujours pas réglé », Tract du comité des résidents du foyer et du comité de soutien, 1^{er} mai 1999.

³ « Foyer Nouvelle, le scandale continue... », Brochure éditée par le comité de soutien aux résidents en janvier 1996.

1.3.2. Polémique autour du rapport Cuq

Le rapport Cuq est publié en avril 1996. Dès le mois de mai, le Collectif pour l'Avenir des Foyers (COPAF) est créé et publie une *Réponse au rapport Cuq* comprenant « 23 propositions d'Africains du Sud Sahel logés en foyers » (cf. annexe 4). Celles-ci traduisent une demande de reconnaissance et de réhabilitation aux deux sens du terme : réhabilitation du bâti mais aussi de l'image des foyers et de leurs résidents. Le COPAF prend position en faveur du maintien des foyers, envisagés non pas comme un habitat subi et ségrégatif mais plutôt comme un type de logement spécifique pouvant répondre à des choix de modes de vie individuels et collectifs. Il demande la reconnaissance et la prise en compte par les pouvoirs publics de la dimension collective de la vie en foyer ; la reconnaissance du foyer comme équipement de quartier jouant un rôle social, culturel, cultuel dans la ville ainsi qu'un rôle de pôle de développement des pays d'origine à travers l'action des associations villageoises ; la reconnaissance d'un statut de locataire aux résidents (cf. chapitre 1) ; la reconnaissance et la régularisation des activités artisanales exercées dans les foyers dans le cadre d'un régime juridique spécifique étudié en concertation avec les résidents, à l'exemple de celui appliqué aux monastères. Le COPAF revendique également la construction de nouveaux foyers en Ile-de-France pour répondre aux besoins non satisfaits et la mise en place d'un programme de réhabilitation des établissements vétustes prenant en compte les demandes des résidents et proposant des loyers accessibles, s'inscrivant ainsi dans la suite du rapport Pascal.

La publication du rapport Cuq et la polémique qu'elle suscite trouvent un relais dans les médias. Après *Le Monde* qui ouvre un débat sur le « communautarisme » (5 avril 1996), *Libération* rapporte les conclusions du rapport Cuq dans un article intitulé « Les foyers pour immigrés accusés de tous les maux » (12 avril 1996). L'article signale que cette publication survient une semaine après le rapport d'enquête parlementaire sur « l'immigration clandestine » préconisant un durcissement de la loi Pasqua de 1993. Ce même média donne la parole, quelques jours plus tard, à un résident de foyer qui offre une interprétation alternative des « dérives » dénoncées par le rapport Cuq, en insistant sur l'« incompréhension des pouvoirs publics ». Le MRAP¹ dénonce à son tour « une nouvelle attaque contre les immigrés ».

Le COPAF poursuit sa mobilisation avec la publication, trois ans plus tard, d'un « livre blanc des travailleurs immigrés des foyers » (Fiévet, 1999). L'un des objectifs affichés dans ce livre est de réparer « l'offense » que constitue le rapport Cuq et de réhabiliter symboliquement les « foyers africains » sur la base d'une argumentation fondée sur des données historiques, sociologiques et anthropologiques – cf. encadré 2.3. Avec le sous-titre « du non-droit au droit », l'ouvrage prend le contre-pied du rapport Cuq qui dénonçait des « zones de non-droit ». Le débat se fixe sur les notions de « communautarisme » et d'« intégration ». Le COPAF cherche à déconstruire le propos du rapport Cuq sur les « dérives communautaristes » des « foyers africains » et conteste l'idée d'un « repli communautaire » : au contraire, il met en avant les solidarités construites par les résidents pour organiser leur survie en France et le développement de leurs villages d'origine. Le collectif cherche à imposer une autre représentation des « foyers africains », celle de lieux de solidarité et d'ouverture. Et il construit dans le même temps une autre définition du problème des « foyers africains » : celui-ci résiderait avant tout dans la non-reconnaissance par les pouvoirs publics des droits des résidents et de leur appartenance à un double espace, « ici et là-bas ». Enfin, le COPAF inscrit plus largement son action dans un objectif de lutte contre le racisme et pour l'égalité des droits.

¹ Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples, association créée en 1949.

Encadré n°2.3. « Le lit d'à côté et le village à 5 000 kilomètres » : le COPAF, une lutte symbolique pour une autre représentation du problème des « foyers africains »

Le « livre blanc » du COPAF dresse une sévère critique de la méthode d'élaboration du rapport Cuq : généralisations jugées hâtives ; assimilation des problèmes dus à un bâti délabré à des problèmes de culture ; utilisation de chiffres aux sources douteuses ; omissions historiques et sociologiques, en particulier en ce qui concerne le « communautarisme » dénoncé par le rapport.

S'appuyant sur les travaux des anthropologues qui ont enquêté sur ces terrains, le COPAF cherche à rétablir une vision plus juste des réalités multiples que recouvre le fonctionnement dit « communautaire » des « foyers africains » : « *Le rejet par le rapport Cuq du communautarisme est essentiellement une expression de ce contexte imaginaire, nostalgique et passéiste. Dans ce mot fourre-tout, les auteurs mettent autant l'autorité des anciens, l'accueil des parents surnuméraires ou sans papiers, que l'existence d'activités économiques informelles ou le transfert au pays d'origine des économies. Le regard pressé des rapporteurs de la commission Cuq n'a vu dans les foyers de travailleurs africains que des "Africains", à forte visibilité, tous semblables et donc "communautaires". La réalité est autrement complexe. Les foyers africains d'Ile-de-France recensés dans ledit rapport regroupent des immigrés de nationalités différentes : Mauritaniens, Sénégalais, Maliens, Français (noirs il est vrai), et, ici ou là, Zaïrois, Cap-Verdiens, Gambiens. Les Africains de ces foyers ne parlent pas tous la même langue ; ils n'ont pas les mêmes représentants, les mêmes délégués, les mêmes chefs. Les groupes constitués dans les foyers au gré des dates d'arrivée, des lieux d'origine et des places disponibles ne sont pas plus figés que les collectifs, partis et mouvements français. Il n'est que de se rappeler les luttes intestines entre les chefs traditionnels et les jeunes qui les accusaient d'être des "féodaux" dans les années 70, voire les conflits actuels entre certains "vieux" et les jeunes d'aujourd'hui. De même, quand on sait la difficulté des comités de résidents à unir tous les groupes socioculturels d'un foyer en un même mouvement, quand on sait combien ces groupes s'identifient peu à une nation, n'ont aucune allégeance à une autorité islamique définie ou à un parti politique déterminé, on comprend que le communautarisme stigmatisé par le rapport est en partie une construction fictive résultant de la fusion imaginaire de groupes familiaux d'origine villageoise. (...) S'il y a une vérité de l'identité communautaire des travailleurs africains des foyers c'est plutôt un mélange d'expérience prolétarienne et d'origine agraire, une cohésion non monolithique qui se joue surtout comme une stratégie de survie. Sa principale caractéristique est une solidarité qui fonctionne dans un double espace, le lit d'à côté et le village à cinq mille kilomètres. (...) Pour le COPAF, la vie communautaire des foyers de travailleurs africains est faite de solidarité, d'entraide et de commensalité » (p.167-168).*

Le COPAF conteste également l'idée de « repli communautaire » avancée dans le rapport Cuq : « *une des conséquences des ghettos propres aux sociétés anglophones est de donner prise à une exigence d'identité close, à un repli communautaire parfois en rupture volontaire et systématique avec la société environnante. Ces éléments ne constituent ni la structure, ni la visée, ni la pratique des résidents de foyers. Le discours n'y est même pas formulé sur le plan idéologique. Les travailleurs africains des foyers parlent au contraire de jouir des mêmes droits que tout autre travailleur français et d'inscrire leur trajectoire dans celle d'un droit commun ouvert à la nouveauté sociale découlant de l'immigration et de la mondialisation » (p.170).*

L'échec de la résorption du foyer Nouvelle France est pris en exemple par le COPAF comme révélateur de deux conceptions opposées de ce qui peut constituer un projet d'« intégration » par l'habitat : « *la Mairie de Montreuil a voulu, pour Nouvelle France, un projet présenté comme un modèle d'intégration pour l'avenir. On aurait pu croire, naïvement que l'intégration, ce serait la construction d'un habitat collectif ouvert sur l'extérieur, avec des normes de confort identiques à celles des foyers de jeunes ou de retraités, comprenant des espaces de réunion et de formation, des espaces de visites, de rencontres... Finalement, ce qui est imposé aux résidents de Nouvelle-France, ce sont de petites unités dispersées dans la région parisienne, qui ne se voient pas de l'extérieur. L'intégration, aux yeux des élus, c'est l'invisibilité plus l'encadrement. L'accès à ces petites unités est fortement contrôlé par des gardiens et des cartes magnétiques. (...) A cette population qu'on prétend "intégrer", il n'est pas question de fournir un cadre de vie adapté à son mode de vie, ni même proche du logement ordinaire. (...) Ainsi, pour les autorités et organismes responsables de cette opération, un Africain "intégré" mange assis sur son lit, ne reçoit personne et n'a pas besoin de vie sociale. Un Africain "intégré" ne se voit pas. Il n'a pas besoin d'un habitat : un "lit" (terminologie la plus souvent utilisée pour désigner le logement des travailleurs immigrés), voire une chambre d'étudiant lui suffit... à vie » (p.162-163).* A l'inverse, le COPAF revendique la prise en compte des modes de vie et d'organisation collectifs qui se sont construits dans les foyers : « *remodeler les foyers ou en construire de neufs ne veut pas dire détruire ce que les résidents ont façonné. (...) Pourquoi ne pas mieux chercher à comprendre les résistances plutôt que d'accuser les résidents de sclérose, d'inertie voire de magouille comme ce fut le cas pour Nouvelle France à Montreuil ? Imposer des solutions par la force, contre l'avis des résidents, c'est aggraver des hommes et des groupes d'hommes, c'est atteindre des structures sociales, des situations financières, des solidarités et tout un travail pour le développement des pays d'origine » (p.201).*

La polémique suscitée par le rapport Cuq se construit sur un système d'oppositions entre « intégration » et « repli communautaire », « droit » et « non droit », participation économique dans le pays d'immigration et solidarité de groupe dirigée vers les pays d'émigration. La controverse porte sur des valeurs qui suscitent des clivages au-delà de la question de l'état des risques et de la dégradation du bâti dans les foyers. Ainsi, la polémique s'élargit vers un débat sur les questions d'« immigration » et d'« intégration ». Le Plan de traitement des foyers s'inscrit bien dans ce débat : il énonce des objectifs en termes d'« intégration » et de « mixité », tout en dénonçant le « repli communautaire ». Dans le cadre de l'universalisme républicain des politiques publiques françaises, qui tend officiellement à favoriser des grilles de lecture a-ethniques (Sala-Pala, 2005 : 266), retrouve-t-on, dans les termes qui définissent le Plan de traitement des foyers, la cristallisation des tensions observée dans l'espace public autour des « foyers d'Africains noirs », pour reprendre l'expression utilisée dans le rapport Cuq ?

II. Les termes du Plan de traitement : « foyers africains » et « foyers maghrébins », des problèmes différents

En faisant référence aux rapports Pascal et Cuq, les textes officiels qui instaurent le Plan de traitement des foyers¹ inscrivent ce programme national dans le cadre interprétatif et le débat analysés dans la section précédente. Ils s'en distinguent néanmoins par l'absence de référence explicite à un problème des « foyers africains » : le ciblage prioritaire du Plan de traitement sur ces établissements ne se fait que de façon implicite (II.1). Ces textes réglementaires contrastent donc avec l'omniprésence d'une grille de lecture ethnicisante dans les discours des acteurs en charge de la conduite comme de la mise en œuvre du Plan de traitement : « Africains » et « Maghrébins », « foyers africains » et « foyers maghrébins » constituent des catégories structurantes dans leurs représentations du monde des foyers (II.2) et incarnent des problèmes publics différents : seuls les « Africains » apparaissent comme un groupe « à risques » (II.3). Pour autant, dans les discours des acteurs, ces catégorisations ne se fondent pas uniquement sur des stéréotypes ethniques (II.4).

II.1. Les textes officiels : un ciblage prioritaire implicite sur les « foyers africains »

Les textes officiels qui encadrent le premier plan quinquennal (1997-2001) font indifféremment référence aux diagnostics établis par les rapports Pascal et Cuq, quand bien même ces deux documents proposaient, pour partie au moins, des lectures différentes de la situation des foyers. Ces textes énoncent également des critères de définition des établissements à « traiter » en priorité qui mettent en évidence la façon dont les situations problématiques sont désignées dans le cadre réglementaire. Ces critères, non cumulatifs, sont les suivants : conditions d'hébergement non conformes aux normes requises pour le conventionnement APL et en particulier les foyers-dortoirs (comprenant des chambres de quatre lits et plus) ; bâti particulièrement dégradé et présentant un risque pour la sécurité des occupants ; existence de conditions d'occupation considérés comme des « dysfonctionnements », à savoir une « suroccupation », la présence d'« activités clandestines »

¹ Il s'agit de deux textes : la convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL ainsi que la circulaire n°98-65 du 18 Juin 1998.

et l'existence de « phénomènes de repli sur des modes de vie communautaires »¹. Les problèmes visés par l'action publique sont donc identifiés dans des termes plus proches de ceux du rapport Cuq que de ceux du rapport Pascal. Ainsi, les textes officiels ne désignent pas explicitement les « foyers africains » comme une cible prioritaire du Plan de traitement mais la référence aux « activités clandestines » et au thème du « repli communautaire » rappelle fortement les critiques adressées spécifiquement aux « foyers africains noirs » dans le rapport Cuq.

Quinquennal à l'origine, le Plan de traitement est reconduit à deux reprises, en 2001 puis en 2006. Si les critères de sélection des foyers à « traiter » en priorité restent globalement inchangés, on peut tout de même noter une légère modification à l'occasion de la seconde reconduction du Plan. En effet, les critères liés à la nature de l'offre d'hébergement et à l'état du bâti restent les mêmes² mais la définition des critères de priorité liés aux conditions d'occupation change. La référence au « repli sur des modes de vie communautaires » est supprimée, seul le critère de la suroccupation est retenu, avec un indicateur quantitatif cette fois : il s'agit de « l'existence d'une suroccupation supérieure à 30% »³. La définition d'un tel indicateur statistique apparaît alors comme une opération de « mise en forme catégorielle », une technique de « mise en équivalence de cas singuliers et de production de généralité » (Zimermann, 2003 : 249) qui fait partie intégrante de la construction du problème de la suroccupation par les pouvoirs publics, quand bien même le caractère opératoire de cet indicateur semble particulièrement peu évident (par définition, la suroccupation est difficilement quantifiable de façon précise puisqu'elle est liée à la présence, dans les établissements, de personnes non connues des gestionnaires et ne disposant pas d'un titre d'occupation).

Les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains constituent donc, de fait, une cible prioritaire du Plan de traitement puisque les modes d'occupation propres à ces établissements font partie des critères de sélection des établissements à « traiter » en priorité, mais la référence aux « foyers africains » n'apparaît jamais en tant que telle dans les textes officiels. En revanche, cette catégorie est omniprésente dans les discours des acteurs intervenant dans la définition et la mise en œuvre du Plan de traitement. C'est ce que l'on se propose d'observer dans les paragraphes suivants, en s'appuyant principalement sur les entretiens conduits auprès d'acteurs en charge du pilotage ou du suivi du Plan de traitement au sein des pouvoirs publics et des institutions du 1% Logement (représentants de la CILPI, de la DGUHC, de l'ANPEEC et de l'UESL) et de façon complémentaire sur les interviews menées avec des représentants des organismes gestionnaires et propriétaires de foyers participant à la mise en œuvre du Plan (cf. liste des entretiens en annexe 2). Comme dans le chapitre précédent, lorsque des entretiens réalisés auprès d'acteurs intervenant à l'échelle locale et non pas nationale sont mobilisés, c'est parce que ceux-ci mettent en évidence des références partagées au-delà des différents territoires ou niveaux d'intervention, et non des spécificités locales. De plus, lorsque plusieurs extraits d'entretiens sont utilisés pour développer une même idée, ils sont placés en encadré afin de ne pas trop « hâcher » la lecture.

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

² Les critères sont ainsi définis : « un bâti dégradé portant atteinte à la sécurité ou à la santé des résidents » ; « la présence de dortoirs, de chambres à lits multiples ou de chambres d'une superficie inférieure ou égale à 7,5 m² ». Cf. Convention du 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'UESL relative à l'intervention du 1% Logement en faveur des populations ayant des difficultés particulières.

³ Document cadre relatif au plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, élaboré par la DGUHC, la CILPI, l'ANPEEC et l'UESL et adopté par le Conseil d'administration de l'UESL le 21 février 2007.

II.2. « Maghrébins » et « Africains » : des catégorisations institutionnalisées

Entretien au sein d'un foyer Aftam avec le directeur de l'établissement (RH)¹ et la Directrice de l'unité territoriale au sein de laquelle est implanté le foyer (DUT) (08.02.2007) :

HB : *Quand vous dites Africains, c'est...?*

RH : Ah quand je dis Africains c'est Afrique noire moi. Sinon, c'est Maghrébins.

DUT : Sénégal, Mali, Mauritanie en fait. En général c'est ça chez nous.

Ce court échange illustre bien la façon dont les acteurs rencontrés pendant cette recherche désignent et catégorisent les résidents des foyers de travailleurs migrants : une dichotomie majeure apparaît dans leurs discours, distinguant de façon récurrente « les Maghrébins » et « les Africains ». Cette catégorisation est utilisée pour faire référence à la fois à des publics différents au sein des établissements mais aussi à des foyers spécialisés dans l'accueil de l'une ou l'autre de ces catégories de public (« foyers africains » et « foyers maghrébins »).

Le substantif « Africains » n'est pas le seul utilisé pour désigner les migrants originaires des pays d'Afrique subsaharienne. Sur l'ensemble des entretiens réalisés pour cette recherche, j'ai pu relever les termes suivants : « Africains », « Subsahariens », « Subsahéliens », « populations d'Afrique de l'Ouest », « populations du sud Sahel ». De façon beaucoup plus marginale apparaissent les termes « Maliens », « population d'Afrique noire », « Soninkés » ou encore « Noirs ». S'il est difficile de repérer des liens entre les termes utilisés et la nature des propos ou la position de mes interlocuteurs, quelques pistes peuvent tout de même être avancées : le substantif « Africain » est utilisé plus fréquemment que tous les autres, et il semble d'autant plus utilisé lorsque mes interlocuteurs évoquent la « culture » de cette catégorie de population, faisant parfois référence à « la culture africaine ». En revanche, les termes « Subsahariens », « Subsahéliens » ou « populations d'Afrique de l'Ouest » semblent plus utilisés lorsque le propos porte plutôt sur les modes d'occupation au sein des foyers, sur la population des résidents de foyers et non des « Africains » en général. Enfin, le terme « Soninkés » est utilisé par des acteurs ayant une connaissance historique et anthropologique des immigrations africaines en France plus poussée, et il est employé en référence aux modes de fonctionnement substantif « Maghrébins » semble faire l'unanimité : d'autres termes que l'on pourrait éventuellement s'attendre à trouver dans les propos des acteurs sont quasiment absents, tels que « Algériens » ou « Marocains » qui sont les nationalités les plus représentées parmi les résidents de foyers originaires des pays du Maghreb ; « Nord-africains », terme largement utilisé pendant la période de construction des foyers, hérité de la période coloniale (de Barros, 2005) ou encore « Arabes », catégorie ethnoraciale. Cette unanimité semble indiquer que la catégorie « Maghrébins » revêt un caractère d'évidence plus grand, pour les acteurs, que celle d'« Africains ».

Ces deux catégories, « Maghrébins » et « Africains », sont extrêmement présentes et diffusées au sein de l'ensemble des institutions parties prenantes du Plan de traitement des foyers : au niveau national comme au niveau local, au sein des services de l'Etat et des instances du 1% Logement comme des organismes gestionnaires ou propriétaires. Aussi, comme cela a été mis en évidence pour les organismes de logement social, elles ne sont pas confinées aux « agents du front » (Sala-Pala, 2005) : elles sont partagées par l'ensemble des acteurs, du sommet de la hiérarchie à la base. En ce sens, elles sont institutionnalisées : elles fondent et structurent les politiques des institutions qui interviennent dans le Plan de traitement et les pratiques des individus qui les composent, elles

¹ RH pour Responsable d'Hébergement, dénomination des salariés en charge de la gestion d'un foyer à l'Aftam.

construisent l'univers de sens dans lequel ces institutions et ces individus agissent ainsi que leurs représentations des problèmes (Sala-Pala, 2005 : 503). En effet si ces catégorisations comporte une dimension ethnoraciale (de Rudder *et al.*, 2000 : 91 ; Timera, 2008), elles recouvrent également d'autres éléments tels que l'âge des populations, leurs réseaux sociaux (isolement ou inscription dans des réseaux denses), leur parcours et leur projet migratoires, leurs modes d'occupation des foyers... Ainsi, ces deux catégories de publics représentent des problèmes différents pour l'action publique et pour les organismes gestionnaires de foyers, comme on va le voir présent.

II.3. Ceux « qui ne faisaient pas parler d'eux » et ceux qui « débordent » : des problèmes publics différents

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

[A propos des raisons pour lesquelles le Plan de traitement est insaturé en 1997] : Il y a des sujets qui à un moment ressortent parce qu'il y a un événement, parce qu'il y a un ministre qui est sensible au sujet... (...) Tant qu'il n'y a pas de pépin, ces gens-là ne font pas parler d'eux [*les résidents des foyers*]. Enfin, tant que c'était des Maghrébins, ils ne faisaient pas parler d'eux. Le fait que ça ait évolué c'est sans doute lié à un changement d'occupation et à la pression forte des Subsahéliens par rapport aux Maghrébins. Parce que ceux-là ils se voient, ils débordent, ils ont des modes de vie... ils font venir des femmes, il y a des cuisines... Alors que les Maghrébins, dans leur chambre de 4,5 m², personne n'en entendait parler. C'est un peu triste d'ailleurs.

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2013 (30.11.2007) :

[A propos du travail de la CILPI dans le cadre du Plan de traitement] : Le vieillissement c'est le sujet numériquement le plus significatif, mais en termes de temps passé, le milieu africain et les délires des foyers africains, ça me prend plus de temps... parce que c'est du délire... Mais ça n'existe qu'en Ile-de-France, ça fait 20 000 résidents. (...) Autant les Maghrébins nous avons un stock qui a vieilli et qui n'est plus capable d'émettre une demande collective, c'est bien ça, autant de l'autre côté [*les Africains*] on a un stock plus un flux, qui gonfle. Ça, c'est les consommations d'eau qui nous permettent de le savoir. On sait combien de personnes y vivent, à 5% près. On est dans des trucs aberrants, avec des risques énormes, notamment des risques d'incendie.

Les propos de l'ancien délégué général de la CILPI et de son successeur mettent en exergue une différence forte entre les deux catégories pour les pouvoirs publics : tandis que les « Maghrébins » sont relativement invisibles, les « Africains » quant à eux « débordent » sur l'espace public ; tandis que les premiers vieillissent et n'émettent pas de demande, les seconds sont toujours plus nombreux et posent des « risques énormes ». Cette opposition apparaît structurante dans les représentations des acteurs : un public ne pose pas de problème, tandis que l'autre constitue un groupe « à risques ».

II.3.1. Les « papis maghrébins » : un « public rêvé » ?

Dans les discours des acteurs rencontrés, la catégorie « Maghrébins » est associée à l'idée que c'est une population qui ne « fait pas parler d'elle », et donc, en creux, qui ne pose pas de problème. C'est en quelque sorte le « public rêvé » pour reprendre les termes d'une cadre d'Adoma, une population vieillissante et calme, qui n'exprime pas de demande et paye son loyer régulièrement :

Responsable Etudes et Développement, Adoma (16.02.2007) :

Nos anciens travailleurs c'est... c'est finalement le public, enfin le public « rêvé »... qui n'est pas du tout en demande, ils ne sont pas dans la demande. Justement tout le travail d'accompagnement qui c'est d'arriver à faire exprimer une demande. (...) Finalement, c'est vraiment un public très facile à gérer. Nous en tant que gestionnaire, voilà, d'avoir une population captive, qui paye son loyer régulièrement, il n'y a pas de souci, c'est parfait. Mais ce n'est plus la vocation de la résidence sociale.

Deux éléments ressortent particulièrement des descriptions qui sont faites des « vieux maghrébins » par les acteurs du Plan de traitement : il s'agit d'une population d'ascètes qui a sacrifié sa vie pour faire vivre sa famille restée au pays, en travaillant et en vivant dans des conditions très difficiles en France ; il s'agit également d'une population « indignement » traitée jusqu'alors, victime d'un système qui l'a mise à l'écart (par les conditions d'hébergement, les niveaux de revenus, le manque d'accès aux droits...). Les expressions utilisées par le délégué général de la CILPI ou par l'un de représentants de l'UESL (« papis maghrébins de 70 balais cassés par le boulot », « travailleurs qui ont donné des années de leur vie à redresser la France après la guerre », « c'est d'une tristesse ») illustrent bien ces représentations :

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2013 (30.11.2007) :

Quand on visite un foyer de travailleurs migrants de vieux Maghrébins, on a l'impression de visiter un hôpital. Ils sont assis par 4 ou 5, ils jouent aux dominos, ils boivent du thé, enfin ... c'est d'une tristesse, c'est pas gai. (...) C'est vrai qu'il n'y a pas plus facile à gérer qu'un ensemble de papis maghrébins de 70 balais cassés par le boulot qui ne demandent rien ; c'est même anormalement facile à gérer si j'ose dire. (...) Les premières fois qu'en 2003-2004 on a mis des demandeurs d'asile dans des chambres Sonacotra de 7,5m², j'ai lu des articles d'un certain nombre d'associatifs sur le thème « c'est un scandale de les mettre dans des chambres de 7,5m² ». Non, le scandale c'est qu'on ait fait vivre 40 ans des gens, au motif qu'ils étaient Maghrébins, dans des chambres de 7,5m² ! (...) Il n'y a plus la moindre demande collective dans le milieu, ce n'est pas juste un effet d'âge, c'est aussi dû au fait que les personnes qui étaient porteuses par exemple des grands mouvements de grève, ce qui impliquait un positionnement collectif, elles sont parties. Ce qui fait qu'il n'y a plus qu'un éclatement de besoins individuels ne se transformant pas en éléments de demande collective dans le public des vieux Maghrébins. Et ça c'est une énorme difficulté. Pourquoi ? Parce que pour un élu, ce qui compte c'est la demande. Des besoins abstraits, pour un élu il y en a des kilos. Quand vous avez des besoins qui ne s'expriment pas, qui ne se transforment pas en demande, le problème n'existe pas pour un élu.

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

[A propos d'un foyer parisien qui a acquis le statut de résidence sociale et a connu une évolution des publics accueillis] : C'était à l'origine un foyer de travailleurs maghrébins, qui s'est retrouvé à dominante malienne. (...) Et on s'est retrouvé avec une résidence sociale qui devenait absurde : foyer de travailleurs migrants pour les travailleurs maliens, foyer de travailleurs vieillissants pour les Maghrébins et accueil de nuit pour les SDF. Mais il fallait respecter les travailleurs migrants vieillissants qu'étaient les vieux maghrébins retraités ! Quelle cohabitation, quelle intégration et quel respect de travailleurs qui ont donné des années de leur vie à redresser la France après la guerre, qui se retrouvent en retraite dans des conditions... ? Qui n'ont pas d'autre choix que de rester en France pour pouvoir se faire soigner ou pour certains pour toucher leur retraite ! Quelles conditions de vieillissement dignes on leur donne en les confrontant avec une population malienne avec un mode de vie très autarcique et des jeunes SDF avec des problèmes de drogue ?

Dans ce contexte, le problème posé par le public des « Maghrébins » est formulé dans les termes d'une inadaptation du bâti des foyers pour le maintien à domicile d'une population vieillissante, mais aussi d'une difficulté d'accès aux droits (droits à la retraite, aux services d'aide à domicile par exemple) et aux soins, pour une population particulièrement touchée par des problèmes de santé après une vie professionnelle réalisée dans des conditions particulièrement usantes. Le problème identifié ne réside donc pas dans les modes d'occupation du foyer par le public concerné mais dans les caractéristiques du foyer, dans les services que l'établissement propose ou non ainsi que dans la possibilité pour les résidents d'accéder aux services de droit commun. Apparaît en outre un sous-problème également formulé par les acteurs : celui de l'absence de demande collective émanant de ce public et donc la difficulté à faire émerger les besoins de cette population, que l'action publique chercherait à prendre en charge. Mais si les « Maghrébins » sont en quelque sorte invisibles et muets pour les pouvoirs publics, les « Africains » quant à eux « se voient » et même « débordent » selon la formule de l'ancien délégué de la CILPI.

II.3.2. Les « Africains » : un groupe « à risques »

Dans le cas des « Africains », c'est moins le bâti ou le contexte dans lequel s'inscrit l'habitat en foyer qui est considéré comme un problème, que les modes d'occupation des établissements par les résidents. Comme pour les « foyers maghrébins », mes interlocuteurs s'indignent des conditions d'hébergement « indécentes » proposées dans ces foyers, mais ce discours est généralement associé à l'idée que les résidents en sont en partie responsables, ou tout au moins qu'ils participent à les aggraver, par le biais notamment de la suroccupation. Pour comprendre en quoi la suroccupation constitue un problème pour l'action publique, il faut revenir sur ce en quoi consiste le phénomène. Il s'agit du fait que des personnes habitent dans l'établissement et occupent, pour dormir, les espaces privés ou collectifs sans disposer d'un contrat de résidence. Ces personnes n'existent pas officiellement pour les organismes gestionnaires des foyers et sont considérées comme hébergées par des résidents dits « officiels » (c'est-à-dire disposant d'un contrat de résidence à leur nom). Elles sont désignées par l'ensemble des acteurs du secteur des foyers comme des « surnuméraires », au point que cette catégorie s'est institutionnalisée : elle est notamment utilisée par les organismes gestionnaires et les pouvoirs publics lors de la réalisation des diagnostics sociaux réalisés en amont des projets de restructuration du bâti (on y reviendra plus longuement dans la dernière partie de la thèse). Le phénomène de la suroccupation est essentiellement francilien, et particulièrement accentué à Paris. S'il est, par définition, difficile à quantifier, des estimations sont néanmoins avancées par les institutions (basées sur le ratio de la consommation d'eau par résident) : « *en 2005, les foyers parisiens abritaient près de 8 500 résidents en titre et près de 6 000 surnuméraires soit un taux de suroccupation moyen de près de 70%. L'Atelier Parisien d'Urbanisme recensait à Paris six foyers dans lesquels le taux de suroccupation était supérieur à 100%* » (HCLPD, 210 :32).

En confrontant les discours des représentants de l'Etat et ceux des organismes gestionnaires et propriétaires de foyers, la suroccupation apparaît comme un problème situé à la croisée de questions qui ont trait à la sécurité et la santé publiques, à la gestion immobilière et à la gestion locative. Plus précisément, les acteurs envisagent la suroccupation comme une série de « risques » ainsi énumérés : risque pour la sécurité publique en cas d'incendie, avec un risque pénal pour le propriétaire et le gestionnaire ; risque pour la santé publique (comme ont pu le montrer les épidémies de tuberculose constatées dans certains foyers parisiens au cours des années 2000) ; risque financier et patrimonial pour le propriétaire en raison de l'usure du patrimoine bâti et des équipements liée à une « sur-fréquentation » et une « sur-utilisation » ; risque économique pour le gestionnaire en raison des coûts de fonctionnement engendrés par une surconsommation de fluides et par des dépenses d'entretien plus importantes. Les propos d'une représentante de l'ANPEEC résument bien cette représentation de la suroccupation en termes de « risques » :

Chargée de mission¹, ANPEEC (31.08.2007) :

Une chambre qui doit être occupée par une personne, si elle est occupée effectivement par 3 personnes, il y a 2 personnes qui sont ce qu'on appelle des surnuméraires. En foyer vous n'êtes pas dans le même cadre juridique que dans un logement, c'est-à-dire que si vous louez un studio et que vous dites à un couple d'ami « vous allez construire votre maison, venez habiter chez moi », ça vous regarde. Parce que vous payez l'électricité, vous payez les charges, etc. (...) Là c'est pas du tout la même chose : vous occupez un petit logement dans une résidence sociale ou dans un foyer, vous avez un forfait charges, le montant des charges est plafonné, donc pas comme dans une location. Il y a un forfait charges, à l'exploitant de se débrouiller avec. Donc dans un foyer de travailleurs migrants ou une résidence sociale où il y a 3 fois plus de monde, il y a 3 fois plus de consommation d'eau,

¹ Elle est en charge de l'instruction des dossiers de demande de financement dans le cadre du Plan de traitement avant leur passage en Commission des foyers de l'ANPEEC, qui valide ou rejette la demande de financement.

d'électricité, donc ça coûte beaucoup plus cher à l'exploitant, et le forfait charges n'est pas à hauteur de la consommation réelle. Donc ça déséquilibre totalement les comptes, et ça met l'exploitant en difficulté. Par ailleurs, si vous avez 3 fois plus de monde, vous avez 3 fois plus de dégradation et d'usure des peintures. Donc les peintures qui devraient tenir 10 ans, elles tiennent 3-4 ans. Donc c'est une usure beaucoup plus intense. Vous avez donc ce risque financier, vous avez le risque de sécurité : disons qu'un établissement est fait pour recevoir 100 personnes, avec des niveaux de sécurité d'établissement recevant du public pour 100 personnes, avec des calibrages de largeur de couloirs pour 100 personnes. Vous comprenez que s'il y en a 300 à évacuer par les pompiers, c'est pas du tout la même chose. Il y a beaucoup plus de risques en matière de sécurité, et c'est aussi de la responsabilité de l'exploitant s'il y a un feu et qu'il n'arrive pas à évacuer tout le monde et s'il y a des morts. C'est aussi de sa responsabilité d'avoir laissé empirer la situation de façon à ce qu'il y ait 3 fois plus d'occupation... Donc ça c'est le risque de sécurité, c'est-à-dire que les Africains non seulement sous-louent leur chambre à d'autres personnes qui vivent dans la même chambre, mais avec le problème de stockage des matelas, ça c'est encore un risque de sécurité parce que les matelas en cas d'incendie c'est un risque supplémentaire.

Outre la suroccupation, c'est le développement d'activités commerciales et artisanales non déclarées et fonctionnant en dehors du cadre réglementaire qui est constitué en problème propre aux « foyers africains ». De quoi s'agit-il ? De l'exercice de petits métiers (coiffeurs, tailleurs, bijoutiers principalement), de l'installation de petits commerces (vente de vêtements, de produits d'épicerie, de dvd ou de cd, de cartes téléphoniques, de cigarettes à l'unité...) ou encore de la mise en place de cuisines collectives que l'on peut qualifier de « commerciales » au sens où il y a préparation et vente de repas sur place. Dans ces cuisines, l'activité est réalisée par des équipes de cuisinières extérieures au foyer, généralement « recrutées » par les comités de résidents, qui sont pour la plupart originaires des mêmes zones d'émigration que les résidents. Travaillent également dans ces cuisines, la plupart du temps comme plongeurs, des jeunes « sans-papiers » qui ne trouvent pas à travailler à l'extérieur du foyer et qui travaillent en cuisine en contrepartie de l'hébergement et des moyens de subsistance qui leur sont procurés par la communauté du foyer¹. Comme la suroccupation, ces activités sont considérées comme génératrices de « risques » pour les organismes gestionnaires et les pouvoirs publics : risque pour la sécurité publique dans le cas des activités pouvant provoquer un incendie (cuisines, forge) et risque pénal en cas d'accident. Mais, en plus, intervient ce que l'une de mes interlocutrices désigne comme un « risque juridique », c'est-à-dire le fait que ces activités recouvrent des formes de travail non déclaré, qu'elles s'exercent en dehors du cadre réglementaire (par exemple les règles sanitaires en ce qui concerne les cuisines) et, qui plus est, par des personnes dont certaines sont en situation administrative irrégulière sur le sol français. Une description quasi apocalyptique des conditions d'exercice de ces activités qualifiées tantôt d'« informelles », tantôt d'« illégales », m'a été faite à plusieurs reprises par des acteurs plutôt éloignés de la gestion quotidienne des foyers, intervenant au niveau national sur la définition et la conduite du Plan de traitement, choqués par ce qu'ils avaient pu découvrir à l'occasion de visites d'établissements – cf. encadré 2.4.

Un autre problème identifié autour des « foyers africains » par les acteurs interrogés réside dans le fait que ces établissements drainent une population extérieure, qui vient en particulier utiliser les services des cuisines collectives et fréquenter les salles de prière, mais qui se rassemble aussi dans les salles communes à l'occasion de fêtes ou de célébrations (mariages, décès...). Ici, ce ne sont donc pas les modes d'occupation des résidents eux-mêmes qui sont mis en cause mais leur impact sur les liens entre le foyer et l'extérieur : les modes de fonctionnement communautaires sont incriminés pour ce qu'ils génèrent comme pratiques entraînant des « risques » supplémentaires. La présence

¹ Pour plus d'informations sur le fonctionnement de ces cuisines collectives, se référer notamment au rapport réalisé par le COPAF intitulé « Recherche - action sur les cuisines collectives des foyers de travailleurs ouest-africains » (COPAF, 2004).

dans les établissements de personnes n'y habitant pas – en particulier avec une forte affluence à l'occasion de la prière du vendredi – est considérée comme un facteur de risque puisqu'elle entraîne le non-respect de la réglementation liée au classement en ERP (Etablissement Recevant du Public) et engage la responsabilité de l'organisme gestionnaire en cas d'incident (c'est essentiellement le risque d'incendie et les problèmes d'évacuation qui sont cités).

Enfin, les problèmes formulés autour des « foyers africains » comportent une dimension transversale qui relève d'un registre politique au sens premier du terme, c'est-à-dire qui a trait à la question de l'organisation du pouvoir et de son exercice : est constitué en problème le fait les gestionnaires auraient perdu la maîtrise de ces établissements, au profit des résidents, et que le pouvoir s'exercerait dans ces foyers par le biais de régulations communautaires opaques pour les pouvoirs publics, comme le souligne une représentante de la DGUHC – encadré 2.4.

Encadré n°2.4. La « gamelle d'huile bouillante », la « petite entreprise de forge » et « les poulets qui verdissent ». Extraits d'entretiens

Chargée de mission, ANPEEC (31.08.2007) :

Il y a également un problème d'activités, risque juridique. C'est-à-dire que les Africains développent ce qu'on appelle des activités informelles et illégales. Par exemple un coiffeur qui va s'installer, et qui va travailler dans les couloirs, il va être payé par les autres. Donc il va engranger des revenus, mais il ne les déclare à personne ces revenus. Donc ça c'est du travail illégal, illicite. Vous avez parfois une petite superette. C'est-à-dire que vous allez visiter un foyer, et vous vous apercevez qu'on vend des cigarettes, des bonbons, des boîtes de conserve à l'unité... Donc ça c'est assimilable à du marché noir. Vous avez euh... parfois, il y a eu aussi des forges. C'est-à-dire que vous avez des forgerons qui sont là avec un petit réchaud – alors il n'y en a plus maintenant mais il y a quelques années il y en avait – certaines personnes apportent l'or, ils travaillent l'or et ils sont payés pour le travail. Et vous avez aussi alors une autre activité qui est semi-informelle, qui est l'activité de cuisine collective. Alors pourquoi je dis qu'elle est semi-informelle ? Parce que forcément elle est tolérée par le gestionnaire. Il ne peut pas ne pas s'apercevoir... de toute façon il y a du matériel, il y a une cuisine collective. Sauf que cette activité est organisée par les Africains, ils ne demandent pas au gestionnaire son avis, ils le mettent devant le fait accompli. Les cuisines se sont en général des petites cuisines d'étage, alors je ne sais si vous en avez déjà visité mais euh... sur un réchaud de gaz qui est grand comme ça, une petite assiette, vous pouvez avoir l'équivalent d'une bassine de semoule comme ça, haute comme ça ! Vous êtes dans des conditions de sécurité pas du tout respectées, avec des sols extrêmement gras et glissants, avec des femmes qui travaillent, qui sont rémunérées au repas qu'elles vendent, elles vendent le repas 1,50 euros. Et si la gamelle d'huile bouillante leur tombe dessus, elles n'ont pas de contrat de travail, pas de sécurité sociale, et si elles meurent... [court blanc] Voilà.

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

[Evoquant les « foyers suroccupés »] : Ça nous place en contradiction extrêmement forte par rapport à toutes nos règles, à toutes nos valeurs... C'est-à-dire qu'en plus on a des activités économiques informelles, du travail au noir, enfin bref, des tas de choses qui sont inacceptables et qui sont indirectement financées par les pouvoirs publics qui ont largement financé ces produits. (...) Moi je ne suis pas pour que le foyer devienne une petite entreprise de forge. Je ne sais pas si vous avez visité des foyers non réhabilités. Moi j'ai visité un foyer, il y avait encore des forges, bon à la limite c'était presque folklorique, c'était des hommes qui travaillaient des conditions quasiment moyenâgeuses, et ce qui m'a beaucoup choquée moi c'est l'abattage de la viande. Effectivement alors ça c'est peut-être culturel de ma part avec l'odeur du sang et le mélange de sang et de grésille, alors ça c'est pas très agréable, alors bon... Peut-être que c'est culturel de ma part, je l'admets. (...) C'est des situations très particulières : je suis allée visiter un foyer dans le 94, le gestionnaire nous a dit qu'il n'avait pas de bureau pour nous recevoir, et c'est le comité des résidents qui avait tenu à nous accueillir, et qui avait la maîtrise de l'espace collectif, qui nous a invités à boire. Il y avait quelque chose de très choquant en ce sens que le gestionnaire avait perdu tout contrôle de la situation. Et là si vous voulez on est quand même dans des situations qui nous posent problème.

Directeur du service Logement-foyer chez un bailleur social francilien (15.04.2008) :

Pour la partie salles de prière, cuisines collectives africaines, on a plusieurs problèmes. D'abord on a des problèmes de sécurité incendie, ensuite on a des problèmes de travail dissimulé sur les cuisines,

et puis on a aussi des problèmes de personnel. Parce que quand vous avez un ERP [Etablissement Recevant du Public] de plus de 50m², et quand vous êtes propriétaire de l'immeuble, l'ERP de plus de 50m² doit être ouvert et fermé par un collaborateur de l'entreprise. Or, les salles de prière ouvrent aussi le samedi et le dimanche. Et vous n'avez pas de personnel le samedi et le dimanche dans les foyers. Alors payer des salariés à ouvrir et fermer des salles de prière, et à rester là à attendre... parce que le code du travail prévoit que le personnel doit être formé aux procédures d'évacuation en cas d'incendie, donc pendant toute la période de la prière il doit rester planté devant l'entrée pour le cas échéant pouvoir faire évacuer les personnes. Et il faut que la pièce n'accueille que le nombre de personnes autorisé. Si on a une pièce de 100m², on va pouvoir accueillir 150 personnes, pas 300, les uns sur les autres.

Délégué général de l'Unaf (25.09.2007) :

J'ai visité des cuisines, je veux dire, moi, invité à manger dedans, je n'y aurais pas mangé un seul repas quoi, vous voyez les poulets qui verdissent à côté des poubelles... Comme disait un vétérinaire, heureusement que la viande elle est cuite à l'huile à gros bouillons, au moins ça tue tous les germes, donc c'est au moins une garantie. Il y aurait un autre système de cuisson, il y aurait eu des morts... mais il y a eu des intoxications assez régulièrement dans certaines cuisines.

Les catégories « Africains » et « Maghrébins » renvoient donc à la construction de problèmes différents pour l'action publique : dans le cas des « foyers maghrébins », c'est un problème d'accès aux droits, aux soins et à la dignité des résidents qui est posé, en particulier à travers la question de la prise en compte du vieillissement. Dans le cas des « foyers africains », ce sont des modes d'occupation générateurs de « risques » qui sont désignés comme problèmes. Mais ces catégories construisent également deux figures de résidents : celle de « vieux Maghrébins » atomisés, qui ne demandent rien malgré l'iniquité du traitement dont ils ont fait l'objet leur vie durant ; celle des « Africains » communautaires, peu enclins au respect des règles de droit et auteurs de troubles. On retrouve dans cette figure des « Africains », la notion de groupe « à risques » mise en évidence dans les catégorisations opérées par les bailleurs sociaux (Lelévrier, 2005 ; Sala-Pala, 2005 ; Simon, 2003 ; Vieillard-Baron, 1997).

Les acteurs en charge du Plan de traitement ne disent pas autre chose lorsqu'ils évoquent le cas des foyers à « occupation mixte ». Pour le délégué général de la CILPI, les « Africains » tendent alors à prendre le pas sur les « Maghrébins » car ils sont les seuls à s'exprimer collectivement. Pour les instances du 1% Logement, la présence des « Africains » au-delà d'un « certain seuil » signifie l'existence d'un « risque » :

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2013 (30.11.2007) :

Dans les foyers à peuplement mixte, seul le point de vue des Africains peut se faire entendre, car ils sont seuls porteurs de points de vue collectifs. Tandis que les Maghrébins ils n'arrivent pas à avoir un porte-parole, un représentant. C'est une série de personnes émiettée. Ça c'est un gros problème.

Chargée de mission, ANPEEC (31.08.2007) :

Il y a beaucoup moins de foyers africains que de foyers maghrébins, mais il y a des foyers où il y a une occupation mixte aussi, quand l'occupation des Africains ne dépasse pas... un certain seuil... Nous on évalue qu'à partir du moment où il y a plus d'1/3 d'Africains, il commence à y avoir un risque d'occupation plus importante du foyer par des populations africaines, et un risque de suroccupation important, ce qui amène à terme une dégradation du bâti, des difficultés à gérer les activités informelles, etc.

La distinction entre « Africains » et « Maghrébins » mais aussi entre « foyers africains » et « foyers maghrébins » s'est donc institutionnalisée au point de faire figure d'évidence pour les acteurs intervenant dans le Plan de traitement. Néanmoins, selon les représentations propres à ces derniers, cette distinction n'apparaît pas toujours fondée sur des stéréotypes ethniques.

II.4. Des catégorisations qui ne se fondent pas uniquement sur des stéréotypes ethniques

Si les catégories « foyer africain » et « foyer maghrébin » sont largement mobilisées par les acteurs en charge du Plan de traitement, elles font toutefois l'objet d'interprétations différentes. En l'occurrence, j'ai pu relever deux lectures de cette classification¹ : l'une que je qualifierai de culturaliste, qui attribue aux « Maghrébins » et aux « Africains » des modes de vie différents du fait de leur « culture » ; l'autre que j'appellerai socio-historiciste, qui considère les différences observées dans les modes d'occupation comme le fruit de constructions sociales et historiques contingentes.

II.4.1. Une lecture culturaliste : les « Maghrébins » individualistes et les « Africains » communautaires

La différence culturelle est invoquée par une partie des acteurs rencontrés pour expliquer les modes d'occupation des foyers différents de ces deux catégories de publics. Plus précisément, la différence entre les « Maghrébins » et les « Africains » est construite autour d'un trait culturel considéré comme discriminant : la façon d'envisager et de vivre les rapports entre l'individu et le groupe. En suivant cette lecture, les « Maghrébins » auraient un mode de vie « individualiste » tandis que les « Africains » auraient un mode de vie collectif, qualifié de « communautaire ».

Pour les acteurs de terrain qui mobilisent cette lecture, celle-ci s'ancre dans une réalité quotidienne de la gestion des foyers et de l'observation des pratiques des résidents : le fait que les « Africains » cuisinent et prennent leur repas en commun à l'inverse des « Maghrébins », de même que le fait que seuls les « Africains » parviennent à désigner des représentants pour porter une parole collective, constituent des exemples régulièrement avancés pour illustrer le caractère « individualiste » ou « communautaire » de chacun des groupes. Ce trait culturel est plus ou moins essentialisé dans les propos de mes interlocuteurs – cf. encadré 2.5. En comparant le foyer au « village » et en affirmant que les « Africains » mangent « comme là-bas », un responsable de foyer de l'Aftam semble indiquer que ces traits culturels sont immuables, constitutifs du fait d'être « Africain » ou « Maghrébin ». Une lecture culturaliste peut également s'accompagner d'un discours sur l'existence de problèmes de cohabitation entre communautés considérées comme culturellement incompatibles, comme c'est le cas chez la directrice du service dédié au logement-foyer chez un bailleur social francilien. Un responsable de programme de l'Aftam tient quant à elle un discours plus ambivalent : d'un côté, les traits culturels des « Africains » et des « Maghrébins » sont d'autant plus essentialisés qu'elle utilise un singulier qui homogénéise la population visée (« la population d'Afrique noire », « le Maghrébin »), mais d'un autre côté elle évoque les conditions de vie des migrants en France comme l'un des facteurs explicatifs de leurs modes de vie au sein des foyers : le fait qu'il s'agisse d'hommes seuls vivant sans leur famille et cherchant à dépenser le moins d'argent possible en France participe, selon elle, à expliquer la préférence des « Africains » pour les cuisines collectives. De la même façon, une cadre d'Adoma évoque le caractère « culturellement typé » des « foyers de travailleurs maliens », mais mentionne en même temps la différence de condition socio-professionnelle entre les deux catégories de population (« travailleurs africains », « anciens travailleurs maghrébins »). On peut donc supposer qu'elle estime qu'en plus des

¹ Précisons que l'analyse est centrée ici sur le contenu des différentes lectures plutôt que sur les acteurs qui en sont porteurs. Il aurait fallu réaliser une enquête d'une autre nature pour repérer quels acteurs mobilisent une lecture plutôt qu'une autre.

spécificités culturelles, la condition sociale des résidents participe aussi à expliquer des différences de modes d'occupation des foyers.

Encadré n°2.5. Une lecture culturaliste des modes de vie des « Africains » et des « Maghrébins ».
Extraits d'entretiens

Directeur d'un foyer (RH) et Directrice d'Unité Territoriale (DUT), Aftam (08.02.2007) :

HB : D'après vous ici le foyer il représente quoi pour les résidents ?

DUT : C'est leur village.

RH : Et le directeur du foyer c'est un peu le chef de village. Ça m'est arrivé qu'on me demande de venir pour régler des problèmes entre eux. Les Marocains, comme les Algériens, s'il y a un problème ils vont se rassembler, ils vont tous venir me voir en me disant « voilà il y a tel problème, regarde on est beaucoup, c'est vraiment un problème tu vois, c'est important ». (...) Alors que les Africains eux... il faut se déplacer, on va aller voir sur place, et puis... on va aller dans une chambre on s'assoit, voilà, on est sur les tapis et puis on discute, on cite les problèmes. Donc c'est différent. C'est comme le repas.

HB : Ah oui, comment ça se passe ?

RH : Le repas africain c'est toute la communauté africaine qui se retrouve dans une cuisine, et ils font la cuisine à tour de rôle pour la collectivité. Et ils mangent comme là-bas, dans des grands plats, ils sont tous debout autour d'une table. Alors que les Maghrébins eux c'est individuel, même s'ils sont par village, ils se connaissent tous, eux c'est vraiment individuel.

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

Ils ont des problèmes de cohabitation entre eux : dans les foyers avec une population mixte, on a des étages africains, des étages maghrébins ou des bâtiments africains, des bâtiments maghrébins, et ils ne se côtoient pas, parce qu'ils ne fonctionnent pas pareil. Les Maghrébins ils sont sur un mode individualiste, ou par petits groupes, alors que les Africains ils fonctionnent sur un mode communautaire, c'est le village qui est reconstitué, avec des règles, un conseil des sages, avec un seul qui a la parole et les autres qui se plient, et de temps en temps des petites révolutions, mais en notre absence. Face à nous ils sont toujours front uni, et ils s'organisent.

Responsable de programme, Aftam (11.09.2008) :

La population d'Afrique noire aime bien se retrouver pour partager le repas, se retrouver autour du repas. En plus ce sont des hommes seuls, donc faire la cuisine ce n'est pas forcément leur truc. La cuisine leur permet aussi d'avoir des repas à prix modestes. (...) Ces foyers on les appelle foyers à peuplement communautaire. C'est-à-dire que la vie communautaire se retrouve dans le partage des chambres, qui est parfois fait de façon... illégale, dans le partage des repas. Ils vivent tous ensemble. (...) Dans les foyers qui accueillent essentiellement des Maghrébins, c'est différent. Parce que le Maghrébin a un mode de vie européen. Donc pour les cuisines, c'est différent, il n'y a pas ce besoin de cuisine collective.

Responsable Etudes et Développement, Adoma (16.02.2007) :

Je pense que les régions les plus intéressantes [pour réaliser une recherche sur les foyers], c'est l'Ile-de-France, là il y a vraiment des spécificités, il y a les foyers de travailleurs maliens, alors c'est culturellement très typé, enfin il y a vraiment des spécificités. D'un foyer de travailleurs africains à un foyer d'anciens travailleurs maghrébins il y a de grandes différences.

Pour d'autres interlocuteurs, la lecture culturaliste des différences de fonctionnement entre « foyers africains » et « foyers maghrébins » s'ancre dans l'appropriation d'éléments de connaissance d'ordre ethnologique portant sur le fait migratoire et sur le rapport à l'émigration dans les pays d'origine des résidents. Plusieurs de mes interlocuteurs opposent ainsi la dimension collective de l'émigration pour les « Africains » (tournée vers le développement des villages d'origine et le soutien à la famille élargie ou la communauté villageoise) à la dimension plus individuelle de l'émigration pour les « Maghrébins » (tournée vers la famille envisagée dans un sens plus restreint), pour expliquer certaines spécificités observées dans les « foyers africains », comme la suroccupation ou l'existence de représentants des différents villages – cf. encadré 2.6.

Encadré n°2.6. Une lecture culturaliste du rapport à l'émigration des « Africains » et des « Maghrébins ». Extraits d'entretiens

Directrice d'Unité Territoriale, Aftam (08.02.2007) :

C'est des plus jeunes, ils travaillent tous [les « Africains »]. C'est une immigration vraiment récente, parce qu'en fait, comment ça se passe en Afrique ? C'est que les parents sont venus il y a une quinzaine d'années, et c'est à chaque fois des représentants des villages donc ils viennent pour un village et ils doivent renvoyer l'argent qui fait vivre le village. Et ensuite ils forment les jeunes et les jeunes... prennent le relais. C'est une obligation, ils n'ont pas le choix, hein. Et c'est comme ça qu'on a des foyers surpeuplés, notamment quand c'est des Africains. (...) Un Africain il va faire vivre 40 personnes là-bas. Ils prennent en compte tout le monde, les frères, les cousins... Il y a toute cette communauté qui aide beaucoup. Ils sont mandatés par le village. Donc c'est pour ça qu'au sein des foyers africains, il y a le représentant du village qui collecte les loyers, qui les donne au responsable d'hébergement, il y a rien d'individuel.

Chargée de mission, ANPEEC (31.08.2007) :

Vous avez des modes de vie très différents. Bien sûr, c'est très schématique ce que je vous dis. Vous avez des Maghrébins qui ont laissé leur famille au pays, qui ont pour beaucoup une femme et des enfants au pays, qui sont venus en France, qui travaillent en France, qui ont fait les allers-retours pendant des années et qui vivent en quelque sorte en célibataires géographiques dans les foyers de travailleurs migrants. (...) Les Africains c'est très différent. C'est d'abord une conception culturelle totalement différente de l'immigration. Autant pour le migrant maghrébin c'est une raison économique : je pars parce que je n'ai pas le choix, je dois travailler (...) donc c'est vécu psychologiquement et sociologiquement comme une contrainte. Dans la culture africaine, il y a ça, ils émigrent effectivement pour trouver du travail, mais aussi parce que c'est un moyen de développer le pays d'origine, le village. Et dans la perception africaine des choses, la personne qui émigre est extrêmement valorisée, c'est une preuve de courage, c'est presque quelque chose qui a valeur initiatique. Donc cette personne va émigrer, elle va avoir des revenus et elle va renvoyer au pays une grande partie de ses revenus. Mais pas seulement pour les femmes et les enfants, comme pour les Maghrébins, pour l'ensemble de la famille élargie, y compris pour le village, et pour faire du codéveloppement. (...) Et vous avez un fonctionnement au sein du foyer qui est aussi totalement différent, qui est extrêmement solidaire. C'est pour ça que dans les foyers africains, avec une occupation subsaharienne importante, vous avez énormément de suroccupation, parce que l'objectif, dans ce cadre-là et dans ce projet-là de codéveloppement, est de payer le moins cher possible le logement. Donc au lieu d'être 1 dans une chambre on est 3, ce qui fait qu'on partage le loyer. Il y a un fonctionnement très collectif donc le foyer convient bien à ce type de culture. *[Elle recherche une étude sur le mode de fonctionnement dans les foyers africains pour me la prêter].*

La lecture culturaliste des différences entre « foyers africains » et « foyers maghrébins » invite à penser que les modes de vie des résidents au sein des établissements ne pourraient être différents puisqu'ils sont le produit de la « culture » de ces personnes. Elle instaure l'idée d'une distance, d'une différence culturelle et d'une incompatibilité entre ces groupes. Mais cette lecture n'est pas mobilisée par tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du Plan de traitement. D'autres interlocuteurs considèrent les modes de vie et d'organisation des résidents au sein des foyers comme le produit de conditions sociales et historiques particulières et contingentes.

II.4.2. Une lecture socio-historiciste : les modes de vie des résidents construits dans les interactions avec l'environnement

Parmi les acteurs rencontrés, certains s'appuient sur des données d'ordre historique pour expliquer les différences qu'ils observent entre « foyers africains » et « foyers maghrébins », et en particulier le fonctionnement « communautaire » des premiers. Ces différences sont alors envisagées comme le résultat d'une histoire faite d'interactions entre les migrants et un environnement institutionnel, économique, politique et social lui-même évolutif. Cette lecture est le fait d'acteurs

porteurs d'une connaissance de l'histoire de la construction et de la gestion des foyers, mais aussi des différentes vagues migratoires et des politiques de l'immigration en France.

Par exemple – cf. encadré 2.7, un cadre de l'Aftam souligne le rôle des dispositifs spatiaux collectifs dans le développement de phénomènes de regroupement affinitaire dans le peuplement des foyers. Un représentant de l'UESL fait quant à lui référence au contexte politique, économique et social (politiques publiques en matière d'immigration, situation du marché du logement, faiblesse des revenus des travailleurs immigrés) pour expliquer le fait que les résidents aient été en quelque sorte assignés à résidence, qu'ils n'aient pas pu quitter les foyers. Ces phénomènes auraient, selon lui, conduit à l'émergence d'un « repli communautaire » et à une perte de maîtrise des gestionnaires favorisant la suroccupation. Un troisième exemple de discours, celui du délégué général de l'Unafo, insiste sur les interactions entre les travailleurs migrants et l'environnement institutionnel : il souligne la difficulté pour les migrants africains d'accéder à un logement ordinaire et explique que les fonctionnements « individualiste » et « communautaire » des deux catégories de foyers sont le produit des politiques publiques et des orientations des institutions gestionnaires. Celles-ci auraient d'un côté promu « une individualisation forcenée » des « Maghrébins » en raison du contexte de la guerre d'Algérie, mais auraient d'un autre côté cherché à maintenir les modes de régulation « communautaires » des « Africains », comme dans le cas de l'Aftam qu'il cite à l'appui de son propos (que l'on analysera de façon détaillée dans la deuxième partie de la thèse).

Ces interlocuteurs ne mobilisent donc pas la « culture » des résidents comme facteur explicatif de la situation qu'ils observent dans les foyers aujourd'hui. Ces observations invitent à nuancer le propos concernant le caractère ethnoracial des catégorisations dont il est question ici : la distinction opérée par les acteurs entre « Africains » et « Maghrébins » ne se fonde pas systématiquement sur des traits culturels supposés dérivés d'une origine commune. Elle peut reposer sur l'analyse de processus historiques et sociaux contingents. Dans cette optique, le processus de catégorisation ne va pas de pair avec la construction d'une altérité radicale.

Encadré n°2.7. Une lecture socio-historiciste du fonctionnement communautaire des « foyers africains ». Extraits d'entretiens

Directeur d'Unité Territoriale, Aftam (07.05.2009) :

Pour moi, un foyer communautaire, c'est un foyer où y a une ou deux communautés qui dominent. Avec un certain nombre de pratiques. Il y a le bâti qui favorise la communauté, avec des chambres collectives, des logements qui sont petits, deux, trois lits, parfois... c'est un dortoir. Les différents gestionnaires étaient contraints parfois de loger les gens par affinité pour éviter les problèmes de cohabitation... c'est comme ça que la communauté se crée. Donc... je suis dans un dortoir, j'aime bien être avec mon cousin, plutôt qu'être avec un inconnu que je connais pas. Je pense que c'est le bâti aussi qui a favorisé cette vision communautaire avec tout ce qui tourne autour.

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

Les foyers avaient à l'origine représenté un véritable progrès pour une main d'œuvre qui était temporaire. Il s'est avéré que pour des raisons de coûts, de mode de vie, d'absence de possibilité de sortir, les travailleurs migrants sont restés dans les foyers, avec en même temps la transformation des politiques publiques en matière d'immigration, les premières politiques de regroupement familial et la fin de l'immigration de main d'œuvre. Donc on s'est retrouvé avec des populations qui restaient, soit par choix, soit par impossibilité d'en sortir. Et dans les deux cas, les foyers n'étaient plus des lieux d'intégration sociale. Ils n'étaient pas un sas et un palier d'intégration par le logement classique, ils devenaient des lieux de repli communautaire. Pour des raisons à la fois économiques et pour des raisons d'impossibilité d'en sortir. Et la raison économique a été dominante, ce qui peut se comprendre par rapport à la faiblesse des revenus et par rapport au coût du logement. Donc on s'est retrouvé avec le phénomène des années 1980 des foyers autogérés, enfin, où les gestionnaires ne

géraient plus rien. Ce qui fait que de plus en plus de personnes sont rentrées dans ces foyers puisqu'il n'y avait aucun contrôle du peuplement et des flux.

Délégué général de l'Unafo (25.09.2007) :

[A propos des causes de la suroccupation] : Il y a la très forte difficulté à se loger dans le parc privé pour cette population-là *[les migrants africains]*, qui fait que les foyers sont le parc refuge. Et le fait qu'il y a un fonctionnement communautaire beaucoup plus important que pour les Maghrébins. Alors communautaire en même temps je n'aime pas trop ce mot parce que souvent les gens stigmatisent le fonctionnement communautaire des foyers. (...) Moi ce que je dis souvent à l'Etat qui nous dit « vous acceptez des conditions de fonctionnement dans les foyers africains », je dis « OK, n'oublions pas que c'est un système qui a été mis en place par l'Etat. La création de l'AFTAM, c'est Stéphane Hessel, qui est quelqu'un de très sympathique mais il avait cette idée-là, de dire « les Africains il faut qu'ils contribuent au développement de leur pays, donc on va les accueillir transitoirement en France, sous l'aspect de la noria, on va les accueillir, on va les former, si possible en essayant qu'ils ne se polluent pas trop à l'individualisme occidental. Donc maintenons-les sous forme communautaire ». Donc on a organisé ce fonctionnement en communauté (...), ce qui n'était pas le cas pour les Maghrébins, parce qu'on était dans le contexte de guerre coloniale et il fallait contrôler une population dont on se défiait, donc là c'était une individualisation forcenée. Au contraire pour les Africains, c'était « ça fonctionne à la communauté c'est bien ». Et l'Etat et les gestionnaires s'en sont accommodés fort bien pendant des années.

Pour autant, en dépit de l'existence de lectures différentes de la distinction entre « Africains » et « Maghrébins », il ressort des entretiens réalisés une représentation largement partagée : celle des « foyers africains » comme point de résistance du Plan de traitement et du passage en résidence sociale, comme l'explique une représentante de l'ANPEEC :

Chargée de mission, ANPEEC (31.08.2007) :

Ce sont des foyers tellement dégradés, dans une situation de... délabrement, de fonctionnement tellement épouvantables, parce que je ne sais pas si vous en avez vus, mais dans les foyers 100% africains, vous y mettez les pieds, vous vous demandez où vous êtes ! C'est, ce sont des... on ne peut pas accepter aujourd'hui, dans un pays qui édicte des normes sur le logement décent, de laisser des gens vivre dans ces situations. Donc il faut bien comprendre que c'est extrêmement difficile de sortir de ces situations mais il faut y arriver parce que de toute façon on ne peut pas laisser ces établissements dans cet état-là. Autant avec les foyers maghrébins, la transformation n'est pas si difficile, autant dans les foyers africains on se heurte à des modes de fonctionnement qui sont très différents et là sociologiquement vous avez quand même des modalités de fonctionnement qui se heurtent... à l'Etat de droit que nous sommes.

Dans ce contexte, il s'agit à présent d'analyser les réponses au problème des « foyers africains » apportées par les pouvoirs publics, et de se demander dans quelle mesure les processus de catégorisation identifiés précédemment donnent lieu, ou non, à des différences de traitement. On ne s'intéressera pas ici à la mise en œuvre concrète du Plan de traitement dans les foyers (ce sera l'objet de la troisième partie de la thèse), on se centrera pour le moment sur les orientations préconisées, au niveau national, par les instances en charge de la conduite du Plan.

III. Le traitement des « foyers africains » : mise aux normes du bâti et réforme des « mœurs »

L'analyse du cadre réglementaire et des discours des acteurs en charge du Plan de traitement tend à mettre en évidence un durcissement progressif du traitement des « foyers africains », centré sur la lutte contre la suroccupation et s'inscrivant dans une orientation qui privilégie la banalisation du logement des migrants. Ce mouvement sera analysé à travers trois entrées : on reviendra d'abord sur la rigidification du cadre réglementaire au fil des reconductions du Plan de traitement (III.1) ; puis sur l'évolution des orientations données par les pilotes du Plan de traitement au niveau national (CILPI, ANPEEC et UESL) (III.2) ; et enfin sur l'imposition progressive de la norme du « logement individuel autonome », dispositif spatial envisagé comme un moyen de lutter contre la suroccupation mais aussi de mettre aux normes les « mœurs »¹ dans les « foyers africains » (III.2).

III.1. Une rigidification des textes officiels sur le traitement des foyers suroccupés : vers des espaces « disciplinaires » ?

La position des textes officiels qui encadrent le premier plan quinquennal (1997-2001), en ce qui concerne les réponses à apporter aux problèmes identifiés dans la section précédente, apparaît ambivalente : d'un côté la circulaire de 1998 indique que l'un des objectifs du Plan de traitement est de « lutter contre les formes d'isolement et de repli sur des modes de vie communautaires », mais, d'un autre côté, le texte donne aux préfets des consignes allant dans le sens d'une prise en compte et non d'une répression des pratiques considérées comme étant l'expression du fait communautaire dans les foyers. En effet, la circulaire précise que des solutions de relogement doivent être proposées aux « surnuméraires » qui sont en situation régulière sur le territoire français ; elle préconise également l'élaboration de propositions de mise aux normes ou d'externalisation des activités commerciales et artisanales pratiquées dans certains établissements. Ces directives divergent pour partie des orientations affichées dans le rapport Cuq².

Des pistes peuvent être avancées pour expliquer ce positionnement hésitant des textes officiels sur la « question communautaire ». Rappelons que le Plan de traitement est lancé au moment de l'alternance politique induite par l'arrivée au pouvoir du gouvernement Jospin, suite à la dissolution de l'Assemblée nationale par le président Chirac en 1997. Il est donc probable que le nouveau gouvernement ait souhaité donner sa propre orientation à un programme initié par ses prédécesseurs³. C'est en effet en ce sens que s'est alors exprimée Martine Aubry, ministre des Affaires sociales⁴. En outre, le positionnement ambivalent de la circulaire de 1998 sur le Plan de

¹ Le terme « mœurs » est préféré ici à celui de modes de vie ou de pratiques car il recouvre deux dimensions importantes pour l'analyse proposée : les « mœurs » désignent, d'une part, des comportements individuels et collectifs et, d'autre part, un ensemble de principes et de règles morales régissant une société (*Le Petit Larousse*, Paris, Larousse, 2002). Or, la critique faite par les acteurs institutionnels aux « foyers africains » porte sur l'ensemble de ces dimensions : individuelle et collective, pratique et morale.

² Le rapport Cuq préconisait d'éviter l'augmentation des capacités pour l'accueil des suroccupants afin de ne pas créer d'« effet d'appel » et d'« exclure des foyers les activités artisanales, commerciales et de restauration illicites, quitte à la réhabiliter comme filière d'intégration professionnelle, éventuellement de « formation au retour », en dehors des établissements » (Cuq, 1996 : 30).

³ Le gouvernement Jospin est constitué début juin 1997, alors que la convention Etat-UESL qui instaure le Plan de traitement est signée en mai 1997, ce qui signifie que les négociations la concernant ont été entamées bien plus tôt.

⁴ « Concernant les foyers de travailleurs migrants, Mme Martine Aubry a rappelé que, dans le cadre de la convention signée le 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL, le Gouvernement disposait d'une enveloppe de 360 millions de francs par an pendant cinq ans à consacrer au financement de la réhabilitation des foyers de travailleurs immigrés. Elle a précisé, qu'en accord avec le ministère du Logement, de

traitement se retrouve plus largement, à la même période, dans la reconfiguration des politiques de l'immigration et dans les tensions internes au gouvernement : alors qu'émerge une politique nouvelle de lutte contre les discriminations largement soutenue par Martine Aubry ; la reconnaissance de l'existence de discriminations raciales reste hésitante et rencontre notamment l'opposition de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur (Mazouz, 2010 : 9).

Les termes de la circulaire parue en 2002, à l'occasion de la première reconduction du Plan de traitement, restent proches de ceux des premiers textes. En revanche, les nouveaux textes officiels publiés en 2006 et 2007, lors de la seconde reconduction, viennent préciser les orientations du Plan de traitement au niveau national¹. Le cadre réglementaire du Plan de traitement devient plus précis et se rigidifie sur le traitement des foyers suroccupés. En effet, figure parmi ces documents une « note de programmation architecturale et technique »² qui fixe des orientations spécifiques pour le « traitement » de ces établissements. Cette note est d'ailleurs le seul texte officiel encadrant le Plan de traitement à mentionner explicitement le fait qu'elle s'applique à des « foyers accueillant essentiellement des résidents originaires d'Afrique sub-saharienne ». Reposant sur l'idée selon laquelle l'intervention sur le bâti peut participer à réduire la suroccupation, cette note comporte un ensemble de préconisations très précises concernant l'organisation des espaces privatifs et collectifs, les matériaux à utiliser ou encore les équipements et le mobilier à intégrer dans les établissements.

Les différentes préconisations faites dans cette note au sujet de chacun des espaces des foyers font apparaître une première priorité : empêcher l'accès incontrôlé de personnes ne résidant pas dans l'établissement. Il est d'abord précisé que l'espace d'accès à la résidence est le « point d'accès public unique et exclusif de la résidence », que c'est un « passage obligé et contrôlable ». Ensuite, tout au long du document sont évoqués les « accès parasites » ou « non contrôlés », les « entrées parasites », l'« accès d'un public non résident » ou encore l'« intrusion de personnes non résidentes » comme des pratiques à entraver. Une deuxième priorité qui ressort du document est la volonté d'éviter le « détournement » de certains espaces, ou tout au moins d'éviter des usages considérés comme contraires au bon fonctionnement de la résidence. L'idée de détournement apparaît à deux reprises de façon explicite : il est recommandé d'« éviter la création de couloirs à usage exclusif d'issues de secours, qui risquent, faute de passage permanent, d'être détournés vers d'autres usages (stockages encombrants, hébergement parasite, activités informelles) ». Concernant les salles polyvalentes, il est précisé que « compte tenu des risques sérieux affectant la sécurité de ces locaux en cas de suroccupation du fait de leur détournement vers l'usage culturel, il est préférable de les supprimer ». Parmi les usages considérés comme contraires au bon fonctionnement des résidences, le stationnement de résidents dans des espaces destinés à la circulation est également évoqué à plusieurs reprises. C'est par exemple le cas dans l'espace d'accueil : les auteurs du document évoquent en négatif « le stationnement durable » et « l'adossement contre les murs », et affirment que la « fonction exclusive de passage [doit] dominer l'ensemble de la surface pour permettre les rencontres brèves ». De même, pour les espaces de circulation, il est recommandé de « ne pas favoriser le développement d'activités sédentaires ou le séjour permanent ». Enfin,

nouvelles priorités, différentes de celles préconisées dans le rapport de M. Henri Cuq, seraient définies concernant les foyers à restructurer », Avis n°89 Tome III 1997/1998, Projet de loi de finances pour 1998 adopté par l'Assemblée nationale - Ville et intégration.

¹ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales, Annexe n°3 ; Convention entre l'Etat et l'UESL relative à l'intervention du 1% Logement en faveur des populations ayant des difficultés particulières, 20 décembre 2006 ; Document cadre relatif au plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, élaboré par la DGUHC, la CILPI, l'ANPEEC et l'UESL et adopté par le Conseil d'administration de l'UESL le 21 février 2007.

² ANPEEC, « Programme de recherche et d'expérimentation architectural et technique pour la maîtrise des coûts de gestion dans les foyers de travailleurs migrants suroccupés », Note de programmation architecturale et technique, 18 septembre 2006. L'ensemble des passages entre guillemets dans le paragraphe suivant sont issus de cette note.

troisième priorité, qui concerne l'espace du logement cette fois : c'est l'hébergement de tiers qui est à éviter avant tout. Cette préoccupation amène à des recommandations très précises concernant l'aménagement de l'espace privatif : « les aménagements fixes seront préférés au mobilier » (lit, table, rangements...), et il est recommandé de « ne pas développer de surface libre favorisant l'installation d'un couchage supplémentaire (pas de surface libre de plus de 1,50m au carré) », et de prévoir que le « lit [soit] impossible à surélever incorporant des volumes de rangement solidarifiés pour empêcher l'installation d'un couchage supplémentaire en dessous (2 ou 3 coffres tiroirs) ». Dans son ensemble, cette note fait donc apparaître un objectif de normalisation des modes d'occupation par le biais de dispositifs spatiaux quasi « disciplinaires », caractérisés par la clôture (vis-à-vis de l'extérieur et au sein du foyer), le quadrillage et l'individualisation (Foucault, 1975).

La production de logements dits « individuels autonomes », c'est-à-dire des « logements de type T1 dotés de sanitaires individuels (lavabo, douche, WC) et équipés d'une cuisinette », considérée comme un moyen de lutter contre la suroccupation (on y reviendra dans la dernière partie de cette section) devient donc un élément de doctrine du Plan de traitement. Les seules exceptions envisagées à cette règle sont destinées à la prise en compte du vieillissement des résidents : il s'agit de la production d'unités de vie (organisation typique des anciens foyers), qui consiste à regrouper cinq ou six chambres individuelles autour de sanitaires et d'un espace cuisine-réfectoire communs. Les textes prévoient aussi la possibilité de créer des espaces communs spécifiquement dédiés à des interventions sanitaires dans le cas des résidences accueillant des personnes vieillissantes. Par ailleurs, les textes de 2006 et 2007 préconisent la suppression de toutes les activités dites « informelles » à la seule exception des cuisines collectives. Celles-ci peuvent être conservées dans la mesure où leur fonctionnement est normalisé (respect des règles d'hygiène, de sécurité et du droit du travail) et assuré par une structure professionnelle¹.

Ainsi, il se dessine donc, au fil du temps, un traitement des foyers à deux vitesses : des réponses spécifiques et adaptées sont envisagées pour les établissements qui accueillent des personnes âgées, qui correspondent à la catégorie des « foyers maghrébins » ; une application plus stricte des normes, une plus grande standardisation voire la création d'espaces disciplinaires sont réservées aux foyers suroccupés, autrement dit les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains². Les propos d'une représentante de la DGUHC qui a participé à l'élaboration de la circulaire de 2006 sur les résidences sociales confirment ces éléments d'analyse. D'un côté, elle affirme que la doctrine du ministère du Logement s'est assouplie pour prendre en compte le vieillissement et les « habitudes culturelles » des vieux migrants, avec par exemple la création d'appartements partagés. D'un autre côté, elle explique que le cadre réglementaire est devenu plus strict et la position de l'Etat plus normative en ce qui concerne les foyers suroccupés :

¹ Circulaire de 2006 : « Sur la question des cuisines collectives, les choix en la matière doivent faire l'objet d'une réflexion préalable tenant compte des besoins définis dans le projet social et de l'avis des résidents. La transformation en résidence sociale doit être notamment l'occasion d'apprécier la pertinence de conserver un service collectif de cuisine au regard des autres possibilités existantes telles que la création de kitchenettes. En tout état de cause, un service de cuisine collective dans un foyer de travailleurs migrants transformé en résidence sociale n'est à envisager que dans le cas où existe déjà un service de cuisine collective informelle. Lorsqu'un service de cuisine collective est prévu par le projet social, il convient d'en prévoir les modalités de fonctionnement par voie de convention formellement constituée avec un gestionnaire qui sera alors juridiquement responsable de ce service, sur le plan du fonctionnement, du respect de la législation en matière d'hygiène, de sécurité et du droit du travail ainsi que sur le plan financier ». Document cadre de 2007 : « les activités informelles installées dans les parties collectives (voire dans les chambres) de certains FTM devront être supprimées. Une cuisine collective ne pourra être envisagée en résidence sociale que si elle respecte les normes d'hygiène, de sécurité et de droit du travail et si elle est gérée par une structure professionnelle ».

² La convention Etat-UESL de 2006 indique que le Plan de traitement doit « contribuer à : apporter des réponses adaptées aux besoins spécifiques des migrants vieillissants ; résorber les phénomènes de suroccupation lorsqu'ils sont constatés et éviter leur reproduction, notamment par la conception architecturale et technique du bâti et la responsabilisation de tous les acteurs concernés ».

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

La circulaire résidences sociales [de 2006] est un très fidèle aperçu de là où on en est. En fait on met un peu d'eau dans notre vin. C'est-à-dire que si vous preniez la théorie de la politique publique, ce serait quoi l'idéal ? Ce serait qu'on transforme tous ces foyers en résidences sociales avec logements autonomes, kitchenettes et compagnie, et puis qu'il y ait un très bon accompagnement gérontologique. En fait on se rend quand même compte que de toute façon on est obligé pour les personnes âgées, de tenir compte de leurs habitudes culturelles dans l'accompagnement, qu'en fait ce n'est pas forcément toujours excellent de supprimer tous les espaces collectifs... Donc si vous voulez on a un peu avancé sur la doctrine, c'est-à-dire une adaptation qui tende quand même à la norme, c'est-à-dire à l'accroissement des surfaces, au confort, à l'adaptation au vieillissement, mais qui tienne compte aussi de l'histoire des personnes. Enfin ce qu'on peut voir pratiquement systématiquement dès lors qu'on transforme un FTM, c'est qu'on a le logement autonome. Mais par exemple à Lyon on a admis qu'il y ait des appartements partagés dans certains cas. Il y a eu à la fois une ouverture et des bornes : l'ouverture c'était d'accepter ces appartements partagés qui dérogeaient par rapport au modèle du studio. Mais en même temps la limite c'était que chacun ait sa chambre privative, fermant à clé, avec son sanitaire individuel, y compris douche et compagnie, donc moi je trouve que ces compromis-là ne sont pas mal du tout. (...) Mais maintenant, c'est vrai qu'aujourd'hui on attaque des traitements beaucoup plus durs, et c'est là où on est actuellement sur des positionnements qui sont parfois très dogmatiques, qui sont d'une dureté extrême et qui sont parfois assez décalés par rapport à la réalité. Parce qu'on attaque les foyers suroccupés. Et qu'on a quand même décidé qu'il y avait un certain nombre de choses qui n'étaient pas acceptables. Donc c'est vrai qu'il y a un certain nombre de préconisations dans la circulaire qui sont très restrictives, mais qui visent quand même à de la clarification et qui gardent une part de compromis.

Néanmoins, cette interlocutrice souligne le fait que la circulaire de 2006 sur les résidences sociales autorise certains « compromis ». Elle cite alors deux exemples à l'appui de son propos : celui des cuisines collectives et celui des mosquées. En effet, des cuisines à caractère commercial peuvent être conservées sous réserve de leur mise aux normes et de l'application des « règles de droit commun ». Si elle considère qu'il s'agit d'un « compromis » visant la prise en compte des besoins des résidents, elle reconnaît toutefois que cette solution conduit à « casser des situations d'équilibre », c'est-à-dire à déstabiliser les formes d'organisation économique et sociale qui prévalaient auparavant dans ces établissements :

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

Par exemple on dit quand on transforme un foyer en résidence sociale, a priori on n'a plus de cuisine collective. Néanmoins si le besoin est identifié, pourquoi pas finalement, on conserve la cuisine collective mais à ce moment-là la gestion est assurée par une association et il y a clarification au regard du droit du travail, du gestionnaire, de la sécurité. Mais il faut voir que ce n'est pas forcément adapté aux ressources des personnes. On casse des situations d'équilibre. (...) Quand une cuisine collective, c'est un restaurant qui est ouvert sur l'extérieur et que les problèmes de sécurité sont réglés, que tout est au carré, je trouve que ça peut être très bien. Mais il faut que les règles de droit commun soient respectées.

En ce qui concerne les mosquées, comme dans le cas des appartements partagés cités plus haut, sa position apparaît plus souple lorsqu'il s'agit de prendre en compte les besoins des résidents vieillissants. L'existence d'une salle de prière dans les établissements ne se justifie, selon elle, que lorsque ceux-ci hébergent des personnes âgées et qu'il n'existe pas de mosquée à proximité. En revanche, elle considère inacceptable la présence, au sein des foyers réhabilités, de salles de prière jouant le rôle de mosquées de quartier :

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

L'exemple extrême, c'est la mosquée. Vous avez des foyers dont le plus grand espace collectif était dédié à la mosquée. Donc on a réhabilité des foyers avec espace polyvalent, qui en réalité ont été dédiés à la salle de prière. D'ailleurs c'est pas forcément choquant, quand vous avez beaucoup de personnes musulmanes en plus très âgées, les questions de spiritualité prennent de l'importance, qu'elles aient une salle de prière, surtout quand il n'en existe pas dans le quartier. Maintenant, la difficulté c'est quand cette salle de prière commence à être ouverte sur le quartier parce qu'effectivement il n'y a pas de salle de prière dans le quartier... Ça, ça nous pose un problème, parce

qu'on le finance, c'est illégal, et qu'en plus il y a des problèmes de sécurité incendie qui peuvent être très graves. Et donc là on est arrivé à un point de contradiction, donc on est obligé de traiter la question en politique publique plus large. Il y a quand même une politique publique aujourd'hui. (...) Donc là, la politique du gouvernement c'est plutôt de faciliter la construction de mosquées. Et donc à ce moment-là on est quand même un petit peu mieux dans notre peau malgré tout, parce qu'on peut dire s'il y a une mosquée dans le quartier, moi je trouve que c'est très bien, et dans ce cas il n'y a pas de raison qu'il y ait une salle de prière. (...) Faire une salle de prière ouverte sur le quartier dans un foyer, moi je dis non. Ce n'est pas fait pour ça un foyer, c'est un foyer de logement. Ce n'est pas fait pour ça, là on est dans une confusion des genres.

La rigidification du cadre réglementaire sur le traitement des foyers suroccupés au milieu des années 2000 est à mettre en regard de l'évolution plus générale des politiques publiques en matière d'immigration. Alors que la réforme du Ceseda (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) adoptée en 2006 durcit les conditions d'entrée en France, une politique de répression des migrants en situation irrégulière est mise en place et les arrestations se multiplient, y compris au sein des foyers franciliens suroccupés. En 2007, la création, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, d'un ministère de l'Immigration, l'Intégration et l'Identité nationale suscite de vives polémiques et s'accompagne de nouvelles crispations autour de la question de l'islam et de la laïcité. Mais cette évolution du cadre réglementaire suit également des changements d'orientation pris au sein même des institutions chargées de la définition et de la conduite du Plan de traitement, comme on va le voir à présent.

III.2. L'affirmation d'une position universaliste au niveau national

Pour saisir les orientations données au Plan de traitement au niveau national, je me suis intéressée plus particulièrement aux positions affichées par les deux personnes qui ont occupé le poste de délégué général de la CILPI au moment où se déroule mon enquête : le premier de 1998 à 2001 et le second de 2001 à 2013. Ce parti-pris repose sur l'hypothèse selon laquelle leur vision de ce que doit être le traitement des foyers participe à la définition du cadre national de l'action publique dans lequel s'inscrit l'intervention des acteurs locaux. De façon schématique, l'analyse montre que le premier délégué général de la CILPI¹, en poste pendant le premier plan quinquennal, adopte une posture pragmatique et privilégie une approche différentialiste, s'inscrivant plutôt dans la ligne du rapport Pascal. Son successeur affiche quant à lui une posture plus normative, revendiquant une approche universaliste et républicaine plus proche de l'esprit du rapport Cuq. Précisons qu'il ne s'agit pas de critiquer ou d'exalter les vertus de chacune des deux approches, mais plutôt de travailler sur les usages sociaux de telle ou telle rhétorique (Fassin Eric, 2009 : 115) et d'analyser les différents discours institutionnels pour mieux comprendre dans quel cadre se joue la mise en œuvre du Plan de traitement « au concret ». Enfin, la CILPI n'étant pas seule à conduire le Plan de traitement, on s'intéressera aux orientations affichées par le 1% Logement, principal financeur du programme, qui cherche également à imposer sa vision des orientations à suivre.

¹ S'il est bien sûr possible d'identifier qui sont les deux personnes dont il est question ici, j'ai fait le choix de ne pas indiquer leur nom dans la restitution de leurs propos, afin de ne pas focaliser l'attention sur les personnes mais plutôt sur les approches qu'ils incarnent.

III.2.1. Le premier délégué général de la CILPI : différentialisme et pragmatisme

Comme expliqué précédemment, les textes officiels qui instaurent le premier Plan de traitement (1997-2001) font apparaître une position ambivalente : ils s'inscrivent tantôt dans l'esprit du rapport Cuq, tantôt dans celui du rapport Pascal. Ces textes constituent donc un cadre relativement lâche qui laisse aux acteurs en charge du pilotage du Plan de traitement une certaine latitude dans leur interprétation. En l'occurrence, le premier délégué général de la CILPI est plutôt favorable à un traitement différentialiste de la question des foyers et revendique une posture pragmatique, entre recherche de mise aux normes et de compromis.

Estimant que la CILPI a pour mission générale de « se préoccuper des problèmes spécifiques que rencontrent les populations immigrées pour se loger »¹ et non pas uniquement d'assurer le suivi du Plan de traitement, le premier délégué général² se trouve rapidement confronté aux ambiguïtés du positionnement de ses tutelles et aux hésitations du gouvernement en matière de reconnaissance des discriminations, évoquées précédemment. En effet, ses tutelles ne partagent pas la même position : tandis que le ministère des Affaires Sociales est prêt à poser la question des discriminations et de l'opportunité d'un traitement spécifique, celui du Logement adoptent une lecture de la question en termes d'opposition entre « pacte républicain » et « communautarisme », plus qu'en termes de lutte contre les discriminations³. Dans ce contexte, le premier délégué général de la CILPI taxé d'« introduire une vision communautariste des choses », est plus proche du ministère des Affaires Sociales que de celui du Logement :

Ancien Délégué général de la CILPI, en poste de 1998 à 2001 (CILPI1) (22.10.2008) :

CILPI1 : Je considérais que la CILPI devait à la fois suivre le Plan de Traitement des foyers mais devait également se préoccuper des problèmes spécifiques que rencontrent les populations immigrées pour se loger. Et je ne vous cache pas que ce deuxième aspect du travail n'a pas été le plus important... D'abord à cause du manque de moyens de la CILPI. (...) Deuxièmement il y avait une pression sur les foyers, et puis troisièmement j'ai senti assez vite que les membres de la CILPI voyaient d'un assez mauvais œil que je m'intéresse à des problématiques spécifiques telles que la discrimination à l'accès au logement ou la question du logement des familles polygames. J'avais l'impression qu'on était sur des sujets un peu tabous.

HB : Vous parlez de qui quand vous dites « les membres de la CILPI » ? Des tutelles ?

CILPI1 : C'est-à-dire les deux ministères de tutelle : les Affaires sociales et le Logement. Peut-être plus le Logement d'ailleurs, parce que les Affaires sociales étaient plus ouvertes à ce genre de réflexion. Le ministère du Logement, la DGUHC étaient dans le déni de la réalité en disant « les immigrés il ne faut pas les stigmatiser, ce sont des gens qu'il faut prendre en fonction de leurs revenus, de leur situation familiale et les traiter comme les autres, le pacte républicain impose qu'ils soient traités comme tout le monde, qu'on arrête d'être dans des politiques spécifiques ». Je peux être en partie d'accord avec cette analyse, qui est assez juste, mais une fois qu'on a dit ça, on sait bien qu'il y a un certain nombre de problèmes qui leur sont propres, sur lesquels il faut peut-être trouver des solutions adaptées, ou au moins mettre de l'huile dans les rouages pour qu'on arrête de les discriminer dans l'accès au logement et qu'on prenne en considération un certain nombre de difficultés. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut

¹ Les phrases ou expressions citées entre guillemets dans cette section sont extraites de l'entretien réalisé avec le premier délégué général de la CILPI, le 22 octobre 2008.

² Ingénieur des Ponts et chaussées, il prend la tête de la CILPI après avoir occupé différents postes de haut fonctionnaire dans le domaine de l'urbanisme, l'aménagement et les grands travaux, principalement en Ile-de-France. Il a également eu l'occasion, au cours de sa carrière, de travailler à l'intersection des questions urbaines et sociales en s'intéressant au Développement Social des Quartiers et aux Programmes Régionaux d'Intégration des Populations Immigrées au sein de la Direction Régionale de l'Équipement francilienne. Souhaitant faire « quelque chose d'un peu atypique » et « porter une politique », il accepte le poste de délégué général de la CILPI.

³ Cette ambivalence dans la position du gouvernement et son impact sur la CILPI se retrouve dans la façon dont le délégué général présente les missions de la CILPI à l'occasion du colloque organisé par le COPAF en 1999 : il inscrit l'action de la CILPI dans le cadre de la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations, il souligne l'existence de handicaps dans l'accès au droit au logement pour les populations immigrées mais il rappelle aussi qu'il n'y a pas de politique spécifique du logement des immigrés. « Vous savez qu'il n'y a pas de politique spécifique du logement de ces populations mais qu'il existe un certain nombre de points particuliers, un certain nombre de handicaps contre lesquels il s'agit de lutter », Actes du colloque du COPAF tenu à l'Assemblée Nationale le 20 novembre 1999, p.39.

plaider pour le communautarisme. Parce qu'on m'a un peu accusé de ça, dès lors que j'étais sur de la spécificité, j'introduisais une vision communautariste.

L'approche différentialiste du délégué général de la CILPI s'accompagne d'une vision de l'immigration qui, comme dans le rapport Pascal, ne considère pas « communauté » et « intégration » comme antinomiques¹, et qui accorde une certaine reconnaissance aux formes d'organisation collective, voire d'autogestion, au sein des « foyers africains » :

CILPI₁ : Il y a un foyer qui a été pendant des années en autogestion – d'ailleurs ça ne marchait pas si mal que ça l'autogestion – c'était le foyer de la Commanderie. C'est la Sonacotra qui l'a repris après une période d'autogestion par les Maliens, qui m'expliquaient « mais tu vois ça marche bien, nous on est meilleurs que le gestionnaire, on n'a aucun problème, on a même fait des travaux ». Ils avaient mis des portes coupe-feu par exemple. Ils me disaient « on a fait venir les pompiers, les pompiers nous ont dit ce qu'il fallait qu'on fasse, on l'a fait alors que notre gestionnaire et notre propriétaire ne le faisaient pas ». (...) J'avais fait plusieurs réunions qui étaient assez passionnantes avec des résidents et je leur avais dit « écoutez, oui, il faut que vous soyez des interlocuteurs crédibles, et pour être crédibles arrêtez de fonctionner sur le mode du village ». Parce qu'il y avait ça quand même. Le plus âgé, le vieux sage, tout ça...

Dans le pilotage du Plan de traitement, cette position s'accompagne chez le délégué général de la CILPI d'un pragmatisme revendiqué². Cela l'amène parfois à préférer le « principe de réalité » à la mise aux normes ou à opter pour des « solutions de terrain » un peu « bricolées », et ce d'autant plus qu'il considère le travail de la CILPI comme « pionnier », intervenant en l'absence d'un cadre normatif stabilisé. Concrètement, cela signifie par exemple le maintien de chambres à deux lits ou de cuisines d'étage là où les normes du logement imposeraient la production de studios intégrant une kitchenette. Là encore, sa position va à l'encontre de ce qu'il désigne comme « l'idéologie du droit commun » du ministère du Logement. Mais, pour lui, ramener les foyers « dans le droit commun » signifie moins la mise aux normes du bâti que leur intégration dans les politiques locales de la ville et de l'habitat :

HB : Au moment de la création de la CILPI, les relations avec les ministères de tutelle étaient fortes ou finalement vous étiez une structure très indépendante ?

CILPI₁ : Oui, j'étais quand même assez indépendant, j'étais plus proche des Affaires sociales parce qu'en plus il y avait un chargé de mission auprès du DPM [Directeur de la Population et des Migrations] avec qui je travaillais. Avec le Logement, j'avais surtout le sentiment de les emmerder. Parce que... ils étaient vraiment dans une idéologie du droit commun, y compris pour les foyers. Donc tous les trucs un peu bricolés, toutes les solutions de terrain qu'on essayait de dégager avec un certain pragmatisme, ça avait tendance à les... (...) Moi parfois j'avais un principe de réalité, c'est que... appliquer la norme ça voulait dire souvent qu'on divisait par deux la capacité du foyer. Sauf que vous le savez, reconstruire c'est hyper compliqué parce que les maires s'y opposent. Donc de temps en temps on disait « on est dans une situation transitoire, actuellement on va avoir un studio de 16m² et on va accepter qu'il y ait deux personnes dans 16m², et après quand les personnes partiront... » mais ça c'était difficile à faire accepter par la DGUHC.

Ainsi, dans le traitement du bâti comme des activités dites « informelles », le délégué général tend à privilégier des solutions de compromis. Il est par exemple favorable aux expériences de normalisation de l'activité des cuisines collectives des « foyers africains » entamée à cette période et

¹ Lors du colloque organisé par le COPAF en 1999, il affirme : « ce qui importe pour moi c'est avant tout l'attention qui peut être portée aux projets collectifs et individuels des résidents, à leurs revendications sur les conditions de vie ; à mon avis, c'est la manière dont leur énergie, leur capacité d'innovation peuvent être mises à profit pour faciliter l'intégration de leur communauté à la société française, c'est cela que nous devons essayer de soutenir et c'est cela qui est sans doute le plus important », Actes du colloque, *op.cit.*, p. 42.

² C'est également la posture qu'il affiche publiquement lors du colloque du COPAF en 1999 : « Actuellement sur l'ensemble du territoire français il y a environ 700 foyers qui sont dans des situations contrastées mais qui malheureusement d'une manière quand même majoritaire rencontrent une constante : des conditions de vie largement insatisfaisantes. Il s'agit donc de faire évoluer ces établissements, d'essayer de le faire avec pragmatisme en tenant compte des situations spécifiques que j'évoquais et donc en trouvant des solutions adaptées au cas par cas », Actes du colloque, *op. cit.*, p. 51.

au maintien des activités informelles qu'il estime être directement liées à l'habitat (petite épicerie, atelier de raccommodage, associations pour des projets culturels ou de développement des pays d'origine) (cf. annexe 5). Il soutient également la renaissance d'un opérateur spécialisé dans la gestion de « foyers africains », porteur d'un projet alternatif, la Soundiata Nouvelle, et se dit proche des idées de son fondateur. Arrêtons-nous sur cette expérience qui a marqué le secteur des foyers de travailleurs migrants au cours des années 2000.

Au début des années 2000, une association gestionnaire de foyers historiquement spécialisée dans l'accueil des migrants africains, la Soundiata, connaît une crise qui conduit à sa reprise en main par de nouveaux acteurs. La naissance de la « Soundiata Nouvelle » est portée par un ancien fonctionnaire devenu consultant, qui a travaillé pour le ministère du Logement sur la création des résidences sociales et pour l'ANPEEC sur le devenir des foyers de travailleurs migrants en Ile-de-France, que je désignerai par un nom d'emprunt, Monsieur Leroy, pour respecter l'anonymisation privilégiée dans cette section. Porteur d'une vision nouvelle du travail « avec les Africains » pour reprendre ses termes, Monsieur Leroy cherche à sortir l'association de la crise financière tout en impulsant les réhabilitations nécessaires dans des établissements quasi insalubres et en mettant une ambition sociale au cœur du projet associatif : celle d'une « co-responsabilité de gestion » entre le gestionnaire et les résidents (cf. annexe 6). Malgré un échec d'un point de vue économique, l'expérience de la Soundiata Nouvelle a marqué le secteur des foyers franciliens : à de multiples reprises, mes interlocuteurs y ont fait référence lors des entretiens. Cette expérience nous intéresse d'autant plus qu'elle va influencer la position de l'Aftam vis-à-vis des « foyers africains » dans les années 2000, l'Aftam absorbant la Soundiata Nouvelle, son personnel et ses foyers en 2006 (on y reviendra dans la deuxième partie de la thèse). Deux points permettent de mieux comprendre en quoi l'expérience de la Soundiata Nouvelle s'inscrit dans une approche différentialiste du traitement des « foyers africains » : le déroulement des premières réhabilitations des foyers à la fin des années 1990 ; le processus de normalisation des cuisines et des activités dites « informelles » entamé en parallèle de ces réhabilitations.

L'approche développée par Monsieur Leroy en matière de réhabilitation des « foyers africains » repose sur l'idée selon laquelle il faut prendre en compte les usages installés de longue date dans les établissements, notamment pour éviter d'engager un conflit ouvert avec les résidents conduisant à un blocage de la situation (grève de loyer par exemple). Il part du principe qu'il est impossible de décréter ou d'imposer un changement d'usages, d'autant plus dans des foyers ayant été autogérés, dans lesquels la régulation par une autorité extérieure n'est plus de mise. Cela signifie concrètement construire les projets de réhabilitation dans le dialogue avec les résidents pour éviter un réaménagement des espaces ne correspondant pas aux usages des résidents. Dans le cas du foyer parisien « Capucins » par exemple (nom d'emprunt), Monsieur Leroy explique son désaccord avec le projet initial du bailleur social propriétaire des locaux (maître d'ouvrage) qui visait selon lui à « mettre au pas les Africains » et qui imposait des réaménagements de la cuisine et de la salle de prière importants. Selon lui, le rôle de la Soundiata a été d'expliquer au propriétaire les limites de ce qui était « acceptable » en termes de transformation des espaces collectifs du foyer, au vu de l'histoire du site, des usages et des risques de conflit avec les résidents :

Ancien directeur général de Soundiata Nouvelle (M. Leroy) (10.12.2008) :

M. Leroy : Quand on a repris les Capucins, ma préoccupation centrale, c'était la réhabilitation du foyer. (...) Mais [le bailleur social propriétaire], c'était pas des tendres, c'est-à-dire que... pour eux les Africains il fallait les mettre au pas en quelque sorte. Je me rappelle, la première ébauche du projet,

c'était parfait pour moi : on avait la partie habitation qui en soi formait une entité autonome. Ça c'est un principe dans les réhabilitations qui pour moi était très important, si on veut avoir un lieu de vie et un lieu d'hébergement : séparer le logement des lieux de vie. (...) Mais ils allaient beaucoup plus loin : ils étaient sur une position qui consistait à dire « moi, propriétaire, je n'ai pas à mettre dans le produit foyer lui-même une salle de prière ». Donc ce qu'ils proposaient c'était qu'il fallait sortir du bâtiment pour aller à la salle de prière. Ça faisait partie des limites qu'ils posaient eux dans la réhabilitation.

HB : Mais ils acceptaient quand même qu'il y ait une salle de prière ?

M. Leroy : Oui parce que la salle de prière elle y est depuis que le foyer existe. On ne peut pas... quand on fait une réhabilitation pour reloger les mêmes, on peut pas dire « on vous fait des logements mais vous ne pourrez plus prier », c'est pas possible, c'est inconcevable ! Personne n'accepterait ça ! Et il y a un truc sur lequel on s'appuyait, c'était pouvoir exercer la liberté du culte. Surtout quand on est dans une ville où tout le monde, aussi bien au niveau de la Préfecture que des élus municipaux, on n'est pas dans une franche acceptation de multiplier les mosquées à Paris ! Même si ça pose des problèmes de sécurité que des gens viennent prier en masse dans les foyers. Donc [le bailleur propriétaire] ne remettait pas en cause l'existence de la mosquée dans le bâtiment, mais disait « ça ne fait pas partie du produit foyer de travailleurs migrants donc il faut qu'ils sortent pour re-renter ». Et pareil pour la cuisine ! Alors comme tout ça se faisait quand même après des années de lutte de la part des résidents, de grèves, d'autogestion, les résidents ils ont rué dans les brancards, et puis nous on était là pour dire au bailleur d'être un peu raisonnable quoi. Qu'il fallait effectivement entrer dans quelque chose de plus maîtrisé, mais que c'était des déclarations de guerre de faire des propositions pareilles.

Ainsi, la directrice du service dédié au logement-foyer chez le bailleur social propriétaire du foyer en question explique avoir beaucoup appris au contact de Monsieur Leroy sur les opérations de réhabilitation de foyers de travailleurs migrants, en particulier sur les questions de l'adaptation du bâti aux usages et de la concertation. Citant à l'appui l'exemple de la paillasse en carrelage « qui ne résiste pas au premier massacre du mouton », elle revendique une approche pragmatique, qui ne juge pas les pratiques des résidents ni ne condamne le fait communautaire, et qui cherche plutôt à prendre en compte ces pratiques pour éviter une inadéquation entre le bâti et les usages, conduisant à une dégradation du patrimoine :

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

C'est lui [Monsieur Leroy] qui a posé le postulat de « il faut discuter avec eux, rentrer dans le palabre, réussir à mettre en place des positions de compromis acceptables par les deux parties ». J'ai vraiment beaucoup appris à son contact, notamment avec les Maliens, parce que c'est surtout avec les Africains que c'est vrai. (...) Il avait raison sur la problématique de la négociation et de la discussion avec les résidents, et qu'on ne pouvait pas décider à leur place, sans les associer, ce qui nous paraîtrait d'ailleurs inimaginable dans le locatif. C'est écrit dans les textes pour le locatif, on n'a pas le droit de faire de la réhab sans concerter avec nos locataires. C'est vrai que je ne vois pas pourquoi on ne le ferait pas... c'est la même logique. On peut appeler ça les palabres, comme on veut, mais moi je considère que c'est une avancée. Je ne dis pas que c'est parfait, mais c'est déjà une amélioration par rapport à ce qu'on connaissait. (...) Moi j'ai beaucoup appris avec [Monsieur Leroy], au-delà des migrants, sur « quel est l'objet de ce bâtiment ? », « quelle est sa destination finale et qui va l'utiliser ? » et les usages, sur « pourquoi on construit ça ? », « c'est quoi la pérennité de ce patrimoine ? ». Si je me positionne en tant que bailleur, et uniquement comme bailleur, si tant est que la question humaine ne m'intéresse pas, nous on a tout intérêt à avoir une adéquation parfaite entre le produit et celui qui va l'occuper. Parce que si on se trompe, c'est le patrimoine qui en pâtit. Quand on construit des cuisines d'étage, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui normalement, qu'on met des paillasses en carrelage, et qu'on sait qu'ils vont découper le mouton à la hache, la paillasse en carrelage elle ne tient pas le coup, elle ne résiste pas au premier massacre de mouton. Je ne suis pas dans le jugement, je n'émet pas d'avis sur le fait qu'ils vont couper le mouton sur ma paillasse, c'est un principe de réalité : ma paillasse ne va pas résister. Est-ce qu'ils doivent le faire ? Oui ou non, peu importe, ils le font. Alors après c'est la réponse d'un sous-préfet sur le fait qu'ils n'ont qu'à manger des soupes lyophilisées, mais là on est dans la déclaration d'intention, c'est se cacher derrière son petit doigt. Il y a un principe de réalité. On peut leur dire « vous ne coupez plus le mouton dans les cuisines d'étage on va vous faire un endroit où vous allez pouvoir le faire ». On prend un risque, mais au moins on crée un espace. Ou alors on dit non, les paillasses en carrelage on oublie, et on crée autre chose qui résistera au découpage. Je trouve que c'est lorsqu'on n'applique pas le principe de réalité qu'on n'est pas sérieux. Alors on peut dire « si on leur met des paillasses ils vont continuer à le faire », c'est vrai. Mais on peut aussi se dire qu'ils vont continuer à le faire, mais dans la mesure où ils vont continuer à rester là, c'est pas très grave. Là on rentre dans le sujet du communautarisme, et c'est là qu'on voit

qu'on n'admet pas qu'ils restent en communauté. Mais de toute façon on n'en veut pas, on n'en veut pas dans nos immeubles ! On ne veut pas qu'ils fassent comme ils veulent là, mais on n'en veut pas ailleurs, alors qu'est-ce qu'on fait ?

En ce qui concerne les cuisines et les activités dites « informelles » – cf. encadré 2.8, la position de la Soundiata Nouvelle est celle d'une recherche de compromis entre mise en conformité avec le droit et reconnaissance de la légitimité des pratiques et des modes d'organisation des résidents. Selon son ancien directeur, la Soundiata Nouvelle engage une démarche d'« accompagnement » et non de « rupture », en lien avec les comités de résidents, pour normaliser progressivement ces activités et ces pratiques. Cela se traduit par la mise en place de formations pour les équipes de cuisinières, l'instauration de règles d'hygiène dans les cuisines, la signature de protocoles entre le gestionnaire et les résidents concernant l'utilisation des locaux collectifs, visant à clarifier les rôles de chacun et à dégager le gestionnaire de toute responsabilité en cas d'incident. Pour Monsieur Leroy, il s'agit d'accompagner le changement, dans le dialogue avec les résidents. Les propos de la directrice du service dédié au logement-foyer chez le bailleur social, citée précédemment, vont dans le même sens : il s'agit selon elle de ne pas se faire d'illusion sur le fait que l'on peut décréter que les pratiques des résidents vont changer, mais plutôt de « les faire rentrer dans la chaussure ». Autrement dit, elle considère qu'il faut « admettre qu'ils puissent avoir un fonctionnement communautaire, mais il faut leur faire admettre de fonctionner selon des règles admissibles par nos autorités », tout en minimisant les risques pour le gestionnaire et le propriétaire.

Encadré n°2.8. « Les faire rentrer dans la chaussure » : entre reconnaissance et normalisation des activités dites « informelles ». Extraits d'entretiens

Ancien Directeur général de Soundiata Nouvelle (10.12.2008)

M. Leroy : [*à propos de la réhabilitation du foyer des Capucins*] Dans l'approche [du bailleur propriétaire], il y avait « bon il y en a marre de ces cuisines qui sont là pour les résidents, et qui en fait sont de véritables cuisines collectives pour tout le monde. Donc à l'occasion de la réhabilitation mettons en place des équipements qui tiennent la route pour faire de la cuisine collective. » Et du coup moi je leur ai dit, on s'engage nous gestionnaires à faire en sorte que ça fonctionne du mieux possible ! Et c'est la raison pour laquelle on a mis en place un dispositif d'accompagnement pour démarrer ce truc-là avec des professionnels, et un engagement qui vaut ce qu'il vaut, qui consistait à dire une fois tous les 6 mois on fait le tour avec le comité de résidents pour voir ce qui est abîmé, ce qui ne l'est pas ; ce qui marche, ce qui marche pas ; que les cuisinières qui travaillent là elles sont déclarées, pas déclarées au sens de droit du travail, mais plutôt qu'on sache nous gestionnaires qui travaille là, de façon à ce que celles qui arrivent on puisse les former comme on a formé l'équipe initiale ; qu'on ait un droit de contrôle pour regarder la propreté des trucs et qu'on veille au bon maintien des équipements. Et il y avait également la refacturation des fluides au niveau du comité de résidents qui gérait cette cuisine. (...) On n'était pas dans des logiques de rupture mais d'accompagnement. (...) Et comme autre priorité, il y avait faire en sorte que les activités présentes dans le foyer fassent l'objet de contractualisations systématiques entre le gestionnaire et le responsable d'activité.

HB : Même un petit commerce de détail ?

M. Leroy : Voilà. L'atelier couture, c'est un responsable identifié de l'atelier de couture, c'est des risques qui sont couverts, parce que un dépôt de tissu à un endroit donné, c'est risque d'incendie, donc c'est mise à disposition du local à Monsieur Untel pour exercer telle activité, en contrepartie celui-ci s'engage à fournir une attestation annuelle d'assurance pour couvrir le risque d'incendie, s'engage à ne pas vendre sur la voie publique ce qu'il produit mais à faire en sorte que ça reste du produit familial... Pour les mosquées, pour la salle de prière, pareil. (...) L'idée c'était de créer les protocoles qui clarifient la position des uns et des autres. De l'exploitant on va dire, on va l'appeler comme ça, et du gestionnaire. Alors j'avais les idées assez claires pour la mosquée, il y a des protocoles pour la mosquée, les ateliers de couture, la cuisine. Là où je suis beaucoup plus... où je ne sais pas, on va dire, c'est les petits commerces. Les petits commerces posent des problèmes de sécurité, et ils posent quand même un problème d'affichage de quelque chose qui est... qui me gêne moi, de voir des petits commerces dans un lieu en pleine ville, alors qu'il y a des commerces partout autour. D'un autre côté c'est de l'activité basique pour eux, ils ont toujours connu ça... Mais la

présence dans des lieux de circulation, ça c'est fondamental ! Si les mecs brûlent parce que les couloirs sont encombrés, c'est le gestionnaire qui est responsable. Donc il y a un problème de responsabilité, qu'il faut régler. En plus on est dans un truc où l'Etat n'a rien à y gagner parce qu'il y a pas de taxe... c'est du black tout ça ! Donc c'est compliqué le petit commerce.

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

On peut trouver que c'est insupportable mais la réalité est là : un fonctionnement communautaire, des cuisines collectives, la salle de prière, toutes les activités parallèles, secondaires, enfin je ne sais plus comment les appeler, mais hors marché, en économie souterraine. Coiffeur, tailleur, cuisine, forge, bijoutier, petit épicier... On peut dire c'est insupportable, c'est insensé, oui c'est vrai, en Etat de droit on peut considérer ça tout à fait anormal. (...) Mais quand vous avez un préfet qui vous dit « vous ne vous rendez pas compte, vous avez un foyer d'islamistes, il y a une école coranique sur votre foyer », et que vous lui dites « très bien, comment on fait ? » et qu'il dit « il faut fermer la salle de prière », mais ce n'est pas nouveau la salle de prière, elle est ouverte depuis longtemps, il faut aussi être en situation de dialogue, on ne peut pas non plus les jeter dehors ! (...) Ce n'est pas la peine de se bercer d'illusions, je crois que les Africains, il faut qu'on arrive à les faire rentrer dans la chaussure. C'est-à-dire qu'il faut admettre qu'ils puissent avoir un fonctionnement communautaire, mais il faut leur faire admettre de fonctionner selon des règles admissibles par nos autorités. Je crois que le salut il est là, c'est le raisonnable. C'est traiter la question de l'économie souterraine et de l'occupation. (...) Il faut qu'on soit capables de juguler la suroccupation, de démontrer que ce sont des foyers qui fonctionnent en toute sécurité, et selon des modalités certes communautaires, mais qui restent très ponctuelles. Et il faut peut-être le prendre comme un point positif, en démontrant qu'il y a une capacité d'intégration de ces publics là, dans la limite de leur communautarisme. En Europe, on a aussi des sociétés complètes qui fonctionnent par communautés. Pour autant, il n'y a pas le feu en ville ! On a du mal en France, et je ne dis pas qu'il faut basculer dans le communautarisme... On a du mal à s'adapter. Mais à mon avis, le compromis il est là. Ils fonctionnent de façon communautaire sur ces foyers-là, donc ce n'est pas la peine de dire qu'on ne veut pas qu'ils fonctionnent de façon communautaire, ils y sont déjà ! Mon expérience c'est de dire « d'accord ils fonctionnent en communauté, on n'arrive pas à faire machine arrière, on veut quand même avancer, donc il faut qu'ils rentrent dans la chaussure ». C'est-à-dire qu'ils admettent les règles sanitaires et vétérinaires dans les cuisines, qu'on ne fait pas de la forge dans les sous-sols de nos immeubles, donc ils se démerdent autrement, ils font comme ils veulent mais s'ils le font ils le font au moins à l'extérieur, que s'il y a de l'économie, il faut qu'elle passe par des associations d'insertion. (...) La mise au point des projets est compliquée, il y a des allers-retours, et donc il faut tenir sur ces sujets-là. C'est tellement long qu'il y a un côté désespérant. Je suis persuadée qu'on peut en sortir aigri, en se disant « on n'y arrivera jamais, ils m'emmerdent, de toute façon ils nous écoutent pas, ils nous parlent même pas en français, et puis qu'est-ce que c'est que ces histoires de prier dans le foyer, pourquoi ils cuisinent pas comme les autres ? ». J'ai tout entendu sur ces sujets-là, c'est insupportable, parce qu'on ne prend pas en compte l'autre ! On ne tient pas compte de la position dans laquelle on l'a mis, parce que je considère que c'est une responsabilité de la société dans son ensemble d'avoir créé ces structures-là et de ne pas les avoir gérées comme il faut. J'ai entendu dire « ils n'ont qu'à boire des soupes lyophilisées », j'ai entendu un maire adjoint « on démolit, on les laisse dedans et fait sauter en même temps »... J'ai aussi entendu « on n'a qu'à les laisser tranquilles, ils font ce qu'ils veulent ». Mais ce n'est pas possible non plus. Il faut réussir à trouver le juste milieu et il faut qu'ils fassent des compromis.

Ainsi, la vision développée par l'ancien directeur général de la Soundiata Nouvelle incarne bien l'approche différentialiste du traitement des « foyers africains », caractérisée par deux éléments : la reconnaissance d'une certaine légitimité au fonctionnement communautaire et aux pratiques existant dans les établissements hébergeant des migrants africains, la communauté n'étant pas considérée comme un problème en soi ; l'appel à un « principe de réalité » et au compromis plutôt qu'à l'application stricte de la norme. Mais ce pragmatisme relève aussi d'une posture gestionnaire dans le traitement, qui consiste à se dégager des risques potentiels (par exemple par le biais de la signature de protocoles) et à limiter les coûts induits par les pratiques en question (par exemple en facturant les consommations d'eau et de gaz pour les cuisines collectives).

Cette approche, portée par le premier délégué général de la CILPI, semble avoir orienté la rédaction de la circulaire de 2002 relative à la prorogation du Plan de traitement : le texte préconise, en ce qui concerne le traitement des activités « informelles », l'adoption d'une position

« pragmatique » tout exigeant le respect du cadre légal. La circulaire indique également la possibilité de maintenir des lieux de culte dans les foyers sous certaines réserves¹ et insiste sur la mise en place d'une « concertation » avec les résidents sur toutes les questions liées à la vie collective du foyer. Toutefois, cette orientation est par la suite délaissée au profit d'une autre, plus dogmatique et normative, s'inscrivant plutôt dans la ligne du rapport Cuq.

III.2.2. Le deuxième délégué général de la CILPI : un universalisme républicain revendiqué

Si le premier délégué général de la CILPI n'était pas toujours en accord avec la doctrine du ministère du Logement, son successeur semble plus proche des positions de la DGUHC évoquées précédemment. Il s'oppose en effet à l'idée d'une politique du logement spécifique en direction des populations immigrées et revendique une approche universaliste ancrée dans le « droit commun ».

Le deuxième délégué général² prend la tête de la CILPI fin 2001. La dimension morale est beaucoup plus présente dans son discours que dans celui de son prédécesseur³, sa position sur les orientations à donner à la mise en œuvre du Plan de traitement apparaît plus dogmatique que pragmatique. Porteur d'une vision universaliste de la question du logement des immigrés, il s'affirme contre l'existence de dispositifs spécifiques, considérant que cela conduit à des processus discriminatoires. Il est d'ailleurs favorable aux évolutions qu'a connues le dispositif du « 1/9^{ème} prioritaire » et au glissement de la catégorie des travailleurs immigrés vers celle de « personnes défavorisées » car elle met fin, selon lui, à une logique de logement à part pour des immigrés :

Délégué général de la CILPI (CILPI2), en poste de 2001 à 2013 (30.11.2007) :

CILPI2 : J'espère que plus personne ne proposera en France de faire du logement à part pour les immigrés. (...) La logique du 1/9^{ème} c'était une forme de financement spécifique de logements pour des immigrés. Mais il y a deux formes du 1/9^{ème}. Une forme qui serait totalement inadmissible maintenant politiquement et juridiquement, c'est le logement réservé, avec un surfinancement du 1% distribué par l'Etat à condition qu'une série de logements nominativement désignés soient réservés à des immigrés. Ça veut dire que vous définissez le fait que dans tel logement vous ne pouvez mettre que des gens à la peau basanée, c'est particulier quand même ! La conséquence de ça c'est qu'il y a des logements pour les Arabes et que les autres logements ne sont pas pour les Arabes ! Cette logique a disparu, parce que de toute façon au bout de plusieurs rotations on ne sait plus où on en est. L'autre forme du 1/9^{ème} c'est un surfinancement à condition que, lors de la 1^{ère} attribution, une part significative soit accordée à des ménages étrangers. C'est déjà beaucoup moins choquant parce que vous n'êtes pas sur de la définition de logements, vous êtes sur le fait que l'on veille à ce qu'il y ait par exemple 10, 15, 20% de ménages de nationalité étrangère. Vous voyez ce que je veux dire, c'est... c'est d'une certaine façon intellectuellement plus proche d'une logique anti-discrimination : c'est vérifier que les ménages étrangers puissent se voir attribuer des logements. Ce qui reste du 1/9^{ème} maintenant, c'est le Plan de traitement, l'argent qu'y met le 1%. Car fondamentalement le 1/9^{ème} a été remplacé par le « 10% défavorisés ». Donc là on sent bien cette logique générale de la loi Besson : on sort d'une définition de publics définis par leur âge, leur nationalité, si on est pessimiste la couleur de leur peau etc., et on entre dans des logiques où ce qui compte c'est la difficulté de logement.

¹ « Conformément au principe de libre exercice des cultes, en l'absence de salle de prière à proximité, la pratique d'un culte peut être autorisée au même titre qu'une autre activité sous réserve des impératifs d'ordre public et que le local concerné ne soit pas consacré de façon permanente à ce seul usage », Circulaire DPM-ACI4/CILPI n° 2002/515 du 3 octobre 2002.

² Professeur de sciences économiques et sociales dans l'enseignement secondaire au début de sa carrière, il a ensuite rejoint l'administration centrale au sein de la Délégation interministérielle au Revenu Minimum d'Insertion (1994-98) avant d'être nommé conseiller technique, en charge notamment du droit au logement, au sein du cabinet de Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement.

³ En témoigne au cours de l'entretien l'utilisation à diverses reprises de termes tels que « choquant », « inadmissible », « scandale », « scandaleux », « délirant ».

Pour le délégué général de la CILPI, traitement spécifique est synonyme de discrimination. Or, dans son propos, toute discrimination, y compris « positive », semble condamnable car inégalitaire. D'où son opposition à l'idée d'un traitement spécifique pour les migrants résidant en foyer :

CILPI2 : Je suis confronté à des demandes... il y a des élus qui m'ont présenté ça sur le thème « on veut les soutenir, ce qui nous faudrait c'est pour eux des chambres à plus bas tarifs ». Je leur dis « excusez-moi, ou bien vous voulez parler d'un établissement dans lequel on met beaucoup d'aides à la pierre pour obtenir des redevances et donc des taux d'effort pas trop élevés, mais ça c'est pour tout le monde, quelle que soit la personne ; ou bien ce que vous me demandez, c'est que dans un établissement, quand il y a des Blancs et des Africains, les tarifs ne soient pas les mêmes pour les Blancs et les Africains ». Et ça, c'est non, ça c'est non ! Sortons de ces sottises ! On est en France, on entre dans un cadre de réglementation général et c'est ça qu'il faut mettre en œuvre.

Défendant le principe d'« un cadre de réglementation général » auquel il ne faut pas déroger, le délégué général fait référence de façon récurrente au « droit commun ». Pour lui, la mise en œuvre du Plan de traitement et le passage des foyers en résidences sociales participent à l'entrée de ces établissements dans le « droit commun ». Derrière cette référence, c'est une logique de donnant-donnant qui apparaît : résumée de façon schématique, elle consiste à considérer que, dès lors que les résidents des foyers de travailleurs migrants sont traités « comme tout le monde », alors ils doivent se comporter « comme tout le monde ». En effet, d'un côté, le délégué général exprime avec force qu'il estime « choquant » voire « scandaleux » le traitement réservé aux immigrés avec les foyers de travailleurs migrants (mise à l'écart, conditions d'hébergement spartiates, enclavement...) et il se positionne comme un défenseur des droits des personnes, un acteur de la lutte contre les discriminations¹. Et, d'un autre côté, il souligne à plusieurs reprises le fait que la contrepartie de l'accès aux droits pour les résidents doit être, de leur part, le respect des règles de droit.

Cette logique de donnant-donnant s'applique tout particulièrement aux « foyers africains », dont le délégué général condamne avec virulence les modes d'occupation et de gestion. Il défend sur une approche républicaine : il considère le fait communautaire comme une anomalie et il décrit les « foyers africains » comme une organisation quasi mafieuse (« le milieu africain ») dans laquelle une minorité exploite impunément une majorité, sous couvert de la tradition voire du folklore (« les charmants délégués africains », le « sympathique mode de vie communautaire »). Il dénonce également le caractère autogéré de certains établissements, le fait que les modes de régulation communautaires (par exemple la transmission des lits au sein des familles) aient pris le pas sur les règles édictées par les gestionnaires. De plus, pour lui, les représentants des résidents n'ont aucune légitimité tant qu'ils sont désignés selon des règles internes à la communauté des résidents et seule l'élection, mode de désignation reconnu par les institutions républicaines, confère une légitimité :

CILPI2 : On est allé au clash pendant 4 ans avec les Africains, parce qu'ils refusaient de faire des élections. Mais dans le décret d'application de la loi ENL on a introduit la notion d'élection pour la constitution du conseil de concertation. Donc avec le temps les résidents ont été obligés de changer de position, maintenant sur le papier ils acceptent les élections.

En effet, le délégué général de la CILPI a participé à la rédaction du décret d'application de la loi ENL paru en 2007 (cf. chapitre 1), mais le COPAF considère la parution de ce décret comme un recul sur la question de la reconnaissance des comités de résidents par rapport à la loi SRU de 2000. Le décret précise les modalités de constitution du conseil de concertation et de désignation des représentants des résidents amenés à y siéger. Or, dans la composition du conseil de concertation

¹ Il souligne par exemple qu'il a participé à la rédaction du décret d'application de la loi ENL sur le droit à l'hébergement de tiers pour les résidents, qu'il défend face aux gestionnaires le droit à la vie privée des résidents, qu'il est favorable à ce que toutes les actions possibles soient mises en place pour que les résidents des foyers soient pris en compte par les politiques locales et les services de droit commun.

indiquée dans le décret d'application de la loi ENL, la référence au « comité de résidents », qui figurait dans la loi SRU, est supprimée. En ce qui concerne les modalités de désignation des représentants des résidents, c'est l'élection qui est prévue par le décret.

Selon la logique du donnant-donnant évoquée ci-dessus, le délégué général estime que les activités dites « informelles », la suroccupation et les modes de régulation « communautaires » deviennent absolument inacceptables dès lors que les résidents vivent dans des logements « aux normes » et offrant des conditions de vie qu'il estime « correctes », dans des foyers réhabilités avec d'importants financements publics :

CILPI2 : Un logement-foyer c'est un établissement, chose que les Africains n'ont pas envie d'entendre parce que eux ce concept bizarre ils l'ont encore fait dévier. (...) On dit Africains, ou Maliens, ou Subsahariens mais c'est des Soninkés, à 90% c'est des Soninkés, Maliens, Sénégalais ou Mauritaniens. Très peu de Bambara, pas de Peuls, pas de... C'est vraiment un détournement ethnique du concept, avec un milieu dont une partie a envie de sortir de ces logiques. Parce qu'il y a des contradictions internes très nettes. Quand je reçois des représentants des comités de résidents dans mon bureau, je sais à partir de quel moment je peux entraîner de l'engueulade entre eux. Il y a ceux qui veulent conserver cette logique de vie à l'écart gérée entre eux, où s'exerce aussi sur le dos des plus jeunes tout le poids de ce sympathique mode de vie communautaire. (...) Ils ont réinstallé un truc à leur main, où c'est eux qui ont le pouvoir, il faut se rendre compte que les gestionnaires ont perdu le pouvoir dans ces établissements ! C'est eux qui décident de fait de qui vient, qui s'installe. C'est plein de, comment dirais-je... la sympathique solidarité ethnique, elle est payée très cher quand même ! Les suroccupants ils payent, pas à l'Etat, pas aux gestionnaires, les lits sont mis aux enchères ! Les cuisinières, dont une bonne partie est sans-papiers, quand elles se renversent de l'huile bouillante dessus, comme ils disent poliment « on les renvoie au Mali », c'est charmant ! Et c'est les seules femmes dans des établissements où il y a quelques centaines d'hommes, bon... On est dans un monde scandaleux ! C'est du délire ! Baptisé comme très positif par le COPAF, et moi c'est ce que je reproche au COPAF là-dessus. (...) Je rejoins le COPAF sur l'idée qu'il faut faire évoluer, améliorer les conditions de vie, mais améliorer les conditions de vie pour que les types continuent de réinstaller le même délire... Je ne vois absolument pas comment la société française peut accepter des délires de ce genre ! Ça, il y a une fraction du secteur qui est prête à l'entendre. On propose une porte de sortie : il est dur de dire à des gens qui vivent dans un taudis « il faut que vous reveniez à des modes de fonctionnement normaux ». Mais à partir du moment où on commence à mettre en pratique le fait que notre objectif est quand même de leur offrir, enfin de mettre en place une offre de logements correcte – ce n'est pas du luxe, entendons-nous bien, mais correcte – il faudra que ça bouge en face. Et si en face ils ne l'entendent pas, on ira au clash.

Par extension, le délégué général de la CILPI considère le fonctionnement « autogéré » des « foyers africains » comme le symptôme d'une fracture entre les communautés des résidents des foyers et les institutions françaises, plus largement entre ce qu'il désigne comme « le milieu africain » et « la société française ». En suivant ses propos, la mise à l'écart originelle que constitue l'habitat en foyer aurait conduit les résidents à mettre en place des modes de fonctionnement autonomes et à rejeter hors du foyer les institutions et le droit français, symboliquement (par le non-respect des règles de droit) et physiquement (comme l'illustre l'exemple retranscrit ci-dessous des huissiers, des policiers et des représentants du gestionnaire mis à la porte). De plus, en utilisant à plusieurs reprises l'expression « les toubabs dehors » ou le terme « les Blancs », et en opposant des catégories telles que le « le milieu africain » et les « toubabs » ou les « Blancs », il assimile le rejet du droit et des institutions françaises à un rejet plus général des « Blancs » :

CILPI2 : Je pense qu'on va vers un clash avec le milieu : on a quand même eu de manifestations significatives, y compris avec la police, sur le thème « les toubabs dehors ! ». Je suis de plus en plus en discussion avec des types en leur disant « Excusez-moi mais 'les toubabs dehors', vous êtes en France. Si vous ne voulez pas voir de blancs, il ne faut pas venir dans la société française ! Et dans la société française, vous ne pourrez pas durablement demander à la fois à avoir ce qui est normal : droit à un logement et à un mode de vie corrects, et à être sur une position 'les blancs n'ont pas leur place là-dedans'. Ça ne peut pas marcher comme ça dans la société française. Vous ne pouvez pas demander que l'argent soit mis avec 30%-40% de subventions et en même temps refuser tout contrôle, refuser

de revenir à un mode de fonctionnement... normal ». Dans les résidences sociales issues de FTM, la suroccupation continue d'être importante, ils vont dans le mur ! C'est impossible que le milieu africain continue de vivre à l'écart de toutes les... de tout ce qui a été politiquement décidé dans la société française sur ces sujets. (...) Par exemple il y a eu un contrôle d'occupation dans un foyer parisien, dans 15 chambres, sur décision judiciaire. Mais l'huissier, les policiers et le personnel d'Adoma ont dû sortir au bout de 10 minutes. Mais l'idée que la police, la justice et les blancs n'ont pas à venir là-dedans, ce n'est pas tenable ! Et du coup ce sont les CRS qui sont venus. C'est un milieu qui a totalement pris l'habitude de trouver normal de vivre à l'écart en s'autogérant. Ça leur a permis de tenir. Mais ce qu'on essaie de leur proposer c'est quand même la sortie de ça.

Les propos du délégué général de la CILPI s'inscrivent donc dans la ligne du rapport Cuq qui décrivait les « foyers africains » comme des « zones d'extra territorialité soumises à l'autorité de leaders coutumiers, où la loi républicaine est absente ». Ils montrent également comment l'Etat républicain participe à la « *banalisation du référentiel racial* » tout en jouant « *un jeu paradoxal en passant inopinément de l'universalisme le plus dogmatique au différentialisme le moins contrôlé* » (Fassin & Fassin, 2009b : 17). Enfin, le discours du représentant de l'Etat tend également à imputer la responsabilité du problème des « foyers africains » à leurs résidents (comme c'était également le cas dans le rapport Cuq), ce qui le conduit à envisager la réforme et la normalisation des modes d'occupation des foyers et plus largement des mœurs des résidents comme une solution au problème. On retrouve alors la logique de donnant-donnant, suivant laquelle le Plan de traitement doit permettre la mise aux normes du bâti des foyers mais doit aussi conduire à la mise aux normes des modes d'occupation des foyers.

Mais si la CILPI incarne la position de l'Etat dans les orientations données au Plan de traitement des foyers, elle n'est pas la seule instance à conduire ce programme. En effet, le 1% Logement, principal financeur, participe à la définition des orientations à suivre et ses instances cherchent à imposer leur vision de la façon dont le Plan doit être mis en œuvre. Or, la position du 1% Logement met en évidence des priorités autres que celles analysées dans les deux approches mises en évidence jusqu'ici : pour les instances du 1% Logement, la question ne se pose pas dans les mêmes termes que pour les représentants de l'Etat. Voyons donc à présent quels sont les enjeux pour cet acteur.

III.2.3. Le 1% Logement : besoins des salariés et « fantasme de la chambre de Formule 1 »

Pour le 1% Logement¹, l'enjeu principal du Plan de traitement consiste à parvenir à garder le contrôle de sa ressource et à privilégier au maximum l'utilisation de ses fonds pour le logement des salariés plutôt que pour celui des « défavorisés ». En effet, pour les représentants du 1% Logement rencontrés dans le cadre de cette recherche², la participation du 1% Logement au financement du Plan de traitement des foyers s'inscrit d'une part dans les missions historiques de l'institution (logement des travailleurs immigrés) et, d'autre part, dans le processus de « budgétisation de la ressource » enclenché depuis la fin des années 1980³, c'est-à-dire l'utilisation des fonds du 1% pour

¹ L'analyse porte ici sur les enjeux et intérêts du 1% Logement envisagé dans sa globalité comme un acteur unique. Ce parti-pris est nécessairement réducteur : une analyse plus fine conduirait à relever des divergences de positionnement et d'intérêts au sein même des institutions du 1% Logement, dont l'histoire et les jeux d'acteur internes sont particulièrement complexes (Meunier, 2013).

² Il s'agit d'une personne chargée de mission au sein du Service des actions prioritaires au sein de l'ANPEEC (en charge de l'instruction des dossiers de demande de financement dans le cadre du Plan de traitement) ; d'un représentant de la CFDT au sein de l'UESL, membre de la Commission Foyers de l'ANPEEC et auteur en 2006 d'un bilan de la convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL ; d'un directeur de CIL (organisme collecteur du 1% Logement) en région Centre – voir liste des entretiens en annexe 2.

³ Ce processus s'est traduit notamment par la création du « 9% insertion sociale » à la fin des années 1980, dans lequel le 1% Logement était mobilisé dans une « logique d'accompagnement passif des politiques publiques », cf. Bilan de la Convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL réalisé par Alain Simon (représentant CFDT au sein de l'UESL), juin 2006, p.7 (transmis par A. Simon lors d'un entretien).

les politiques du logement définies par l'Etat, en particulier en direction des « personnes défavorisées ». En effet, dans la mesure où le traitement des foyers se traduit par leur transformation en résidences sociales, outils des politiques du logement des « défavorisés », le Plan de traitement participe, selon les acteurs du 1% Logement, à la mise en œuvre de la politique du logement des plus démunis. Dans ce contexte, les logiques de l'Etat et du 1% Logement dans la mise en œuvre du Plan de traitement diffèrent. D'après mes interlocuteurs, à la mise en place d'une politique de solidarité nationale pour l'Etat s'oppose la volonté du 1% Logement de répondre avant tout aux besoins de « ses publics », à savoir, les salariés :

Chargée de mission, ANPEEC (31.08.2007) :

Il ne faut pas oublier que le 1% c'est une cotisation des entreprises. (...) Donc, évidemment, cet argent émanant des entreprises, son utilisation intéresse le patronat. Pourquoi ? Pour répondre aux besoins des entreprises. Par ailleurs les grands syndicats, ce qui les intéresse c'est la situation du logement des salariés, les conditions de logement. Donc là, deux intérêts se rejoignent : résoudre les problèmes de logement des salariés c'est aussi important pour l'ensemble des partenaires sociaux. Maintenant, ça c'est la logique interne du 1%, qui est une logique cosolidaire, qui ne va pas dans le sens forcément d'une logique de l'Etat, qui est beaucoup plus large. Beaucoup plus large, c'est-à-dire que l'Etat se préoccupe de l'ensemble des personnes à loger, et pas seulement des salariés des entreprises cotisantes au 1% logement (...), l'Etat doit répondre à tous les problèmes de logement en France, c'est la dynamique de la solidarité. (...) C'est la logique de solidarité que pousse en avant l'Etat, en tout cas par rapport aux conventions conclues entre l'Etat et l'UESL, c'est dans l'optique de répondre aux situations les plus complexes, pour lesquelles il n'y a pas de solution. Les populations défavorisées, ce sont les priorités de l'Etat. Les populations défavorisées, les jeunes en insertion professionnelle, les salariés en mobilité, tout ça c'est listé dans la convention Etat-UESL, et c'est une logique de l'Etat.

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

La convention Etat-UESL disait que l'Etat élaborait la liste et faisait des propositions à l'ANPEEC. La position de l'Etat, que je représentais, c'était que ces foyers devaient rentrer dans le droit commun et, qu'à un moment ou un autre, ils devaient s'ouvrir à tout le monde, y compris des personnes pas issues de l'immigration. L'ANPEEC n'était pas totalement en désaccord, mais avait tendance à considérer que c'était eux qui devaient décider. Donc la convention et les circulaires d'application disaient que c'était la CILPI qui devait identifier, en collaboration avec l'ANPEEC, les dossiers recevables, mais c'était pas l'ANPEEC qui devait faire la politique à la place de la CILPI et même à la place de l'Etat. Une difficulté qu'on a eu fréquemment, c'est que l'ANPEEC considérait que c'était l'argent des travailleurs et que donc les immigrés qui étaient à la retraite, immigrés qui étaient au chômage ou d'autres populations en difficulté qu'on mettait dans les foyers, finalement c'était pas leur problème. Et ils étaient prêts à faire des règles de trois pour expliquer que leurs financements seraient mis en place à hauteur du pourcentage d'immigrés insérés professionnellement qui étaient dans les foyers. Nous on a toujours rejeté cette approche en disant que non, c'était un outil d'insertion, que c'était une résidence sociale et qu'il fallait considérer l'ensemble des résidents et que ces structures pouvaient évoluer. Et dès qu'on disait que le projet social pouvait s'ouvrir aux femmes en difficulté ou à des jeunes en recherche d'emploi ou à des sortants de CHRS qui avant d'accéder au logement social pouvaient passer dans ce type de structures, à chaque fois c'était un débat pas possible en Commission foyers de l'ANPEEC, et je me faisais ramasser là-dessus.

Cette divergence conduit les instances du 1% Logement à adopter une posture défensive face à une utilisation de leurs fonds jugée trop extensive et à faire en sorte que ceux-ci servent avant tout à une population salariée, ou tout au moins « en lien avec l'entreprise ». Trois points en attestent. D'abord, au fur et à mesure de l'avancée du Plan de traitement ont été élaborés des critères plus restrictifs de définition des foyers pouvant faire l'objet d'un financement du 1% Logement en fonction de la part des travailleurs migrants ou anciens travailleurs migrants qu'ils hébergent¹. Ensuite, la logique du 1% Logement apparaît dans l'attention portée par la Commission des foyers de

¹ Chose nouvelle introduite par le document-cadre de 2007, les foyers doivent répondre notamment au critère suivant pour être éligibles à un financement du 1% Logement : « au moins 50% des résidents sont des travailleurs migrants ou d'anciens travailleurs migrants : salariés, retraités, bénéficiaires d'une pensions d'invalidité ou de l'assurance chômage ou de l'allocation de solidarité spécifique ».

l'ANPEEC (qui examine les dossiers de demande de financement) au taux d'effort pour les résidents salariés : la commission exige, dans les dossiers de demande de financement qui lui sont adressés, des estimations du montant des redevances et des « reste à charge » (après solvabilisation par l'APL) qui incomberont aux résidents salariés après réhabilitation. L'ANPEEC est d'autant plus attentive à cette question que le mode de calcul de l'APL en résidence sociale se traduit généralement par des taux d'effort plus importants pour les personnes tirant leurs revenus de l'emploi que pour les allocataires de minima sociaux. Troisième élément, la Commission des foyers de l'ANPEEC accorde également une importance particulière à la question des politiques de peuplement prévues dans les résidences sociales issues du traitement des foyers : pour les représentants du 1% Logement, l'objectif de « mixité sociale » doit se traduire « par le haut », c'est-à-dire par l'accueil de publics qui ne soient pas plus précaires et défavorisés que les publics accueillis avant réhabilitation et passage en résidence sociale (comme on l'a évoqué dans le chapitre 1, §III).

Enfin, dernier point sur lequel les instances du 1% Logement ont cherché à imposer leur vision du Plan de traitement des foyers : la nature et la qualité de l'offre proposée après réhabilitation. Comme le souligne l'un des membres de la Commission Foyers au sein de l'UESL, il s'agit pour le 1% de financer une « politique de logement », c'est-à-dire aboutissant à la production de logements et non de chambres, et de supprimer les sanitaires et cuisines partagés¹. Cette orientation est justifiée par ce dernier à l'appui de deux raisons : d'une part, l'accès à ce standard de confort constitue selon lui un « facteur d'intégration » pour les travailleurs migrants ; d'autre part, les collecteurs du 1% Logement qui disposeront de droits de réservation dans les résidences sociales issues du traitement des foyers ont tout intérêt à ce que le logement produit soit le plus standard possible, susceptible d'accueillir tout type de public et ainsi de répondre aux besoins des entreprises :

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

UESL : Les premières années ont été une discussion politique continue [avec les services de l'Etat] sur l'aspect qualitatif, l'aspect maîtrise des coûts pour les résidents et l'aspect peuplement. Ça a été une discussion très dure au départ, très très dure, avec les services de l'Etat qui n'avaient aucune exigence de quelque nature sur ces trois aspects.

HB : Qu'est-ce que vous voulez dire par aspect qualitatif ? La qualité du logement ?

UESL : Bah au départ on a réhabilité des foyers où on maintenait les chambres, alors que nous on était dans une politique de logement ! Ce qui n'est pas du tout la même chose premièrement, deuxièmement on était prêts à accepter le logement partagé pour les populations vieillissantes, mais si on voulait que le foyer soit facteur d'intégration, il fallait bien qu'on l'inscrive dans une logique de résidence principale et non pas dans une logique de logement partagé ! On avait des foyers où on avait encore des chambres inférieures à 5 m², des foyers après réhabilitation où il n'y avait pas de sanitaires privés, où il n'y avait pas de coin cuisine et ainsi de suite ! On avait des réponses obsolètes à la question du logement comme facteur d'intégration.

HB : Est-ce qu'avec la mise aux normes les collecteurs vont à nouveau utiliser leur droit de réservation ?

UESL : De toute façon il y a le droit de réservation. Comment l'utilisent-ils, ça c'est une des grandes difficultés du 1%, jusqu'à la réforme du 20 décembre dernier. Depuis ils sont obligés de justifier de leur utilisation pour pouvoir imputer la dépense. Est-ce que l'entreprise était intéressée par une résidence sociale ? L'entreprise est intéressée par un logement. S'il a le statut de logement... c'est pas... je vais dire, je vais être un peu trivial, elle s'en balance ! Que ce soit un logement classique, très social, ou en résidence sociale, du moment que le salarié est logé...

Ainsi, si le premier délégué général de la CILPI estime que l'ANPEEC a cherché à « faire la politique à la place de la CILPI », le représentant de l'UESL considère que l'absence de ligne politique claire de la part de l'Etat au début du Plan de traitement a laissé un espace pour la définition de la

¹ Cette exigence du 1% Logement est visible dans la seconde convention entre l'Etat et l'UESL sur le Plan de traitement : le texte précise que le Plan vise à produire « des conditions de logement autonome et de qualité, notamment par la suppression des petites chambres, des chambres partagées et des dortoirs », alors que la convention de 1997 mentionnait uniquement « des conditions de vie dignes ».

doctrine par les instances du 1% Logement. Outre les trois points mentionnés ci-dessus (maîtrise des redevances, politique de peuplement et qualité de l'offre), les représentants du 1% Logement ont également cherché à édicter des règles très précises concernant le traitement des foyers suroccupés, avec la réalisation de la « note de programmation architecturale et technique » mentionnée au début de cette section. En effet, l'ANPEEC a voulu définir un cahier des charges précis pour la réhabilitation de ces foyers, dans l'objectif de réduire la suroccupation et les coûts de gestion induits par le phénomène à travers l'intervention sur le bâti¹. Selon le directeur du bureau d'études missionné pour conduire cette réflexion, cette démarche est liée à un constat d'échec, aux yeux du 1% Logement, des opérations réalisées au début du Plan de traitement, celles-ci n'ayant pas donné lieu à la résorption de la suroccupation ni des activités dites « informelles » (qui figurait parmi les objectifs affichés du Plan dans les conventions Etat-UESL):

Directeur du Bureau d'études (BE) (08.09.2008) :

HB : Qu'est-ce que c'était le point de départ de la démarche de l'ANPEEC concernant la note de programmation architecturale et technique ?

BE : Le point de départ, c'est le constat de l'inefficacité d'un certain niveau de travaux. Ce qui est écrit et ce qui est dit, c'est une inefficacité technique. L'argumentaire du début de cette réflexion, c'est en gros « dans le cadre du Plan de traitement, on voit que finalement, quand on visite un foyer sur lequel on a fait des travaux qu'on a financés, on va voir un an après, rien n'a changé. C'est comme si on avait pissé dans un violon ». Et là-dedans se mêlent des problèmes de définition de travaux, d'incompétence, de déficience, de maîtrise d'ouvrage, etc. (...) Mais il y a très clairement derrière ce discours, un train peut en cacher un autre, il y a un deuxième train qui est « est-ce que les travaux participent ou non à faire revenir ces foyers dans une normalité ? ». Alors faudrait-il encore définir ce que c'est que cette normalité. Et quand on dit « les partenaires sociaux sont déçus », c'est que les partenaires sociaux sont déçus de voir que les travaux qu'ils financent, peut-être réhabilitent les foyers, mais ne mettent pas fin à des pratiques et des usages de vie collective... Alors bien sûr on te le décrit de manière apocalyptique dans ces cas-là, dans les sous-sols, les ateliers... On te dit « les cuisines africaines, sauvages, tu te rends compte, dans les sous-sols, il y a des fonderies pour faire des bijoux, les activités informelles... » mais personne ne te dit que de toute façon, si les mecs sont à 9 par piaule, superposés, bon, c'est que de toute façon il n'y aurait pas de quoi les loger ailleurs, mais... bon. Et puis il faut pas oublier que ces foyers ils ont eu aussi tout ce passé avec la grève des loyers, ça a laissé des formes d'organisation ou d'auto-organisation. Bon donc c'était le côté « on fait des travaux, mais finalement il y a encore de l'activité informelle, c'est encore le marché africain en bas, il y a le resto, etc., et c'est toujours suroccupé »... donc je pense que derrière le discours technique, il y a une question qui est posée c'est que les travaux n'ont pas participé au retour à la norme de ces foyers. Alors ça oblige tout le monde à définir la norme.

Dès lors, la démarche de l'ANPEEC a consisté à élaborer des préconisations concernant le traitement du bâti des foyers suroccupés visant à contraindre les usages installés dans ces établissements, comme on l'a observé précédemment². Les préconisations de l'ANPEEC tendent donc finalement vers une banalisation du logement issu des réhabilitations et non vers la prise en compte d'usages spécifiques. L'une des préconisations phares de l'ANPEEC réside en effet dans la production de « logement individuels autonomes ». En ce sens, la position du 1% Logement rejoint l'approche universaliste du traitement des foyers. C'est également ce qu'explique le directeur du bureau d'études lorsqu'il oppose le « fantasme de la chambre de Formule 1 » qui animait l'ANPEEC à l'approche développée par la Soundiata Nouvelle :

¹ Pour ce faire, elle a mis en place une consultation sous la forme de groupes de travail réunissant différents représentants du secteur des foyers (gestionnaires, propriétaires, CILPI, DGUHC...) sous la conduite d'un bureau d'études. Quatre groupes de travail ont été mis en place sur les sujets suivants : la mise en œuvre de techniques de construction ou de rénovation innovantes et l'utilisation de matériaux durables ; l'organisation des espaces privatifs et collectifs, vers une autonomisation des logements et des équipements ; la maîtrise et l'optimisation du coût global des logements-foyers à travers l'adaptation des équipements aux usages ; le coût du logement pour les propriétaires / gestionnaires / résidents.

² Il faut préciser que la rédaction finale de la note n'a pas été réalisée par le bureau d'études, dont le directeur a le sentiment d'avoir été instrumentalisé dans ce projet. Selon lui, le travail de réflexion collective qu'il a conduit dans la perspective de lancer un appel à projet expérimental n'aurait été qu'un prétexte à l'élaboration d'une note particulièrement normative de la part de l'ANPEEC.

BE : Ce qui est très intéressant dans la réflexion de Monsieur Leroy [*ancien directeur de la Soundiata Nouvelle*], c'est qu'en fait il est bien sur l'amélioration, le traitement des foyers, mais il est complètement sur la reconnaissance... C'est-à-dire qu'il est sur une connaissance profonde des modes de vie et des besoins des gens que loge la Soundiata. La qualité qu'a eue la Soundiata, c'est qu'il y a une reconnaissance du fait que l'intégration peut passer aussi par – disons les choses comme ça puisque la question c'est l'intégration malgré tout – par la prise en compte des besoins spécifiques de ces populations. Et c'est pas forcément leur fournir une chambre de Formule 1, parce que le fantasme de l'ANPEEC, c'est la chambre de Formule 1.

Ainsi, l'imposition de la norme du « logement individuel autonome » au fil du Plan de traitement répond aux attentes des différents acteurs impliqués : la DGUHC et son « idéologie du droit commun », la CILPI marquée par l'affirmation d'une position universaliste à partir de 2001, le 1% Logement qui souhaite garantir la production de logements banalisés, pouvant répondre aux besoins d'une population salariée. De plus, ce dispositif spatial est envisagé comme un outil de lutte contre la suroccupation dans les « foyers africains ». Analysons donc en quoi ce dispositif permettrait, aux yeux des acteurs impliqués, une réduction de la suroccupation.

III.3. Le « logement individuel autonome » : une formule performative

La norme du « logement individuel autonome » n'était pas donnée dès le démarrage du Plan de traitement mais s'impose au fil de sa mise en œuvre : elle n'apparaît comme une préconisation qu'en 2002¹ et devient un élément de doctrine à partir de 2007, en particulier pour le traitement des foyers suroccupés². Elle est, de plus, progressivement reprise par les principaux organismes gestionnaires. L'analyse des enjeux liés à cette orientation permet de mettre en évidence la façon dont peuvent se croiser dispositifs spatiaux et questions sociales. En effet, le « logement individuel autonome » est envisagé comme un outil offrant différents leviers dans la lutte contre la suroccupation. Mais ce dispositif est également porteur d'une ambition de réforme des mœurs des résidents africains, s'inscrivant en cela dans l'histoire longue du logement social : celle d'une pédagogie par l'habitat, visant ici à faire émerger un « *individu autonome et responsable* » (Bréviglieri, 2008 ; Pattaroni, 2007).

III.3.1. Une norme reprise par les principaux organismes gestionnaires

Si la norme du « logement individuel autonome » mérite une attention particulière, c'est notamment parce que cette orientation semble bien être systématiquement appliquée par les principaux organismes gestionnaires à partir du milieu des années 2000. Elle figure effectivement dans les orientations de programmation d'Adoma et de l'Aftam, organismes qui à eux seuls assuraient la gestion de près des trois quarts du parc de foyers de travailleurs migrants à l'échelle nationale en 2007³ et qui sont les principaux concernés par la suroccupation.

¹ Circulaire n°2002/515 du 3 octobre 2002 relative à la prorogation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants : « En prenant en considération les attentes des résidents et en concertation avec eux, l'intervention sur le bâti doit (...) viser à produire des logements individuels et autonomes, ce qui n'exclut pas de maintenir des unités de vie, lorsque des résidents le souhaitent ».

² Document cadre de 2007 : « la production de logements individuels autonomes sera systématiquement recherchée ». « La lutte contre la suroccupation [passe notamment par] une individualisation et une autonomisation des logements ».

³ D'après leurs rapports d'activités, Adoma gérait, en 2007, 248 foyers de travailleurs migrants et l'Aftam 60, soit un total de 308. Or, le nombre d'établissements recensés à l'échelle nationale était d'environ 400 en 2009 (HCPLPD, 2010). Le nombre de foyers ne variant pas

En ce qui concerne Adoma, son « mémento programme » sur les résidences sociales précise que le studio constitue le « fer de lance », le « produit phare » de la société. Le texte indique également que, dans les résidences sociales (qu'elles soient issues de la réhabilitation d'un foyer ou construites *ex nihilo*), « les logements sont entièrement autonomes. Ils sont équipés de tous les éléments de confort (ldwk) et sont livrés meublés »¹ [ldwk signifie lavabo, douche, WC, kitchenette]. Cette orientation est valable *a fortiori* pour le traitement des foyers suroccupés, qui font l'objet d'un « mémento programme » spécifique reprenant en partie les préconisations de la « note de programmation architectural et technique » de l'ANPEEC². Ainsi, sur la période 2000-2008, sur 134 opérations (construction neuve, acquisition-amélioration, réhabilitation) concernant l'ensemble des secteurs d'intervention d'Adoma (foyers de travailleurs migrants mais pas seulement) représentant 11 000 logements, les studios représentaient 98% de la production³.

De même, la production de « logements individuels autonomes » fait désormais partie des orientations systématiques de l'Aftam pour la réhabilitation de ses foyers, qu'ils soient ou non suroccupés. Comme l'explique le Directeur du Patrimoine, auparavant Directeur des Programmes, la production de petits studios s'est imposée progressivement, en réponse à d'autres préoccupations que la suroccupation pour le gestionnaire, essentiellement économiques, à savoir l'attractivité du « produit » dans un contexte d'ouverture à de nouveaux publics (l'offre de chambres collectives ne trouve pas preneur et génère de la sous-occupation dans les zones où le marché est moins tendu), la conformité aux exigences réglementaires du conventionnement à l'APL qui permet une meilleure solvabilisation des résidents et limite le risque d'impayés, ou encore les difficultés de gestion des espaces collectifs :

Directeur du Patrimoine, Aftam (DPA) (23.10.2007) :

DPA : Le but [du Plan de traitement] pour nous c'est de passer tous les sites à l'APL parce que l'aide à personne par le biais de l'APL est beaucoup plus solvabilisatrice que l'ATL ou l'ALS, et de produire des logements complètement autonomes, c'est notre règle maintenant, c'est-à-dire avec les sanitaires privés et une kitchenette, pour que les gens n'aient plus de cuisines d'étage comme vous avez pu le voir sur [le foyer A] qui est le foyer type, où on a des chambres à 4 lits, 2 cuisines par étage et puis douches, WC et lavabos collectifs. C'était les années 1970, il y a 35 ans c'est ce qu'on faisait parce qu'il y avait beaucoup de besoins. Donc ça permet déjà d'avoir un produit beaucoup plus attractif parce que maintenant quand vous proposez un lit à partager dans une chambre avec quelqu'un, la personne est un peu réticente. Donc on a de la sous-occupation qui est due à ça, et comme il faut qu'on équilibre nos comptes, c'est toujours ennuyeux d'avoir des sites avec 70% d'occupation. Après il y a le confort. En 2007, il est inconcevable qu'on puisse louer des lits, des chambres à 3 lits, à 2 lits, avec les chiottes sur le palier euh... donc ça fait partie aussi de notre politique Aftam mais je crois que tous les gestionnaires et propriétaires la partagent. Et puis pour obtenir l'APL, il faut rentrer dans ces critères-là, même si on peut quand même l'obtenir dans les chambres à 2 lits. (...) On est là pour offrir quelque chose qui malgré tout est mieux qu'avant. (...)

HB : Et sur le rapport entre espaces collectifs et espaces privés, comment ont été élaborés les programmes au début, sur les premiers projets ?

DPA : Moi je suis dans ce milieu depuis 1991 donc ça fait un peu plus de 15 ans, au départ on a essayé d'apporter un peu plus de confort, on a privatisé plutôt les sanitaires – là je vous parle, disons, des années 1990 – et on a continué à travailler sur des unités de vie plus ou moins grandes, en essayant de perdre le moins possible de capacités. Parce qu'une des règles que nous a fixées la CILPI, c'est de ne pas perdre de capacités. Ensuite dans les années 1998, on s'est posé d'autres questions en disant « on a des problèmes sur les foyers avec les surfaces collectives, parce que les gens ne se les approprient pas. Quand c'est à tout le monde, c'est à personne ». Donc on a essayé de trouver des produits qui répondent un peu à tout ça et on a dit on va proposer des kitchenettes avec des logements qui sont

fortement d'une année à l'autre, 400 constitue un ordre de grandeur réaliste pour estimer la taille du parc de foyers de travailleurs migrants à l'échelle nationale en 2007, d'où l'estimation de la part des établissements gérés par Adoma et Aftam proposée ici.

¹ Adoma, *Mémento Programme Résidences sociales*, document provisoire, avril 2008, p.7. Ce document énonce les orientations d'Adoma pour l'ensemble des résidences sociales construites par Adoma, en construction neuve ou en réhabilitation.

² Adoma, *Mémento Programme Résidences suroccupées*, p.5.

³ Cf. « Adoma 2020. Publics, Produits, Territoires », mars 2009, Document transmis par l'architecte conseil d'Adoma lors d'un entretien.

un petit peu plus grands. (...) Donc on a travaillé là-dessus, puis on s'est aperçu qu'on arrivait à produire des logements qui font 14m², enfin aujourd'hui on va de 13m² à 16m² et on arrive à mettre les 4 fonctions [*lavabo, douche, WC, kitchenette*], c'est plus ou moins petit, mais sur Paris par exemple c'est quand même extrêmement serré donc on n'a pas trop le choix. (...) Aujourd'hui l'essentiel de notre production c'est du 14m², et parfois 15, voire 16.

Le fait que la norme du « logement individuel autonome » se soit progressivement imposée au fil de la mise en œuvre du Plan de traitement est également visible dans la façon dont les acteurs qualifient les réhabilitations qui n'ont pas suivi ce modèle. Comme expliqué précédemment, les premières opérations n'ont pas forcément été réalisées sur ce schéma – cf. encadré 2.9. Dans le cas de l'Aftam par exemple, au début des années 2000, le foyer de Vincennes (Val de Marne) a été réhabilité en maintenant des chambres à deux lits ; celui d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis) a été reconstruit sur le modèle de la chambre individuelle avec cuisines d'étage et sanitaires collectifs ; celui de Chalette-sur-Loing (Loiret) propose plusieurs types de chambres (individuelles ou à deux lits) et des cuisines collectives. De même, certains foyers gérés par la Soundiata Nouvelle ont été réhabilités mais ont conservé des chambres à un ou deux lits, des sanitaires collectifs et des cuisines d'étage. Bien que tous ces foyers aient acquis le statut de résidence sociale après réhabilitation, ils ne proposent donc pas une offre de « logements individuels autonomes ». Aussi, au moment de l'enquête réalisée pour cette recherche (2007-2010), les gestionnaires de ces établissements considèrent ces réhabilitations comme des échecs – cf. encadré n°2.9 : pour une cadre de l'Aftam, la réhabilitation de Chalette-sur-Loing est « complètement ratée » ; selon un représentant du bailleur propriétaire des résidences issues de la transformation des foyers de Vincennes et d'Aubervilliers, ces réalisations « ne sont pas satisfaisantes ». Le Directeur général de l'Aftam considère quant à lui que les résidences sociales issues du traitement des foyers anciennement gérés par la Soundiata Nouvelle sont des « fausses résidences sociales »¹.

Pourquoi ces réhabilitations sont-elles considérées comme des échecs ? Un des arguments avancés de façon récurrente par les gestionnaires et propriétaires est que les chambres, en particulier à plusieurs lits, ne sont pas « vendables » à l'heure actuelle, en particulier dans le contexte d'ouverture à de nouveaux publics : ce « produit » ne correspondrait pas aux standards de confort ni aux exigences des publics cibles des résidences sociales. Cet argument est d'autant plus avancé pour les foyers situés dans des zones relativement peu attractives, qui sont plutôt difficiles à remplir, ce qui est le cas de celui de Chalette-sur-Loing dans le Loiret. Dans les « foyers africains », comme c'est le cas d'Aubervilliers, de Vincennes ou des établissements auparavant gérés par Soundiata Nouvelle, les réhabilitations sont considérées comme des échecs pour d'autres raisons. En effet, les questions de remplissage et d'attractivité ne se posent pas dans ces établissements qui sont plutôt suroccupés que sous-occupés : c'est surtout parce que les modes d'occupation n'ont pas fondamentalement changé suite à la transformation du bâti que ces opérations sont considérées comme insatisfaisantes. On retrouve donc ici les ambitions affichées par les instances du 1% Logement : l'intervention sur le bâti, en particulier le passage au « logement individuel autonome », est envisagée par un certain

¹ La catégorie « fausse résidence sociale » constitue une catégorie informelle (elle n'est pas utilisée dans ces termes dans les documents officiels de l'institution) mais largement partagée au sein de l'Aftam, du haut en bas de la hiérarchie. Ainsi, alors que je réalisais une étude sur les contingents de réservation de logements au sein du parc de résidences sociales de l'Aftam, le directeur général et les deux supérieurs hiérarchiques qui supervisaient mon travail m'ont demandé de sortir de l'échantillon de l'étude 6 résidences sociales, toutes issues de la transformation de « foyers africains » : celui de Vincennes ainsi que 5 autres anciennement gérés par la Soundiata Nouvelle. Ils estimaient en effet que ces établissements avaient certes acquis officiellement le statut de « résidence sociale » mais qu'ils proposaient un niveau de confort inférieur aux normes actuelles du fait de l'existence de chambres à lits multiples ou en unité de vie.

nombre d'acteurs comme un moyen de modifier durablement les modes d'occupation propres aux « foyers africains » considérés comme des dysfonctionnements, et en premier lieu la suroccupation.

Encadré n°2.9. Les exceptions à la règle du « logement individuel autonome » : des « réhabilitations ratées » ? Extraits d'entretiens

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

CILPI₁ : Du côté de la DGUHC la question était tranchée : pas de spécificité. Mais les cuisines collectives, les cuisines d'étage, les unités de vie, qui étaient assez répandues dans les foyers Sonacotra, ça ne marchait pas si mal que ça. Mais dès lors qu'on dit que ce sont des résidences sociales, que c'est ouvert à d'autres populations et que ces autres populations demandent des chambres individuelles, bon... Donc on est obligé de gérer une transition, c'est un peu la difficulté de l'exercice. D'où des solutions évolutives, on avait imaginé ça. C'est ce qu'on avait sur Vincennes.

HB : Vincennes, c'est des chambres de deux là-bas, non ?

CILPI₁ : Oui mais qui étaient prévues pour pouvoir évoluer en chambres individuelles. On avait eu beaucoup de difficultés avec Vincennes. On a eu des discussions avec l'Aftam et avec le maire, des réunions en sous-préfecture, et on avait réussi à trouver un compromis. (...) Moi j'étais plus dans l'idée de la souplesse, de la marge pour négocier, parce qu'on est obligé de négocier avec plein de gens, avec le maire, le gestionnaire, les résidents. Mais là je sais qu'effectivement aujourd'hui la ligne est beaucoup plus ferme. (...) Là où j'étais un peu plus souple, c'était sur la taille des unités ou sur le fait qu'on pouvait encore tolérer des chambres à deux si vraisemblablement on n'avait pas de solution. De toute façon il y a des moments où on n'a pas... on ne sait pas où les mettre, donc comme il faut bien reloger les gens, on peut avoir quelques exceptions à la sacrosainte règle.

Directrice d'Unité Territoriale dans le Loiret (DUT), Aftam (08.02.2007) :

HB : Les logements qui seront reconstruits ici [foyer de l'agglomération orléanaise], ce ne sera pas forcément des studios ?

DUT : Ah si ! Oui, oui. (...) Parce qu'on a fait des expériences ailleurs, et puis là on a une expérience tellement terrible sur Chalette. On a voulu mixer le collectif, l'individuel, et du coup ça ne donne rien du tout et ce n'est pas bien... c'est une réhabilitation complètement ratée. Parce qu'on a tenu compte des appréhensions des personnes [des résidents qui souhaitent le maintien de chambres collectives]. Mais c'est vrai que eux ce qu'ils voient d'abord, c'est le prix de la redevance. Donc on ne peut pas regarder ça sous cet angle-là, il faut qu'on regarde ça sous l'angle de « qu'est-ce qui est aujourd'hui un logement, dans notre société, acceptable, vendable à tout public ? ». Il faut qu'on puisse y mettre des jeunes, des femmes, des familles, qu'on puisse y mettre toute sorte de population. Les emprunts qui vont être contractés à cette occasion c'est des emprunts sur 50 ans. Non et puis on voit bien, on ne peut pas reconstruire des sanitaires collectifs, les gens ils ont vraiment envie d'avoir leur intimité. Dès qu'il y a une chambre à 2 lits ils ne veulent pas que le sanitaire soit dedans, ça pose tout un tas de problèmes parce qu'ils considèrent que ça ne va pas, ils nous disent, « on ne veut pas aller aux sanitaires parce qu'on ne veut pas que l'autre entende »...

Directeur du service Logement-foyer chez un bailleur social francilien, propriétaire des foyers de Vincennes et Aubervilliers (15.04.2008) :

Vincennes et Aubervilliers ont déjà été traités, mais ce sont des réalisations qui ne sont pas satisfaisantes : à Vincennes on a laissé des chambres à lits multiples, et à Aubervilliers on a encore du confort partagé, on a encore des chambres avec des cuisines collectives. Et ça dans un foyer de personnes originaires d'Afrique de l'Ouest, c'est une hérésie totale. C'est la porte ouverte à maintenir la suroccupation, à rétablir des cuisines africaines sauvages... même s'il y a au foyer d'Aubervilliers une cuisine africaine gérée par une association.

III.3.2. Un dispositif spatial envisagé comme un outil de lutte contre la suroccupation

Le « logement individuel autonome » constitue un choix de programmation envisagé comme un outil offrant plusieurs leviers d'action contre la suroccupation. Analysons en détail chacun de ces leviers envisagés par les acteurs.

En premier lieu, d'un point de vue spatial, la production de « logements individuels autonomes » est considérée comme un moyen de limiter les possibilités d'installation de suroccupants en

réduisant les espaces libres – et donc les espaces susceptibles d’accueillir des lits supplémentaires – à la fois à l’intérieur et à l’extérieur des logements. Concernant l’intérieur, rappelons que les logements produits sont le plus souvent de taille réduite¹, allant de 13 à 16m². Plusieurs facteurs jouent dans ce sens : les contraintes liées à la structure du bâti existant, le montant des redevances qui doit être en adéquation avec la solvabilité des résidents, et surtout les pertes en capacité d’accueil occasionnées par le passage des chambres collectives aux studios individuels. Et ces contraintes sont d’autant plus fortes dans les foyers suroccupés que ceux-ci sont à la fois les plus peuplés, ceux qui sont construits sur le modèle des dortoirs ou des chambres collectives et qui sont situés dans des zones où le marché est le plus tendu, principalement à Paris ou en première couronne (où le foncier nécessaire à la reconstitution des capacités d’accueil est le plus cher). Ainsi, l’étroitesse des studios, dans lesquels sont en plus introduites une salle d’eau et une kitchenette tend, de fait, à limiter l’espace disponible dans le logement pour l’installation de suroccupants. A cela peut s’ajouter un aménagement de l’espace volontairement destiné à empêcher l’installation de lits supplémentaires, comme le préconise la « note de programmation architecturale et technique » diffusée par l’ANPEEC et citée précédemment. Si ces recommandations ne sont pas reprises par tous les organismes gestionnaires, le « mémento programme » d’Adoma spécifique aux foyers suroccupés précise par exemple que « toutes les dispositions d’aménagement pour éviter la pose d’un second matelas au sol seront recherchées. Ainsi, par exemple, on privilégiera en lieu et place de tables des plans fixes intégrés sans pour autant nuire à la fonctionnalité du logement »². Dans le même temps, la production de « logements individuels autonomes » permet potentiellement de réduire également les possibilités d’installation de suroccupants dans les espaces collectifs des établissements car elle a, le plus souvent, pour corollaire la suppression des cuisines et sanitaires communs, les logements étant équipés de salles d’eau et de kitchenettes.

Deuxième argument avancé pour justifier la production de « logements individuels autonomes » dans un objectif de lutte contre la suroccupation : ce dispositif spatial offrirait la possibilité de faire porter individuellement aux résidents le coût des charges liées à la présence de suroccupants. Il rend en effet possible l’individualisation des charges par la pose de compteurs individuels (eau, électricité) pour chaque logement³. Cette disposition n’a, pour l’heure, que rarement été mise en place (car cela s’avère complexe à réaliser et coûteux à l’investissement), mais elle fait partie des préconisations sur lesquelles insiste la « note de programmation architecturale et technique » diffusée par l’ANPEEC. Ainsi, le compte-rendu d’un groupe de travail réuni dans le cadre de l’élaboration de cette note cite en exemple le cas d’un foyer géré par la Sonacotra : « La Sonacotra précise que l’individualisation, des espaces comme des charges, correspond totalement à leur nouvelle orientation, appliquée notamment sur le foyer de la Commanderie à Paris. Le programme prévoit l’individualisation totale des espaces et des consommations d’eau, avec comptage individuel. Pour permettre une individualisation des charges, l’importance de supprimer totalement les espaces collectifs (notamment les cuisines d’étage) est soulignée, afin d’éviter l’instauration de clés de répartition »⁴.

¹ Cf. Adoma, *Mémento Programme Résidences Suroccupées* : « En construction neuve les logements auront une surface de l’ordre de 18m² pour les T1 et de 21m² pour les T1’. En réhabilitation, les logements auront une surface dictée par la trame constructive existante sans pour autant être inférieurs à ~13 m² ». Les propos du Directeur des Programmes de l’Aftam vont dans le même sens : « Une exigence de l’Aftam, c’est faire du vrai logement individuel autonome avec une surface réduite. En général, pour les logements, la taille raisonnable est d’environ 14m². On fait plutôt 14m² que 18m² pour tout un faisceau de raisons : faire 4m² de plus revient plus cher à l’investissement, ensuite ça permet de mettre un matelas par terre, etc. » (entretien réalisé le 18 mars 2009).

² Adoma, *Mémento Programme Résidences Suroccupées*, p.16.

³ Rappelons qu’en l’absence de compteurs individuels, les charges sont payées par les résidents de façon forfaitaire.

⁴ Groupe de travail n°3, intitulé « La maîtrise et l’optimisation du coût global des logements-foyers à travers l’adaptation des équipements aux usages », du 15 mars 2005.

Cette orientation vers l'individualisation des charges est confortée par les évolutions normatives de 2006-2007 sur le droit à l'hébergement de tiers dans les logements-foyers (cf. chapitre 1) : tout résident a désormais le droit d'héberger une personne dans son logement pour une période limitée, encadrée par la loi et précisée dans le règlement intérieur de l'établissement. Mais le cadre réglementaire donne également la possibilité aux gestionnaires de demander une participation financière au résident pour la présence de son « hébergé ». Comme l'explique le délégué général de la CILPI, cette nouvelle réglementation permettrait aux gestionnaires de faire supporter aux résidents le coût des charges supplémentaires occasionné par la suroccupation, ce qui pourrait conduire à terme à une baisse de la suroccupation :

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2013 (30.11.2007) :

Les suroccupants ils payent, pas à l'Etat, pas aux gestionnaires, les lits sont mis aux enchères ! (...) Maintenant avec le décret d'application de la loi ENL, les gestionnaires peuvent prévoir que le résident paie les surcoûts de charges liés à la suroccupation, et ils vont le mettre en place. Donc les résidents, on leur offre la possibilité d'héberger quelqu'un pendant un certain temps. Si les consommations d'eau nous indiquent que la suroccupation diminue, on ne va pas déclencher le barouf. En revanche, si ça ne diminue pas, il y aura du tonus ! (...) Parce qu'il faut se rendre compte de comment fonctionne l'économie du secteur : en Ile-de-France c'est du déficit sur tous les foyers africains à cause de la suroccupation. (...) Il est normal que les gens paient ! Avoir un logement correct en France, ça veut dire avoir un reste à charge. On peut dire ça autrement : une bonne part de ce que les suroccupants payent aux charmants résidents qui les font suroccuper va devoir revenir dans la poche du gestionnaire. Et il est tout à fait possible que ça se transforme en ce que les résidents vont demander plus aux suroccupants. Si ça calme un peu la suroccupation, tant mieux.

Enfin, le « logement individuel autonome » est censé offrir un troisième levier de lutte contre la suroccupation : il s'agit d'engager devant la justice la responsabilité des résidents qui enfreignent le règlement intérieur en hébergeant des personnes dans leur logement. En effet, le droit à l'hébergement de tiers est désormais reconnu aux résidents, mais cela s'accompagne de restrictions et de conditions que les résidents sont tenus de respecter : déclarer au gestionnaire la présence de l'hébergé, respecter les durées maximales prévues, verser la participation financière demandée. Un résident ne respectant pas ces conditions peut être poursuivi, le non-respect du règlement intérieur peut constituer un motif de résiliation de son contrat d'occupation. L'individualisation des logements rend donc possible la mise en cause de la responsabilité des résidents titulaires d'un contrat d'occupation qui hébergeraient des tiers sans respecter les conditions prévues par la loi et les règlements intérieurs. Le directeur du service dédié au logement-foyer chez un bailleur social francilien, ancien cadre de la Sonacotra, explique en effet que la possibilité d'imputer la responsabilité de la suroccupation au résident a constitué un argument en faveur de la généralisation de la norme du logement individuel dans la mise en œuvre du Plan de traitement :

Directeur du service Logement-foyer chez un bailleur social francilien, ancien cadre de la Sonacotra (15.04.2008) :

Avec les premières réhabilitations on a fait des grosses erreurs : on a maintenu des chambres à lits multiples. (...) Mais on était plusieurs à être d'accord pour dire que la politique demain ce serait de faire des petits logements autonomes. Il y a une chose qui a été déterminante, c'est que quand il y a de la suroccupation, si vous êtes dans des chambres à lits multiples, le juge refuse la responsabilité civile partagée, qui n'existe pas en droit français. Parce que vous ne pouvez pas l'imputer. Vous ne pouvez pas dire « ah tiens c'est lui plutôt que lui ». (...) Donc ça a été assez déterminant parce qu'on avait commencé à faire des procédures contre la suroccupation dans les chambres à lits multiples, et on s'est fait débouter. Ce qui nous a conduits à dire, demain, plutôt que d'avoir une grande chambre de 30m² avec 4 ou 5 occupants, on va faire des petites chambres de 13m², parce qu'on arrive à rentrer tous les équipements de confort dedans. Et là comme il n'y a qu'un contrat avec un résident, s'il y a de la suroccupation on peut dire à la personne « c'est toi qui es responsable de la suroccupation, c'est interdit par le règlement ». Donc aujourd'hui, on a des moyens de lutter contre la suroccupation.

Je n'ai pas cherché à évaluer, dans le cadre de cette recherche, la mise en œuvre effective de procédures contentieuses dans les foyers suroccupés suite aux réhabilitations introduisant le « logement individuel autonome ». Pour autant, des travaux en cours tendent à montrer que les procédures à l'encontre de résidents au motif de l'hébergement de tiers se sont développées au cours des dernières années¹.

Ainsi, la production de « logements individuels autonomes » est considérée comme un élément qui va potentiellement perturber les rapports entre résidents et suroccupants, augmenter le coût de la suroccupation pour les résidents et constituer une base plus solide pour lutter contre la suroccupation sur le plan juridique. Mais ce dispositif spatial est également considéré, par une partie des acteurs en charge du Plan de traitement, comme un outil de lutte contre la suroccupation en tant que vecteur de résorption des modes de fonctionnement communautaires. Il est en effet porteur d'un projet de réforme des mœurs (entendues comme un ensemble de pratiques individuelles et collectives mais aussi de principes et de règles morales régissant une société) : il s'agit de favoriser l'émergence d'un « *individu autonome et responsable* » (Pattaroni, 2007).

III.3.3. Vers un « individu autonome et responsable » ?

Le « logement individuel autonome » fonctionne comme une formule performative. Ce n'est pas propre au traitement des foyers de travailleurs migrants : de façon générale, dans le secteur de l'hébergement et du logement des plus démunis, « *ce n'est pas l'autonomie du logement lui-même qui est visée par la dénomination, mais bien celle de celui qui l'occupe* » (Pichon, 2010 : 122). Cette indistinction entre les qualités des lieux et celles de leurs occupants tend à montrer que le passage au « logement individuel autonome » est considéré comme le possible vecteur d'une réforme des mœurs dans les « foyers africains ». Plus précisément, la transformation du bâti s'accompagne d'un projet d'émancipation individuelle et de responsabilisation des résidents, dessinant la figure d'un individu autonome – émancipé vis-à-vis de ses appartenances primaires ou communautaires – et responsable – capable d'assumer ses dépenses de logement et conscient de l'impact de ses pratiques sur l'établissement. De plus, il est attendu de cet individu qu'il soit capable et désireux de se conformer à des normes d'habiter définies par l'institution, de fonctionner « de manière européenne » pour reprendre l'expression d'un de mes interlocuteurs.

L'introduction du « logement individuel autonome » dans les foyers de travailleurs migrants s'accompagne, de la part des tenants de l'approche universaliste du traitement des foyers, d'un discours sur l'émancipation des résidents des « foyers africains » vis-à-vis du groupe communautaire. En bousculant les modes d'organisation internes à la communauté, il favoriserait les vellétés d'émancipation de certains occupants jusqu'alors soumis à la « loi du groupe communautaire » ou au « poids de la solidarité ethnique » écrasant les individus :

Délégué général de la CILPI, en poste de 2001 à 2013 (30.11.2007) :

On voit que quand on produit du logement individuel autonome, on constate qu'il y a quand même une diminution de la suroccupation, parce que c'est aussi l'occasion pour un certain nombre de résidents de faire sentir qu'ils aimeraient bien vivre un peu moins le poids de la solidarité ethnique, un peu moins qu'on leur impose une vie en commun avec des types dans leur chambre.

¹ Voir sur ce point la thèse de doctorat en cours de Camille François, réalisée sous la direction de Sylvie Tissot.

Directeur du service Logement-foyer chez un bailleur social francilien, ancien cadre de la Sonacotra (15.04.2008) :

Ne voyez pas du tout de propos discriminatoire par rapport à ce que je vais dire mais les modes d'habitat communautaire sont tellement compliqués à gérer pour les gestionnaires, que si on voulait vraiment faire du logement dans ces cas-là, ça se ferait un peu de manière autoritaire, de dire on fait du 13m², avec cuisinette/lavabo/douche/WC, dans un périmètre très petit, avec un mobilier fixé au mur pour que la suroccupation soit quasiment impossible. (...) La suroccupation imposée est quand même le quotidien des résidents des foyers, et ça ce n'est pas normal. Autant certains peuvent l'accepter facilement, autant d'autres je suis sûr que ça les gêne, mais ils ne peuvent rien dire parce qu'ils sont dans cette organisation tribale que nous on appellerait en France une organisation mafieuse, où ils sont obligés de subir la loi du groupe communautaire.

Dans une approche moins opposée aux fonctionnements communautaires, l'individualisation du logement peut être envisagée comme le moyen d'apporter aux résidents un espace de « vie privée », soustrait aux exigences de la vie collective du foyer et dans lequel l'individu pourrait trouver un espace de liberté et d'« autonomie » :

Responsable de programme, Aftam (11.09.2008) :

Dans ces foyers, le mode de vie est très communautaire. C'est-à-dire que la vie communautaire se retrouve dans le partage des chambres, qui est parfois fait de façon... illégale, dans le partage des repas. Ils vivent tous ensemble. Donc l'objectif avec la résidence sociale c'est d'introduire une part d'autonomie dans le mode de vie privé.

A ce projet d'émancipation s'ajoute une rhétorique de la responsabilisation. Dans la « note de programmation architecturale et technique » de l'ANPEEC, le choix du « logement individuel autonome » est justifié à de nombreuses reprises par un souhait de « responsabilisation » des occupants des foyers, énoncé comme un moyen de diminuer les coûts de gestion mais aussi comme un objectif en soi. Le projet de réforme des mœurs porté par le Plan de traitement s'inscrit ainsi dans l'histoire longue des politiques du logement en direction des classes populaires. L'idée de responsabilisation économique vis-à-vis du logement n'est pas nouvelle : les politiques en faveur de l'accès à un logement « convenable » étaient déjà accompagnées d'un discours sur l'effort économique que les ménages devaient y consacrer pendant les années 1940 (Epron, 1992 : 128). Ce discours était alors particulièrement présent dans le milieu catholique social¹, dont faisait partie le premier président de la Sonacotra, Eugène Claudius-Petit, qui voyait dans l'augmentation du montant des loyers un moyen pour les classes populaires de recouvrer une forme de « liberté »² (Hmed, 2006b : 172). On peut également établir un parallèle entre la préférence actuelle pour le « logement individuel autonome » et la croyance des fondateurs de la Sonacotra dans les « *vertus civilisatrices de la chambre individuelle* » : ce dispositif spatial devait favoriser l'« *éducation à l'individualisme* » de ceux qui étaient alors appelés Français Musulmans d'Algérie, ainsi que leur d'adaptation aux conditions d'existence et aux normes nationales (*ibid* : 170).

Mais les ambitions du Plan de traitement des foyers ont également à voir avec les principes et les modalités du travail social d'aujourd'hui, qui vise à (re)doter les personnes des capacités à agir en tant qu'individu autonome et responsable. Le binôme « autonomisation » / « responsabilisation », particulièrement présent dans le travail social, apparaît comme un élément de résolution de l'exigence contradictoire consistant à la fois à aider l'émancipation de la personne et l'affirmation

¹ Les « Positions clés » du mouvement *Économie et Humanisme*, publiées en 1946, l'illustrent bien (Hmed, 2006a : 172).

² « Je crois qu'il est bon et sain que les travailleurs paient leur logement qu'ils pourront, nous l'espérons, choisir librement dans un avenir proche. Un esclave ne paie pas de loyer, un homme qui veut être libre doit demander à payer le sien », Conférence d'E. Claudius-Petit à l'Union des artistes modernes du 28 mai 1947, p.17 (Hmed, 2006b : 172).

d'une subjectivité autonome, tout en favorisant son intégration dans un ordre commun (Pattaroni, 2007). En effet, l'individu autonome et responsable est « *à même de vivre avec les autres suivant un ordre organisé et réglé formellement* » (Breviglieri *et al.*, 2004 : 100). Ainsi, dans le cas du traitement des « foyers africains », le projet d'émancipation de la personne a pour pendant une attente normative forte portée sur les individus : ceux-ci doivent être responsables, c'est-à-dire, capables et même désireux de se conformer aux normes d'habiter définies par l'institution.

En effet, à l'instar des politiques du logement social visant les classes populaires à la fin du 19^{ème} siècle, qui visaient à « *apprendre aux gens à habiter* » et à « *pousser dans la civilisation moderne des Français d'origine rurale qui préféraient manger dans la cuisine et ignoraient la salle de bains* » (Léger, 1990 : 9), le traitement des « foyers africains » vise à réformer des mœurs jugées inappropriées. Les discours des acteurs ne présentent toutefois pas tous la même charge normative : pour certains, il s'agit de socialiser les résidents aux normes d'habiter considérées comme correctes au sein d'une résidence sociale tandis que, pour les plus fervents défenseurs d'une approche universaliste et républicaine, il s'agit d'exiger qu'ils se conforment aux règles de droit et aux normes culturelles considérées comme propres à la société d'accueil. Prenons deux exemples illustrant bien ces deux positions, et en premier lieu celui d'une responsable de programmes au sein de l'Aftam :

Responsable de programme, Aftam (11.09.2008) :

[Au sujet de la réhabilitation des « foyers africains » et de leur passage en résidence sociale] : Le rôle des travailleurs sociaux est très important dans ce type de projet parce qu'avec le passage en résidence sociale le mode de vie va changer. (...) La démarche c'est la privatisation des espaces, c'est mettre du droit commun dans ce type d'établissement. A travers ça, on espère qu'il y aura une meilleure appropriation. Aujourd'hui ils ne peuvent pas s'approprier l'espace puisque tout ce qui touche à l'intimité est commun : les toilettes, la cuisine. C'est ça la différence fondamentale entre le foyer et la résidence sociale, donc c'est une grande évolution. L'objectif c'est que les résidents puissent entrer dans leur chambre et fermer leur porte, qu'ils puissent avoir des comportements liés au fait qu'ils sont chez eux, qu'ils puissent se dire je m'habille comme je veux, je ne dois pas forcément mettre mon jogging pour sortir aller aux toilettes. Donc c'est beaucoup de changements.

Cette interlocutrice explique que la transformation des dispositifs spatiaux a notamment pour objectif une « meilleure appropriation » des établissements par les résidents. Il faut ici entendre une appropriation de l'espace conforme aux normes définies par le gestionnaire, puisque l'espace des « foyers africains » avant leur transformation est très fortement approprié par les résidents mais selon des modalités qui sont considérées comme des dysfonctionnements voire des « détournements » par les acteurs institutionnels (cf. « note de programmation architecturale et technique » de l'ANPEEC).

En quoi consisterait donc une « meilleure appropriation » aux yeux de cette interlocutrice ? Lorsqu'elle cite les toilettes et la cuisine comme des espaces que les résidents « ne peuvent pas s'approprier », on peut supposer qu'elle veut signifier un manque d'attention de la part des résidents au maintien de la propreté des locaux et du bon fonctionnement des équipements (cette critique est récurrente chez les gestionnaires de foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains), auquel la « privatisation de ces espaces » apporterait une réponse. On retrouve donc ici l'idée de « responsabilisation » des occupants vis-à-vis du logement. Mais son discours pose plus largement la question des rapports entre l'individu et le collectif ainsi que leur matérialisation dans l'espace : elle insiste sur la séparation entre espace privatif et espaces communs, séparation constitutive selon elle d'un habitat « normal » (elle fait référence au « droit commun »). Et cette séparation rendrait possible une distinction entre les pratiques et les comportements relevant de la sphère privée et ceux relevant de la vie collective : pour cette interlocutrice, l'espace privatif est le lieu dans lequel

s'exercent les pratiques touchant à l'intimité (toilette par exemple) et dans lequel les normes liées à la présentation de soi sont beaucoup moins pesantes. Ainsi, la production de « logement individuel autonome » est considérée comme un progrès dans la mesure où elle permet d'offrir aux résidents un espace d'intimité et de liberté par rapport aux contraintes de la vie collective. Enfin, en soulignant le rôle des travailleurs sociaux, elle laisse entendre qu'il existe un décalage entre les pratiques des résidents et ces nouvelles normes d'habiter qui leur sont proposées. Le rôle des travailleurs sociaux est alors envisagé comme un accompagnement dans l'apprentissage de ces normes par les résidents, dans leur adaptation et de leur socialisation à ce nouveau cadre spatial et normatif.

Abordons un second type de discours, en suivant le directeur du service dédié au logement-foyer chez un bailleur social francilien, ancien cadre de la Sonacotra :

Directeur du service Logement-foyer chez un bailleur social francilien, ancien cadre de la Sonacotra (DSLFF) (15.04.2008) :

DSLFF : On ne peut pas leur dire d'un côté on va vous donner du logement individuel et d'un autre côté dire « ah mais non, leur mode de vie, il faut les maintenir comme ça ». Si on leur dit « on vous donne des logements individuels mais continuez à suroccuper, continuez à avoir des cuisines collectives avec les mamans qui ne sont pas déclarées », qui si demain elles se renversent une bassine d'eau bouillante sur les jambes, elles n'ont aucune couverture sociale, non mais enfin on est où là ? Continuez à organiser le système mafieux, tribal, que vous avez sur tous les résidents qui rentrent dans le foyer, c'est quoi ça ? La cooptation pour les logements, alors qu'il y a des commissions d'attribution dans le logement social, et dans les foyers on va laisser perdurer la cooptation ? Et la loi de deux ou trois familles, de deux ou trois villages, non mais c'est n'importe quoi ! Donc à un moment il faut taper du poing sur la table, et dire maintenant c'est terminé ! Tout le monde a une responsabilité là-dessus : les collectivités locales, l'Etat, les gestionnaires et les propriétaires. A partir du moment où on dit, ça s'arrête, c'est le plan de traitement des foyers et on arrête de se cacher derrière son petit doigt. Donc des mosquées, des salles de prière, des salles polyvalentes, on n'en fait pas. Parce qu'il y aura des mosquées à côté, et c'est les communes qui vont faire les mosquées. Et si les mosquées sont à 500 mètres, ils feront 500 mètres. C'est quand même pas non plus... Moi j'ai pas une église chez moi non plus ! Je suis catholique, si j'ai envie de prier, je peux prier, Dieu est partout...

HB : Il y a quand même plus d'églises que de mosquées...

DSLFF : Oui, ça je suis d'accord avec vous, sauf qu'il y a plus de catholiques que de musulmans.

HB : Mais il y a aussi des communes où il n'y a pas de mosquée.

DSLFF : Il y a des communes où il n'y a pas de mosquée, je suis d'accord avec vous, mais il faut les construire, c'est pour ça que je dis qu'il faut arrêter de se cacher derrière son petit doigt. Ou alors il faut donner des locaux pour qu'ils puissent exercer leur culte, mais qui ne soient pas dans le logement, vous avez déjà vu des églises dans un immeuble HLM ? Non. Même au début du siècle, on n'aurait jamais fait ça. On était beaucoup plus catho au début du 20^{ème}. C'est pas dans notre mode de fonctionnement européen, ou alors on estime qu'on abandonne sur des territoires notre mode de fonctionnement européen. On est en Europe, on fonctionne de manière européenne. Et si demain vous allez travailler en Arabie Saoudite, dans certains endroits vous serez obligée de porter un tchador, que vous soyez musulmane ou pas. Mais si vous voulez rester en Arabie Saoudite, ou alors vous n'y resterez pas, mais vous porterez un tchador et vous ne vous foutrez pas en minijupe. Et ce n'est pas avoir un discours réactionnaire par rapport à ça. Donc je pense qu'il faut construire des mosquées et qu'il faut au moins légaliser sinon sortir les restaurants africains des établissements.

Celui-ci adopte une position explicitement plus normative. Il développe une critique des mœurs dans les « foyers africains » qui mêle deux registres identifiés précédemment dans le rapport Cuq : celui de l'illégalité – pratiques réprouvées au nom de leur non-conformité au cadre réglementaire – et celui de l'illégitimité – pratiques réprouvées au nom de leur non-conformité à des normes culturelles considérées comme dominantes dans la société française. Par exemple, il condamne la suroccupation et le caractère non déclaré du travail des cuisinières, qui sont respectivement contraires au règlement intérieur des foyers et au droit français. Mais il dénonce également des pratiques qui n'enfreignent pas vraiment la réglementation, qu'il estime illégitimes : la

« cooptation » (c'est-à-dire la transmission des lits au sein des familles ou des communautés villageoises, tolérée de fait par les gestionnaires) ou les modes de régulation communautaires. S'inscrivant dans l'approche universaliste et républicaine du traitement des foyers, adhérant à la logique du donnant-donnant mise en évidence dans le discours du délégué général de la CILPI, il considère que l'accès à un logement « aux normes » doit entraîner l'adoption de comportements conformes « à la norme », réglementaire ou culturelle. La norme de logement à laquelle il se réfère est celle du logement HLM ordinaire : du logement banalisé, mais pas plus que du logement, à l'inverse du rapport Pascal qui reconnaissait aux foyers des fonctions dépassant le seul logement et permettant l'existence d'une vie sociale collective. Aussi considère-t-il que les espaces collectifs tels que les cuisines ou les salles de prière n'ont pas vocation à rester dans les établissements.

L'attention de cet interlocuteur se focalise sur les salles de prière. Il ne condamne pas la pratique du culte musulman en soi mais plutôt la présence de lieux de culte dans les foyers. Pour lui, la revendication des résidents au maintien de lieux de culte dans les résidences sociales issues de la transformation de foyers est illégitime car non conforme à ce qu'il désigne comme « notre mode de fonctionnement européen ». De plus, dans son propos, la religion musulmane est renvoyée à un statut de religion minoritaire, la religion catholique étant considérée comme la norme dominante. Ainsi, on comprend que le « mode de fonctionnement européen » auquel il se réfère renvoie, selon lui, à la religion catholique d'une part, et à une franche séparation entre le lieu de culte et le lieu de résidence d'autre part : le culte musulman doit donc se pratiquer dans les mosquées, quand bien même si celles-ci sont encore relativement peu nombreuses sur le territoire français, conduisant au constat d'une « *liberté religieuse conditionnelle des musulmans* » (Frégosi, 2006). Puis, prenant l'exemple du port du tchador et de la minijupe en Arabie Saoudite, cet interlocuteur signifie que, si les résidents n'acceptent pas de se conformer à la norme qu'il estime dominante dans la société d'accueil, rien ne les oblige à y rester. On retrouve ici une rhétorique sur le régime de laïcité français qui tend à masquer une conception particulariste de l'identité nationale (Geisser, 2005 : 23) et une intolérance à l'égard de l'islam et des Musulmans (Roy, 2005 ; Mazouz, 2010). Rappelons que ses propos s'inscrivent dans le contexte d'un retour des politiques publiques conduites au nom de l'« identité nationale » (Bertrand & Laurens, 2007) et d'une nouvelle étape dans la constitution de l'islam comme problème public en France (Amiriaux, 2004) : le débat sur le foulard est relancé en 2003 à la suite d'une déclaration du ministre de l'Intérieur rappelant l'interdiction pour toute citoyenne française de se présenter tête couverte sur les photos des papiers d'identité. Est alors mise en place une Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite « Commission Stasi », dont les réflexions aboutiront en 2004 au vote d'une loi restreignant, au nom du principe de laïcité, le port de signes religieux dans les écoles publiques.

Conclusion du chapitre 2

Analyser le Plan de traitement des foyers sous l'angle de la construction d'un problème public a permis de mettre en évidence le cadre de perception des enjeux dans lequel s'inscrit l'action publique. Ce cadre est celui d'un débat sur la place de l'habitat en foyer dans l'« intégration » des migrants, sur l'alternative entre politique spécifique (approche différentialiste) et traitement banalisé (approche universaliste) du logement des populations immigrées, et plus largement sur les rapports entre fait communautaire et institutions républicaines. Les tensions se cristallisent autour des « foyers africains » : le public des « Africains » est constitué en groupe « à risques » (comme dans le logement social), par opposition à celui des « Maghrébins ». Il faut toutefois souligner que les textes officiels encadrant le Plan de traitement sont marqués par l'absence de référence explicite à une grille de lecture ethnicisante du problème, à l'inverse des discours des acteurs. La confrontation des textes officiels et des discours des acteurs tendrait donc à confirmer l'hypothèse d'un « *double-jeu institutionnel* » (De Rudder *et al.*, 2000 : 12), au sens où sont maniées en permanence, « *sans cadre ni sanction, des catégories ethniques ou "raciales" par des pouvoirs censés les ignorer* » (*ibid* : 15), comme cela a été montré dans le logement social également. Néanmoins, le contexte d'analyse est ici particulier puisque le secteur des foyers de travailleurs migrants est, par essence, amené à gérer des populations immigrées. En effet, il s'avère que les catégorisations repérées ne reposent pas uniquement ou pas systématiquement sur des stéréotypes ethniques : tous les acteurs qui mobilisent ces catégories n'en font pas une lecture en termes de différence culturelle.

Ces catégorisations s'accompagnent de la formulation de problèmes distincts et de traitements différenciés : de façon schématique, une politique différentialiste est envisagée pour prendre en compte le vieillissement des résidents maghrébins, tandis qu'une politique universaliste, plus normative est privilégiée pour le traitement des foyers suroccupés, hébergeant majoritairement des migrants africains. Celle-ci se traduit par la banalisation du logement mais aussi par l'idée selon laquelle la mise aux normes du bâti doit s'accompagner d'une mise aux normes des pratiques, des modes de vie et des mœurs des résidents africains. En analysant ce qui se joue autour de la norme du « logement individuel autonome », on a montré que ce dispositif spatial est à la croisée de questions de gestion, de préoccupations morales et de rapports de pouvoir. Le souci de rationaliser la gestion et celui de favoriser l'avènement d'un « *individu autonome et responsable* » (Brévigliéri, 2008 ; Pattaroni, 2007) apparaissent imbriqués. Mais dans l'acceptation qui est celle des acteurs institutionnels, « *l'autonomie dénie les rapports de dépendance constituant pourtant le rapport au monde de chaque individu. Les rapports aux lieux, aux gens, au mode de vie deviennent problématiques parce qu'en opposition supposée à la notion d'autonomie de l'individu* » (Pichon, 2010 : 122). En effet, l'individualisation des logements et la privatisation des espaces collectifs sont envisagées comme un moyen de transformer le rapport des résidents à leur logement mais aussi les rapports sociaux et familiaux qui se jouent autour de ce logement. Ce projet s'apparente à celui d'un « *pouvoir disciplinaire* » qui, en individualisant et en cherchant à redresser les corps autant que les morales, vise à homogénéiser le corps social, supprimer les différences et prévenir les déviations (Foucault, 1975). Enfin, ce projet d'autonomisation / responsabilisation s'inscrit bien dans une approche républicaine : on peut y voir une réactualisation de l'idée de « socialisation » avancée en leur temps par les républicains pour faire tenir ensemble l'autonomisation du sujet, l'émancipation des individus et la discipline nécessaire à l'ordre social (Pattaroni, 2007). Dès lors, on comprend également que la question du devenir des salles de prière, abordée sous l'angle de la « laïcité républicaine », fasse particulièrement l'objet de débats et de crispations.

Conclusion de la première partie

Le cadre normatif de la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, engagée en 1994, peut être analysé comme un passage de l'hébergement vers le logement et comme un rapprochement du droit commun du logement social. Pour autant, l'analyse du cadre réglementaire montre que cette transformation ne conduit ni à l'absence de tout traitement spécifique des migrants résidant en foyers ni à une intégration pleine et entière des établissements dans le droit commun. Par ailleurs, le Plan de traitement des foyers, lancé en 1997, constitue en quelque sorte un outil dans la mise en œuvre de la transformation des foyers en résidences sociales : il a vocation à permettre la mise aux normes du bâti d'un patrimoine dégradé et éloigné des normes requises pour le changement de statut des établissements. Ainsi, les dispositions relatives à la transformation des foyers en résidences sociales et au Plan de traitement forment ensemble un programme d'action publique visant la mise aux normes et la banalisation d'un habitat jusqu'alors spécifiquement dédié aux travailleurs migrants isolés.

Mais la mise en place de ce programme participe également à la construction d'un problème public spécifique autour des « foyers africains » et plus précisément de l'existence, dans ces établissements, de modes d'occupation non conformes aux règlements intérieurs. Sont considérés comme particulièrement problématiques la suroccupation, la fréquentation de certains locaux collectifs par des personnes ne résidant pas dans les établissements (cuisines et salles de prière) et l'existence d'activités artisanales ou commerciales s'exerçant en dehors du cadre légal. Au milieu des années 1990, la façon de qualifier la situation et d'imputer la responsabilité du problème suscite une controverse dans le débat public : alors que le rapport Cuq condamne les modes de fonctionnement « communautaires » des « foyers d'Africains noirs » comme source de pratiques illicites, le COPAF met en avant les « solidarités communautaires » et demande la reconnaissance par les pouvoirs publics d'un véritable droit au logement pour les résidents, prenant en compte leurs modes d'organisation collectifs et leur appartenance à un double espace, entre la France et le pays d'origine. La construction d'un problème des « foyers africains » s'inscrit ainsi dans un débat plus large sur le « communautarisme » et l'« intégration », dans un contexte de stigmatisation croissante des populations africaines en France.

De même, les répertoires de solutions envisagés font débat. De façon schématique, le débat peut être exposé de la façon suivante : certains acteurs prônent une approche différentialiste du « traitement » des foyers, préconisant le maintien d'un habitat spécifique ainsi qu'une certaine reconnaissance des modes d'organisation et de fonctionnement communautaires propres aux migrants africains résidant en foyers ; d'autres adoptent une approche universaliste et républicaine, préconisant la banalisation du logement des migrants et condamnant l'existence de modes d'occupation spécifiques et communautaires. Cette seconde approche s'impose à partir du début des années 2000 à travers un durcissement du cadre réglementaire et de la position des institutions en charge du pilotage du Plan de traitement au niveau national (CILPI, DGUHC, 1% Logement). Le Plan de traitement apparaît alors comme un programme de mise aux normes du bâti mais aussi de

réforme des mœurs dans ces foyers. En effet, dans cette approche, la rhétorique du passage au « droit commun » et de l'évolution des foyers vers du « vrai logement » (c'est-à-dire vers le modèle du studio) est mobilisée pour justifier un injonction à la mise aux normes des modes d'occupation propres aux « foyers africains », c'est-à-dire d'une mise en conformité des pratiques des résidents avec les règles de droit mais aussi d'un alignement des modes de vie sur les normes sociales et culturelles considérées comme dominantes dans la « société française ». La question du maintien ou de la suppression des salles de prière installées dans les foyers, à l'occasion du passage en résidences sociales, cristallise les tensions et suscite un débat autour de la laïcité et de l'expression des différences culturelles dans le contexte français.

Ainsi, les « foyers africains » sont considérés comme particulièrement problématiques par les pouvoirs publics, notamment parce qu'ils sont les plus éloignés du cadre normatif de la résidence sociale mis en évidence dans le premier chapitre. Mais comment ces « foyers africains », qui font figure d'anti-modèle, se sont-ils constitués ? Comment les modes d'occupation décriés à partir du milieu des années 1990, et que les pouvoirs publics cherchent à réformer, ont-ils pu se mettre en place ? Et pourquoi n'existeraient-ils pas dans les foyers hébergeant des migrants originaires des pays du Maghreb ? Si certains acteurs du secteur des foyers de travailleurs migrants expliquent les différences observées par des hypothèses culturalistes, d'autres mettent en avant des différences liées aux processus historiques et sociaux qui ont présidé à la construction des foyers spécialisés dans l'accueil de l'une ou l'autre de ces catégories de population, comme on l'a observé dans le deuxième chapitre. La deuxième partie de cette thèse vise à approfondir ce questionnement en montrant, à partir d'une institution à l'origine spécialisée dans la prise en charge des travailleurs migrants africains – l'association Aftam –, comment une partie du parc de foyers spécialisés dans l'accueil de cette population a été construite, par quels acteurs, dans quelles normes et selon quelles logiques.