

Chapitre 5 - De la résorption des « foyers-dortoirs » au traitement des « foyers à peuplement communautaire » (1988-2012)

Le chapitre précédent a permis de mettre en évidence les ressorts qui conduisent, à partir des années 1970, à la déspecialisation de l'Aftam et à la formulation, par les dirigeants de l'association, d'un problème des « foyers-dortoirs ». Ces derniers interpellent à diverses reprises les pouvoirs publics, sollicitant la mise en place d'un programme de résorption et de rénovation de ces établissements vétustes et surpeuplés. L'enjeu de ce nouveau chapitre consiste à examiner comment cette catégorie d'action – les « foyers-dortoirs » – laisse la place, au cours de la période récente, à une nouvelle catégorie qui ne met plus l'accent sur les caractéristiques physiques des établissements mais sur le peuplement et les modes d'occupation : celle des « foyers à peuplement communautaire ». Quand et comment s'opère cette reformulation, du problème des « foyers-dortoirs » à celui des « foyers à peuplement communautaire » ? Comment le fait communautaire, perçu à l'origine par les fondateurs de l'Aftam comme un élément positif et une ressource à mobiliser, devient-il une donnée problématique au sein de l'association ?

Dans ce chapitre, ces questions seront envisagées sur une période relativement longue, de 1988 à 2012. On se propose d'analyser la position de l'Aftam vis-à-vis de son parc de foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains au cours d'une période marquée par des évolutions importantes des politiques publiques en la matière, avec la banalisation des politiques du logement des populations immigrées engagée à la fin des années 1980, la transformation des foyers en résidences sociales lancée en 1994 et la mise en place du Plan de traitement en 1997. Comme on l'a montré dans la première partie de la thèse, cette période est également celle de la construction d'un problème public des « foyers africains » et d'une crispation du débat public, bien au-delà du secteur des foyers de travailleurs migrants, sur la question du « communautarisme » (Dhume, 2007 ; Schnapper, 2004). Dans un tel contexte, il s'agit d'examiner la façon dont se (re)positionne l'Aftam, dont l'identité est liée à celle des « foyers africains », qui constituent pour l'association un héritage historique.

Pour répondre à ces questions, on se centrera sur l'action de l'association dans le secteur des foyers de travailleurs migrants. Seront laissés de côté, plus encore que dans les chapitres précédents, le volet formation de son activité ainsi que le secteur de l'hébergement autre que celui des foyers de travailleurs migrants (personnes handicapées, jeunes travailleurs, demandeurs d'asile...), qui connaît un développement considérable au cours des années 1990 et 2000. La période considérée ici prend fin en 2012, cette date apparaissant comme la fin d'un cycle pour l'Aftam. Année marquante d'un point de vue symbolique pour l'identité de l'association, 2012 sonne à la fois son cinquantième anniversaire et la mort de son illustre fondateur, Stéphane Hessel. De plus, cette année est marquée par l'arrivée à échéance du troisième « Projet d'Entreprise Associative », par un changement de président et surtout par l'avènement d'une nouvelle identité : l'Aftam devient Coallia.

Organisé selon une trame chronologique, ce chapitre se compose de trois sections correspondant à des traitements différents, par l'Aftam, du fait communautaire et des « foyers africains », même si les phénomènes sont plus enchevêtrés que la périodisation proposée ne le laisse entendre. On mettra d'abord en évidence une période de réflexions et d'expérimentations menées en vue de la production d'un habitat spécifiquement adapté aux « Africains noirs », dans le prolongement de l'héritage plutôt multiculturaliste de l'association (1988-1991). Dans un deuxième temps, on s'attachera à montrer comment l'objectif d'« intégration » affiché par les pouvoirs publics à partir du début des années 1990 est repris et réapproprié par l'Aftam (1992-1995). Enfin, la troisième partie sera consacrée à une période plus longue, marquée par les injonctions nouvelles des pouvoirs publics liées au Plan de traitement des foyers. L'Aftam apparaît alors prise entre une volonté de normaliser les modes d'occupation communautaires désormais considérés comme des dysfonctionnements et un héritage historique tourné vers la prise en compte des solidarités communautaires (1996-2012).

Les matériaux sur lesquels s'appuie ce chapitre diffèrent quelque peu de ceux qui ont nourri les deux précédents. A partir de 1995, les sources mobilisées ne comprennent plus les comptes-rendus des réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale de l'association : elles sont constituées uniquement des rapports d'activité, de documents de communication externes et internes, ainsi que d'éléments issus d'entretiens avec des acteurs de la période la plus récente. L'analyse proposée est donc nécessairement moins fine, et cela explique également que les deux premières sections de ce chapitre, qui portent sur la première moitié des années 1990, sont plus détaillées que la suivante, qui porte sur la période 1996-2012.

I. Réflexions sur un habitat « adapté aux Africains noirs » (1988-91)

A la fin des années 1980, la résorption des « foyers-dortoirs », que les responsables de l'Aftam cherchent à mettre en œuvre depuis une quinzaine d'années, peine toujours à se concrétiser. Dans un contexte de réforme de la politique du logement des populations immigrées, le conseil d'administration de l'association commande plusieurs études sur le sujet « en vue d'éclairer ses décisions et de préparer l'avenir »¹, mais aussi dans le but d'étayer ses demandes auprès des autorités nationales, voire de peser sur les orientations futures des pouvoirs publics². Ainsi, entre 1988 et 1990, l'Aftam lance plusieurs études-actions relatives à la résorption des « foyers-dortoirs ». Celles-ci mettent en évidence le souci des dirigeants de l'association de rechercher des solutions « adaptées » aux souhaits et aux modes de vie des résidents, en s'appuyant sur les compétences de sociologues et d'anthropologues (I.1). Pour autant, les réalisations restent minces durant cette période, l'association se heurtant à de nombreux blocages politiques et administratifs (I.2).

¹ Procès-verbal du CA du 10 mai 1990, p.4.

² Les administrateurs de l'Aftam constatent alors que les pouvoirs publics lancent « un certain nombre d'enquêtes et de diagnostics destinés à orienter le choix de mesures législatives et réglementaires relatives au logement des immigrés », dont plusieurs concernent l'Aftam. Dans ce contexte, les études commandées par l'association elle-même sur les foyers-dortoirs, « correspondant aux besoins de l'Aftam, ont été transmises aux pouvoirs publics et constituent des contributions notables de l'Aftam à l'information de ceux-ci sur les problèmes qui se posent dans les foyers », Procès-verbal du CA du 10 mai 1990, p.4.

I.1. Une série d'études-actions sur les « foyers-dortoirs » et les « Africains noirs »

On a observé combien la résorption des « foyers-dortoirs » constituait une préoccupation permanente des dirigeants de l'Aftam depuis le milieu des années 1970. Celle-ci est ravivée en 1988 par la diminution de l'aide forfaitaire à la gestion spécifiquement accordée aux gestionnaires pour cette catégorie d'établissements. Cette baisse va devoir être compensée par une hausse des loyers demandés aux résidents, ce qui fait craindre aux dirigeants de l'Aftam de nouveaux refus de paiement. Aussi, ces derniers continuent d'essayer de sensibiliser les autorités nationales à la nécessité d'une politique volontariste de résorption des « foyers-dortoirs », à une période où l'administration envisage plutôt la reprise en gestion par la Sonacotra des foyers administrés par des associations considérées comme mauvaises gestionnaires et trop « laxistes » en matière de lutte contre la suroccupation¹. Dans ce contexte, l'Aftam commande une première étude, en juin 1988, portant sur la recherche de solutions opérationnelles pour la résorption des « foyers-dortoirs », et en particulier celle du foyer Bara à Montreuil, figure symbolique des foyers les plus vétustes. Les objectifs affichés par l'Aftam sont ainsi énoncés : il s'agit de trouver des solutions pour « instaurer un habitat adapté », c'est-à-dire, « des foyers d'une capacité modérée dont la structure permettrait soit une vie communautaire pour les populations qui y sont attachées ; soit un ensemble de logements plus individuels, ou même éventuellement un reclassement dans l'habitat existant »². Les dirigeants de l'Aftam envisagent donc la possibilité de formes d'habitat individualisées, mais ils cherchent aussi à permettre le maintien de modes de fonctionnement collectifs et communautaires.

De ce rapport, on retiendra ici deux points particulièrement intéressants pour comprendre ce qui nourrit la réflexion des dirigeants de l'Aftam à cette période. D'abord, les auteurs s'appuient sur de récents travaux de recherche en sociologie et en anthropologie, faisant notamment référence aux travaux de Véronique De Rudder pour expliquer les phénomènes de stigmatisation et les « représentations négatives » dont les « Africains noirs » sont l'objet. Ils mentionnent également une étude conduite en 1977 par Jacques Barou sur « le relogement des Africains noirs vivant à Paris et en proche banlieue ». Cette étude préconisait la prise en compte des caractéristiques culturelles et des modes de vie des migrants dans les politiques du logement, et en particulier la prise en compte du fait communautaire :

« Ce n'est pas vouloir créer des ghettos noirs que d'envisager cette solution, c'est simplement tenir compte d'un certain nombre de lois sociales qu'il serait vain, illégitime et dangereux de vouloir transformer. En Afrique, l'individu ne se réalise pleinement qu'à travers un plusieurs... quand nous nous adressons aux Africains, nous n'avons pas affaire à un amalgame d'individus différents mais à un certain nombre de communautés qu'il faut regarder comme des entités autonomes fortement structurées avec leur hiérarchie interne, leur système de consultation permanente et leur solidarité propre. »³

Le rapport sur la résorption des « foyers-dortoirs » remis à l'Aftam fin 1988 s'inscrit donc dans une orientation que l'on pourrait qualifier de multiculturaliste et différentialiste.

Par ailleurs, ce rapport souligne le fait que l'obstacle majeur à la résorption des « foyers-dortoirs » réside dans l'opposition des maires à la construction de sites de « desserrement »,

¹ En 1986, un rapport de l'AFICIL sur le logement des immigrés isolés en Ile-de-France met en lumière la suroccupation des foyers franciliens, en particulier gérés par des associations dont l'Aftam, et dresse un tableau particulièrement sordide de ces établissements, dépeints comme des « ghettos » abritant toutes sortes de trafics et activités délictueuses (AFICIL, 1986).

² Appel d'offre : recherche de solutions pour la résorption des foyers-dortoirs, document Aftam, juin 1988.

³ Jacques Barou, « Note de présentation du rapport intermédiaire sur le relogement des Africains noirs vivant à Paris et en proche banlieue », CNLI, 25 janvier 1977, cité par Action Recherche Développement social dans son étude pour l'Aftam de décembre 1988.

obstacle renforcé par les lois de décentralisation de 1983. Cependant, les auteurs du rapport soulignent également l'importance de la question de la « visibilité » des « foyers d'Africains noirs » dans la ville : la localisation des foyers (centre-ville ou zone reléguée) joue un rôle dans leur construction, ou non, comme problème au niveau local et dans les possibilités, ou non, de réaliser des opérations de résorption. Ils soulignent que, depuis le milieu des années 1970, les quelques opérations de résorption qui ont pu être réalisées l'ont été soit à la suite d'événements dramatiques (incendie du foyer Sedaine), soit dans le cadre de projets d'aménagement urbain « dont la conception esthétique ne peut s'accorder avec l'existence d'un foyer dégradé » (projets de Zones d'Aménagement Concertées notamment). Finalement, les principales préconisations opérationnelles du rapport portent, à court terme, sur le développement d'un parc immobilier propre à l'Aftam à partir d'opportunités immobilières précises : celles qui sont exclues du droit de préemption que peuvent exercer les communes. A moyen terme, le rapport préconise une « action offensive » auprès des préfets pour obtenir la mise en place de Programmes d'Intérêt Général (PIG) dans les communes concernées, permettant de passer outre les résistances opposées par les maires.

A la suite de ce rapport, l'Aftam lance en 1989 deux nouvelles études visant à éclairer ses orientations en matière de réhabilitation et de résorption des « foyers-dortoirs ». La première, confiée à Jacques Barou, traite de l'avenir des établissements de l'Oise, dont le contexte d'implantation et le peuplement diffèrent de ceux des établissements franciliens¹. La seconde, qui nous intéresse plus particulièrement ici, porte sur l'Île-de-France mais repose cette fois sur une approche par les populations et les souhaits des résidents :

« Une autre étude, portant sur le logement des Africains du sud du Sahara est en cours. Une équipe formée de directeurs de foyers et assistée d'un intervenant extérieur est chargée de questionner les résidents afin de mieux connaître leurs souhaits quant à leur habitat et à leur avenir. (...) Cette étude, bien conduite et se basant sur des statistiques fiables, devrait nous aider à proposer des solutions à la résorption des foyers-dortoirs. Le président souligne l'importance qu'il attache à cette étude qui devrait ouvrir des perspectives nouvelles. »²

Cette étude, intitulée « Africains noirs résidant en foyers. Leur expérience vécue et leurs attentes », est conduite entre janvier et juin 1990 par Michel Fiévet. Alors consultant, ce dernier deviendra par la suite chargé de mission au sein de l'association et sera le rédacteur du « livre blanc des travailleurs immigrés résidant en foyers » publié par le COPAF en 1999, en réponse au rapport Cuq et en soutien aux résidents des « foyers africains » vivement critiqués par ce rapport. Outre le fait de « donner la parole aux résidents », cette étude a vocation à permettre à l'Aftam de « proposer à l'attention des pouvoirs publics une palette de types de logements les mieux adaptés aux désirs et attentes de ces populations » et ainsi de proposer des solutions d'habitat « sur-mesure »³. Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur les résultats de cette étude mais plutôt de souligner la volonté affichée par les dirigeants de l'Aftam de prendre en compte, dans l'intervention de l'association, les dimensions sociologiques et anthropologiques de l'habitat en foyer pour les résidents.

L'étude rappelle d'abord que les migrants africains résidant dans les foyers de l'Aftam sont majoritairement Maliens (77% d'entre eux). En ce qui concerne les groupes ethnolinguistiques, celui

¹ Il s'agit de foyers peuplés majoritairement par des migrants originaires du Maroc ou d'Algérie. Ces foyers sont plutôt confrontés à un début de sous-occupation en raison des fermetures d'usines qui ont lieu à la fin des années 1980 dans ce secteur, qui entraînent des licenciements parmi les travailleurs immigrés.

² Procès-verbal du CA du 18 janvier 1990, p.16.

³ Synthèse de l'étude « Africains noirs résidant en foyers. Leur expérience vécue et leurs attentes », juin 1990, p.4.

des Soninkés est le plus représenté (71% des résidents africains), avant celui des Bambaras (14%) et des Toucouleurs (12%). D'origine rurale, ce sont des travailleurs peu qualifiés, déjà touchés par la montée du chômage à l'aube des années 1990. Surtout, l'étude souligne que cette immigration est tournée vers le pays d'origine et le soutien à la « famille », tout en insistant sur le fait que, pour les résidents soninkés, le groupe et la communauté priment sur l'individu. L'étude insiste sur le rôle que joue le foyer entre « ici » et « là-bas » et montre comment les résidents « investissent et, plutôt que de subir, inventent leurs foyers », malgré les insuffisances qu'ils déplorent (promiscuité, surpeuplement, délabrement des locaux...) :

« Ils ont et gardent une certaine maîtrise de "leur" foyer. Avec eux le foyer devient : espace de convivialité ; un lieu d'identité fusionnelle : une structure "musulmane" dans la mesure où l'Islam se fait "passeport d'identité", et ce dans un esprit tolérant, sans intégrisme ni fondamentalisme ; une réalité relationnelle vivante grâce au "cru et au cuit" des repas et cuisines au goût africain ; une agora idéale pour les rencontres socio-culturelles : palabres, régulations sociales, accueil élargi et continu d'amis, de "frères" ; moment de fêtes de mariages, de baptême, de ramadan... ; moments de détente musicale ou de reprises d'événements locaux ; le joker final : le prix à remettre constamment en question en suivant les données instables de la conjoncture (94.2% estiment que le prix du loyer est supportable, ajusté à leurs possibilités financières). Ce foyer réinventé à leur mode devient alors une aubaine qui à leurs yeux a été gagné par de longues années de conflits, d'arbitrages, de souffrances et d'expérimentations. »¹

Comme le rapport de 1988 analysé précédemment, cette étude adopte une approche multiculturaliste et différentialiste : elle préconise la prise en compte de spécificités « culturelles » dans la réflexion sur le logement des migrants et non pas la banalisation de celui-ci. Dans cette optique, l'enquêteur envisage et soumet à l'appréciation des résidents interrogés des solutions alternatives aux foyers qu'il imagine respectueuses de la « culture » des migrants, de leurs modes de vie et d'organisation en migration : un principe de « chaîne pavillonnaire », c'est-à-dire un ensemble d'anciennes maisons bourgeoises dont chacune serait à la disposition d'une dizaine de résidents, ainsi qu'une idée de « concession à l'africaine » ou « maison communautaire », c'est-à-dire un « ensemble de demeures de type chalandonnettes dans un quartier donné autour de l'agora ».

En l'occurrence, les résidents interrogés sont majoritairement (60%) favorables au maintien de foyers, non pas tels qu'ils existent alors, mais des établissements d'une plus petite capacité, proposant des chambres à un ou deux lits, situés à proximité des foyers existants. Ils insistent également sur « ce qui pour eux est essentiel dans ces foyers : structures d'accueil et convivialité ; structures identitaires ; coût de loyers proportionnels non pas à leurs salaires qui sont bas mais à leurs obligations budgétaires familiales ». Si une partie des résidents interrogés (38%) aspire à accéder à un logement HLM, c'est sous réserve d'un regroupement familial, d'un loyer accessible et d'une relative proximité géographique avec leur foyer ou leur lieu de travail. En revanche, les alternatives spécifiques envisagées par l'enquêteur (« chaîne pavillonnaire », « concession à l'africaine ») n'ont pas la faveur des résidents (seuls 2 sont intéressés). Enfin, affirmant que « la majorité de ces immigrés s'estiment dans l'incapacité de dire si un jour ils retourneront définitivement au pays d'origine », l'étude invite l'Aftam à envisager le maintien des foyers dans le temps, mais dans des conditions améliorées par des opérations de résorption et de « desserrement » :

« L'utilité sociale des foyers et l'attachement des résidents africains à cette formule dans les circonstances actuelles ont été vérifiées par une étude récente réalisée par M. Fiévet pour le compte de l'Aftam et il serait, sans doute, utile de faire mieux connaître, éventuellement par un manifeste publié, les contraintes auxquelles nous avons à faire face et les services que nous rendons. »²

¹ Synthèse de l'étude « Africains noirs résidant en foyers. Leur expérience vécue et leurs attentes », juin 1990, p.8.

² Procès-verbal du CA du 11 décembre 1990, p.6-7.

I.2. Des réalisations qui peinent à voir le jour

Dès la fin des années 1980, l'Aftam cherche à mettre en œuvre les préconisations des rapports qui lui ont été remis, et en particulier la recherche d'opportunités immobilières et foncières permettant le « desserrement » des « foyers-dortoirs » et la construction de nouveaux établissements d'une capacité d'accueil réduite. Cette recherche est favorisée par un élément de contexte nouveau : l'adoption en 1990 de la loi Besson sur le droit au logement, qui permet aux associations agréées de bénéficier de prêts pour la construction de logements très sociaux. L'association procède à plusieurs tentatives d'acquisition en région parisienne : des hôtels meublés à Vincennes et Clichy, des pavillons et petits immeubles collectifs dans le Val d'Oise et en Seine-Saint-Denis, un ancien immeuble dans le 20^{ème} arrondissement de Paris pouvant permettre le « desserrement » du foyer du Retrait et la création de logements d'insertion¹... Néanmoins, tous ces projets échouent suite à des blocages parfois administratifs (refus d'octroi de financements) et plus souvent politiques (refus de permis de construire, préemption des biens par les communes). Fin 1991, l'Aftam gère toujours 16 « foyers-dortoirs » (cette catégorie désigne désormais tous les foyers comprenant des chambres de quatre lits et plus, et non plus uniquement ceux organisés sous forme de dortoirs avec lits superposés) dont 7 dans le seul département de la Seine-Saint-Denis. Comme le souligne le rapport d'activité de cette même année, la perte en capacité d'accueil induite par toute opération de mise aux normes du bâti de ces établissements est considérable, condamnant l'association à « gérer l'impossible » :

« La mise aux normes du bâti, en vue d'un conventionnement à l'APL, ramènerait la capacité d'accueil à 991 résidents, en chambres à 1 ou 2 lits [en Seine-Saint-Denis]. Il y aurait perte de 1 449 places, soit l'équivalent de 10 foyers de 150 lits. Dans ces foyers, nous avons dénombré de 1 200 à 1 300 résidents surnuméraires, détenteurs d'un permis de séjour et d'une carte de travail, mais dans l'incapacité absolue de trouver un logement dans le parc HLM public ou privé. Certes, l'on peut ne pas se sentir "obligé" de s'occuper de ces personnes, mais c'est à coup sûr les retrouver toujours en surnuméraires dans les capacités nouvelles qui seraient créées. C'est 2 700 places qu'il nous faut trouver, soit 18 foyers de 150 lits ; c'est 18 permis de construire, c'est-à-dire 18 maires qu'il faut convaincre de la nécessité d'offrir un logement décent à des gens qui resteront en France.

L'Aftam est-elle condamnée à gérer l'impossible ? (...) Nous avons exploré d'autres voies : achat d'immeubles, soit par nous soit par une société d'HLM, location avec baux glissants, etc... (...) Malheureusement, nous n'avons pas réussi à réunir autour d'une même table les décideurs qui, chacun de leur côté, donnent un accord sous condition de l'accord des autres partenaires.

Pouvons-nous espérer sortir de cette situation difficile ? Malgré tous les obstacles rencontrés, l'Aftam est tenue de multiplier ses efforts pour atteindre cet objectif majeur ; mais le contexte est très difficile, notamment en Ile-de-France où se trouve la majorité de ces foyers :

- refus des maires d'accorder le permis de construire et usage par eux de leur droit de préemption sur les acquisitions d'immeubles ;
- niveau d'occupation qui rend impossible tout desserrement et opposition de l'administration à toute diminution de la capacité existante sans dégagement de capacités de relogement. »²

Les seules réalisations qui se concrétisent au début des années 1990 portent sur des « foyers-dortoirs » situés hors Ile-de-France, où la pression foncière est moins forte, notamment dans l'Oise (Persan, Méru, Compiègne³) et en Seine-Maritime. Mais ces avancées entraînent une nouvelle

¹ Le projet envisagé par l'Aftam dans cet immeuble consiste à créer 38 logements d'insertion pour « personnes défavorisées » ainsi qu'un foyer de travailleurs migrants de 54 lits organisé de la façon suivante : un appartement de neuf places par étage, comprenant quatre chambres à deux lits, une chambre individuelle et une cuisine, une salle à manger et deux WC.

² Rapport d'activité de l'année 1991, p.3-4.

³ Dans le cas de Compiègne, il se produit ce qui était identifié dans le rapport de 1988 sur le desserrement des foyers-dortoirs : le foyer devient un objet d'attention pour la Ville au moment où il est rattrapé par un projet d'aménagement urbain. Le maire souhaite que le foyer ait meilleure allure en entrée de ville, l'Aftam saisit cette opportunité pour obtenir le permis de construire nécessaire à la réhabilitation.

difficulté : dans certains établissements, les résidents refusent les hausses de redevances demandées à l'issue des travaux (les tarifs sont souvent multipliés par deux). Car s'ils peuvent dès lors bénéficier de l'APL, cette aide ne solvabilise que ceux qui bénéficient des revenus les plus modestes. Les autres voient leur taux d'effort augmenter considérablement¹. Des mouvements de contestation à l'encontre des opérations de réhabilitation se font jour dans des foyers qui ne sont pas occupés uniquement par des migrants africains, notamment à Persan et Porcheville. Ces mouvements aggravent les difficultés économiques que continue de rencontrer l'association, dans un contexte où les aides du FAS diminuent et sont censées être compensées par les hausses de redevances :

« L'association doit augmenter progressivement le niveau moyen des redevances qu'elle pratique. Elle est en retard sur ce point sur plusieurs autres organismes gestionnaires qui lui sont cités en exemple à suivre. Elle doit tenir compte des perspectives dessinées par le FAS qui est appelé à redéployer ses moyens en se dégageant partiellement du secteur logement. (...) Toutefois, l'Aftam a pour particularité, plus spécialement en Ile-de-France mais aussi en Normandie, d'avoir une clientèle originaire d'Afrique noire et spécialement du Mali en proportion importante et d'avoir en charge des foyers-dortoirs conçus à l'origine comme des solutions provisoires mais qu'il n'a pas été possible de relayer par des immeubles neufs. L'un et l'autre de ces éléments limitent considérablement la marge d'action de l'association sauf à pratiquer une politique de réduction de capacité qui la mettrait en conflit avec ses résidents et en contradiction avec les principes affirmés par les pouvoirs publics et avec ses propres préoccupations sociales. Une telle politique reviendrait, en effet, à mettre à la rue plusieurs milliers de résidents. »²

Ainsi, les hausses de redevances demandées en 1991 donnent lieu à des refus de paiement dans 7 foyers (Compiègne, Paris Retrait, Le Havre ainsi que les 4 foyers de Montreuil). Comme au milieu des années 1970, ces difficultés vont de pair avec une évolution du discours porté par l'Aftam sur les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains. La suroccupation est désormais moins présentée comme une caractéristique originelle de ces établissements que comme le fait des résidents, tandis que la « composition monoethnique » des foyers est dès lors envisagée comme la source de difficultés de gestion :

« S'il est vrai que la gestion des foyers-dortoirs a donné à l'Aftam une certaine image de savoir-faire dans la gestion de foyers difficilement gérables du fait de leur bâti (chambres de 4 lits et plus, dans certains foyers chambres collectives de 10 à 16 lits) et de la composition souvent monoethnique des occupants avec une suroccupation qui n'est pas le fait de l'Aftam, même si cela lui est reproché, il n'empêche que la survivance de ces foyers est souvent appréhendée comme une incapacité de l'association de gérer autrement. Leur résorption s'impose et la crédibilité de l'Aftam est en jeu.

L'Aftam gère près de la moitié du parc des foyers-dortoirs encore existants : 16 foyers offrant une capacité de 4 767 lits et occupés en majeure partie par des Africains du sud du Sahara qui accueillent au sein de leurs communautés des "surnuméraires" et aussi des "clandestins" au regard des dispositions légales. On peut évaluer cette suroccupation de 100 à 150% d'occupation supérieure à la normale alors qu'elle ne dépasse pas 30% dans les foyers occupés par des résidents d'origine maghrébine ou autre. Il faut reconnaître qu'il est plus facile de contrôler l'occupation des foyers à chambres individuelles que ceux à chambres collectives. »³

Ainsi, l'Aftam se trouve toujours, au début des années 1990, devant une impasse, en particulier en Ile-de-France. Un élément de contexte nouveau va alors favoriser la réorientation de la position de l'association : la mise en place d'une politique dite « d'intégration » au niveau national, avec ses 60 « sites pilotes » dont certains englobent des foyers de travailleurs migrants. Suivant cette évolution des politiques publiques, l'Aftam passe d'un objectif de production d'un habitat « adapté aux Africains noirs » à l'élaboration d'un projet visant à « intégrer » les foyers dans la cité et à favoriser leur « banalisation ».

¹ Procès-verbal du CA du 11 décembre 1990, p.6-7.

² Procès-verbal du CA du 11 décembre 1990, p.6-7.

³ Procès-verbal du CA du 30 octobre 1992, p.10.

II. Un programme pour « intégrer » les foyers et leurs résidents (1991-1996)

Au début des années 1990, le discours porté par l'Aftam sur les foyers de travailleurs migrants met en évidence un changement de paradigme. Apparaissent des objectifs énoncés en termes d'« insertion » et d'« intégration », qui ne guidaient pas l'intervention de l'association en matière d'accueil des travailleurs migrants jusqu'alors, son action étant orientée vers le « retour au pays ». L'introduction de tels objectifs suit l'évolution des politiques publiques conduites en direction des populations immigrées à la même période (II.1). Ce contexte conduit l'Aftam à redéfinir son identité, ses modalités d'action et son image : l'association cherche alors à se positionner comme un acteur de l'action sociale et de l'« insertion » plutôt que comme un opérateur spécialisé dans la prise en charge des travailleurs migrants (II.2). Dans le même temps, à l'échelle des établissements, l'Aftam lance un projet de « développement social des foyers » visant à favoriser la « banalisation » et l'« intégration » des foyers dans la ville en même temps que l'« insertion » des résidents (II.3).

II.1. Les foyers rattrapés par les politiques du logement des plus démunis et de l'« intégration » des populations immigrées

A la fin des années 1980 s'amorcent deux orientations politiques nouvelles qui ont un impact sur le secteur des foyers de travailleurs migrants, comme on l'a vu précédemment.

D'abord, un glissement de la catégorie « immigrés » vers celle de « défavorisés » s'opère dans le domaine des politiques du logement (Ballain, 1997). En quelques années, un ensemble de mesures entraîne de fait l'entrée des organismes gestionnaires de foyers dans le secteur du logement des plus démunis : l'utilisation des fonds du « 1/9^{ème} prioritaire » est élargie aux actions en faveur des « personnes défavorisées » et non plus seulement des populations immigrées à partir de 1988 ; la loi Besson sur le droit au logement est adoptée en mai 1990 ; les textes instaurant la création des résidences sociales et la transformation des foyers en résidences sociales paraissent en 1994. Les gestionnaires de foyers sont appelés à élargir leurs missions et à ouvrir leurs établissements à de nouvelles catégories de population, même si la diversification des populations était déjà à l'œuvre dans un grand nombre de sites, surtout en province. Ces mesures ont également un impact sur l'équilibre de gestion de ces organismes car elles s'accompagnent d'une réduction des aides spécifiques à la gestion distribuées par le FAS, censée être compensée par l'entrée des foyers dans le « droit commun » avec le conventionnement à l'APL¹. Les organismes gestionnaires de foyers sont ainsi amenés à revoir l'ensemble du modèle économique de leur activité.

La seconde série de mesures qui modifie fortement le cadre d'intervention des organismes gestionnaires de foyers de travailleurs migrants réside dans la mise en place, au niveau national, d'une politique dite d'« intégration » des populations immigrées. Les institutions qui incarnent cette politique sont créées en 1989-1990 : nomination d'un Secrétaire général à l'Intégration, création d'un Comité interministériel à l'Intégration puis d'un Haut Conseil à l'intégration. Les archives de l'Aftam montrent que ses dirigeants suivent de près ces nouvelles mesures (recueil de coupures de

¹ Ou éventuellement à l'ALS pour tous les foyers répondant aux normes techniques de surface mais ne répondant pas aux normes du conventionnement à l'APL. Néanmoins, le régime de l'ALS ne comportant pas d'abattement de ressources pour « double résidence » (prise en compte des charges de famille « au pays » pour les travailleurs migrants), contrairement à celui de l'APL, l'Aftam privilégie le conventionnement à l'APL.

presse et documents relatifs à ces mesures, discussions à ce sujet en CA). Ces évolutions intéressent d'autant plus l'Aftam qu'elles sont aussi liées à la personnalité de son fondateur, Stéphane Hessel, qui coordonne en 1988 la rédaction d'un rapport fondateur – *Immigrations : le devoir d'insertion* – remis au commissariat général au Plan, avant de devenir premier président du Haut Conseil à l'Intégration. De plus, l'année 1990 constitue un temps fort dans les mesures prises en direction des foyers de travailleurs migrants. D'abord, le fonctionnement de ces établissements, mais aussi leur existence même, sont remis en question à travers un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales remis au FAS, rapport dans lequel le séjour durable de migrants en foyer, le surpeuplement des établissements et les dispositifs d'aide de l'Etat existants sont sévèrement critiqués. Mais, surtout, plusieurs directives sont données cette même année au niveau national en faveur de la résorption des « foyers-dortoirs » et des situations de suroccupation. Le gouvernement demande la mise en place de mesures d'urgence « en faveur des foyers qui présentent les caractéristiques les plus préoccupantes de suroccupation et de nécessité de réhabilitation »¹. Deux textes officiels² préconisent l'utilisation des fonds du 1% Logement en priorité pour la résolution « des cas urgents de suroccupation et de foyers-dortoirs à supprimer ou à restructurer », notamment par le biais de la création de réserves foncières. Et lorsque le Secrétaire général à l'Intégration – qui visite en mars 1990 le foyer Bara géré par l'Aftam à Montreuil, symbole des foyers les plus suroccupés et les plus dégradés – lance avec le FAS un programme intitulé « Actions dans les quartiers, 60 sites pour l'intégration », les foyers montreuillois figurent parmi les 60 « sites pilotes ».

Les foyers de travailleurs migrants font également l'objet de l'attention du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), dont le premier rapport, paru en février 1991, comporte une annexe consacrée à la question du logement. D'une façon générale, le rapport préconise la prise en charge du logement des populations immigrées dans le droit commun des politiques du logement, considérant que mener une politique spécifique constitue par essence « une renonciation à l'intégration » (HCI, 1991 : 36). S'agissant des foyers de travailleurs migrants, les rapporteurs affirment que la légitimité d'un tel dispositif spécifique, considéré comme « dérogatoire au droit commun », n'est justifiée qu'à la condition qu'il constitue une institution sociale, un « lieu d'action sociale pour l'intégration », et non un mode d'habitat permanent. Sur cette base, ils proposent « dix axiomes pour définir une politique des foyers » (cf. annexe 8), que l'on peut résumer ainsi : les besoins sont tels qu'ils justifient le maintien et le renouvellement des capacités existantes ; l'hébergement en foyer doit être offert à des adultes actifs isolés pour une période transitoire et non de façon durable ; pour être une institution sociale, le foyer doit proposer un accompagnement social censé favoriser « l'intégration » et se limiter à l'accueil de publics ayant besoin d'un tel accompagnement (autrement dit, privilégier l'accueil d'« exclus en difficulté » plutôt que de « travailleurs aux revenus stables ») ; la gestion des foyers doit tendre à l'équilibre, les aides de l'Etat devant relever du « droit commun » uniquement (APL). Par ailleurs, plusieurs axiomes proposés par le rapport construisent une critique des formes de regroupement ethnique : les rapporteurs préconisent l'ouverture des établissements à l'accueil de populations françaises non immigrées, afin d'éviter ce qu'ils identifient comme des « réactions de rejet, en milieu urbain, de foyers dénoncés comme des enclaves immigrées » ainsi que « la constitution du foyer en une communauté étrangère, voire ethnique, qui renforce isolement et désocialisation » (*ibid* : 32). Les figures du « ghetto », de la « réserve » et de l'« enclave » sont citées

¹ « Des mesures pour l'intégration », document transmis à l'Aftam en septembre 1990 par le Secrétaire général à l'Intégration, retraçant les décisions du gouvernement en matière de politique d'« intégration », p.41.

² Instruction du 31 juillet 1990, JO du 28 août 1990 – Solidarité : « Orientations prioritaires pour l'année 1990 de la fraction de la PEEC réservée par priorité au logement des travailleurs immigrés et de leur famille » ; Circulaire du 31 juillet 1990.

en contre-modèles et le rapport plaide pour une meilleure « intégration » des établissements dans la cité : « un foyer ne peut être une réserve, un ghetto, un lieu d'insécurité dont la proximité effraie à tort ou à raison les habitants. Il n'est pas acceptable qu'il soit une enclave, une terre interdite, éloignée de la vie de la cité dans le tissu de laquelle il serait placé mais isolé, refusé ou craint » (*ibid* : 33). Enfin, le HCl rappelle que la mise en œuvre des principes qu'il énonce suppose que tout résident puisse effectivement accéder à un logement de droit commun à la sortie du foyer.

Pour autant, dès l'année suivante, le regard porté au niveau national sur les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains montre une inflexion par rapport à celui du HCl, en particulier au sujet des regroupements ethniques et du séjour durable en foyer. En juin 1992 paraît un rapport issu du « groupe interministériel de réflexion sur l'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire » coordonné par le Secrétariat Général à l'Intégration. Ce document préconise la mise en place de mesures « adaptées » en direction de cette catégorie de population, considérant qu'elle présente des particularités quant à ses « possibilités d'insertion » en France et qu'un traitement dans le droit commun aboutit à des « effets pervers risquant d'accroître leur marginalisation » (SGI, 1992 : 4-5). Les auteurs ne condamnent pas le caractère spécialisé des foyers de migrants africains ; ils affirment au contraire qu'il s'agit d'« un type de logement communautaire encore très adapté » car, « pour les Africains de la zone sahélienne, les foyers constituent une forme de logement favorisant le maintien du lien communautaire et à partir de lui tout le processus de régulation sociale et de solidarité interne » (*ibid* : 71). Le rapport insiste sur les formes de redistribution des revenus, de mutualisation et d'organisation de l'économie domestique que rend possible l'habitat en foyer pour ces migrants, permettant finalement l'envoi de sommes importantes vers les pays d'origine et la réalisation des projets migratoires. Ces observations conduisent les auteurs à souligner les difficultés potentiellement engendrées par le passage à l'APL pour cette catégorie de résidents, qui, en tant que travailleurs aux revenus modestes peu solvabilisés, verraient leur taux d'effort augmenter fortement. Les auteurs se prononcent donc plutôt en faveur du maintien d'un système spécifique ou « adapté » à la situation de cette catégorie de population.

Dans ce contexte et ce cadre d'intervention fortement renouvelés pour les organismes gestionnaires de foyers, voyons comment se positionne l'Aftam au début des années 1990.

II.2. Un repositionnement de l'Aftam : l'« insertion », le social et l'interculturel

Parallèlement aux évolutions du cadre national, l'association s'interroge sur son identité et ses missions. Après avoir acté l'élargissement de son public cible en 1988, l'Aftam cherche à préciser sa vocation et ses perspectives à travers l'élaboration d'un premier « Projet d'Entreprise Associative » (PEA), document d'orientation pour la période 1991-1995 élaboré de façon collégiale au sein de l'institution. Les échanges au sein du conseil d'administration et les documents d'archives relatifs à l'élaboration de ce PEA mettent en évidence une volonté de changer l'image de l'association en lien avec la réorientation et la diversification de ses activités. Le « journal du PEA » (document de communication interne) publié en janvier 1990 indique qu'il faut « réduire l'impact d'une image perçue de façon négative : foyers de “travailleurs immigrés”, publics “exclus”, “bas niveaux de qualifications” » et « s'affirmer vis-à-vis des médias et de l'opinion publique, des financeurs et des décideurs, comme un organisme force de propositions pour l'élaboration de politiques nouvelles de lutte contre l'exclusion, lieu de contribution et d'actions pour résoudre des problèmes essentiels de notre société, espace de communication facilitant les échanges interculturels et les processus

d'insertion »¹. Les administrateurs s'accordent à considérer que la spécialisation historique de l'association dans l'intervention auprès d'un public migrant et étranger constitue un « handicap » pour le développement d'activités nouvelles, l'association étant mal perçue à l'extérieur, et que le terme « foyer » revêt une connotation négative². Ils ambitionnent de promouvoir une nouvelle image de l'association, centrée sur son rôle d'acteur de « l'insertion », et envisagent de transformer l'acronyme AFTAM en ACFO (pour Accueil et Formation).

Ainsi, le document du PEA rendu public en avril 1991 rappelle les trois secteurs d'activité de l'association – hébergement, formation et accompagnement social – et met en avant un objectif commun à ces trois domaines : « l'insertion ». On retrouve dans ce document une rhétorique du « projet », de « l'autonomie » et du refus de « l'assistanat » caractéristique des politiques sociales conduites à partir de la fin des années 1980. En matière d'hébergement, le PEA indique que l'Aftam a vocation à diversifier son offre (location d'appartements et de maisons individuelles, construction de petits foyers...) et ses publics (étudiants et stagiaires, bénéficiaires du RMI, personnes âgées, familles en difficulté...). Effectivement, l'association développe fortement ses activités d'hébergement social à cette période, se lançant notamment dans la gestion de centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), la sous-location en bail glissant en direction des jeunes ou encore la gestion de foyers pour personnes handicapées et pour personnes âgées³. En 1991, une direction spécifique, la Direction des Etablissements sociaux et de l'Action sociale, est créée pour prendre en compte le développement de ce secteur au sein de l'association, qui représente en 18 établissements ou services et 110 postes en 1992. De même, l'Aftam s'inscrit progressivement dans les dispositifs des politiques locales du logement des personnes défavorisées en passant des conventions avec les Fonds de Solidarité Logement (FSL) et en envisageant de premiers projets de résidences sociales « ex nihilo ».

Les changements de gouvernance témoignent également de cette orientation prise par l'Aftam en faveur d'une déspecialisation et d'un rapprochement du monde des politiques du logement social et très social. Alors que le nouvel administrateur coopté en 1988 était encore en lien avec le secteur de la coopération et de l'intervention auprès des populations étrangères⁴, les trois personnalités qui entrent au CA de l'Aftam en 1990 sont issues d'horizons différents : le monde du 1% Logement, du logement social et de l'aménagement urbain⁵. En octobre 1992, le décès du président Paul Eymard-Duvernay conduit à son remplacement par Michel Paramelle : la présidence n'est plus occupée par un ancien fonctionnaire du secteur de la coopération mais par un dirigeant du monde HLM. La même année, trois nouvelles entrées au sein du CA marquent cette fois un rapprochement de l'Aftam avec le monde de l'aménagement urbain mais aussi de la gestion et de la finance⁶. Surtout, deux des nouveaux administrateurs ont auparavant exercé de hautes fonctions au sein de la Sonacotra. Le

¹ Journal du PEA, n°2, 9 janvier 1990.

² Compte-rendu d'une réunion des administrateurs et du directeur général le 21 février 1990, dans le cadre de l'élaboration du PEA.

³ En 1990, l'Aftam ouvre trois nouveaux CPH et un CADA dans le logement diffus à Tours. En 1991, elle se lance dans la gestion de 60 appartements loués dans parc public et privé à Amiens, sous-loués avec bail glissant à des jeunes travailleurs. En 1992, c'est l'ouverture d'un foyer pour handicapés légers à Aulnay-sous-Bois et d'un CHRS à Montigny-lès-Cormeilles. La même année, l'Aftam initie un projet de MAPAD (Maison d'Accueil pour Personnes Agées Dépendantes) à Aulnay-sous-Bois.

⁴ Il s'agit d'un ancien ingénieur de la SATEC, devenu ensuite chargé des activités en direction des étrangers au CEFEB (centre de formation créé par la CCCCE) et ayant achevé sa carrière en tant que conseiller technique au cabinet du Ministre des affaires sociales. Lorsqu'il entre au CA de l'Aftam, il est également administrateur de l'ADRI (Agence pour le Développement des Relations Interculturelles).

⁵ Il s'agit de du chef du service des actions prioritaires de l'ANPEEC, qui a auparavant travaillé à la Caisse des Dépôts puis dirigé l'AFICIL ; d'un directeur de SA d'HLM, membre du Conseil National de l'Habitat et connaissant le secteur des foyers de travailleurs migrants pour avoir fondé une association gestionnaire dans l'Ain et être également administrateur de l'Assotraf ; d'un ingénieur issu du secteur de l'aménagement urbain investi dans des activités bénévoles orientées vers le développement et la coopération.

⁶ Il s'agit d'un ingénieur des Ponts, devenu directeur des études à la SCET avant d'exercer la fonction de Directeur Général de la Sonacotra ; d'un diplômé d'Ecole Supérieure de Commerce ayant exercé la fonction de directeur financier à la Sonacotra avant de devenir directeur financier de la Société Générale d'Entreprise ; et d'un diplômé de Sciences Po Paris qui a été chef des services administratifs et financiers à la SCET, secrétaire général de SCETAUROUTE puis administrateur du groupement immobilier des filiales de la Caisse des dépôts.

conseil d'administration s'écarte donc de plus en plus nettement de la spécialisation historique de l'Aftam dans le champ de la coopération, de l'accueil et de la formation des migrants africains. L'entrée de spécialistes de la gestion au sein du CA est sans doute à mettre en lien avec la période de crise économique que connaît de nouveau l'association, fortement liée à la réduction drastique des aides du FAS. Cette nouvelle crise conduit d'ailleurs à la démission de deux administrateurs et à un changement de président dès 1994¹, ainsi qu'à la création d'un poste de Directeur Administratif et Financier (DAF). Le cadre recruté pour ce nouveau poste, qui prendra en 1999 la succession du Directeur général pour une quinzaine d'années, exerçait déjà les fonctions de directeur administratif et financier à la Sonacotra. Son arrivée à l'Aftam constitue une marque supplémentaire de la prise de recul de l'association vis-à-vis de son ancrage historique dans le champ de la coopération.

Au moment où l'Aftam cherche à diversifier ses activités et à se défaire de son image historique, quel discours est porté au sein de l'association sur ses foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains ? D'abord, dans son PEA, l'Aftam revendique le fait d'assumer son histoire d'organisme spécialisé dans l'intervention auprès des « populations immigrées d'Afrique noire » et revendique « des liens particuliers avec les communautés africaines ». Mais cet héritage est mis au service de la promotion de l'association en tant qu'acteur compétent et innovant dans le domaine de la communication et de la médiation interculturelles², et non en tant que gestionnaire de foyers :

« Créée en 1962 sous la forme d'une association de droit privé, passée peu après sous le contrôle de la Caisse Centrale de Coopération Economique, et dotée simultanément d'un conseil d'administration comprenant les représentants des ministères intéressés, l'Aftam a dû progressivement couper les liens organiques qui l'unissaient à la Caisse Centrale et l'Etat. Elle a pu ainsi affirmer son caractère associatif tout en restant profondément marquée par l'esprit de service public. Les objectifs de ses fondateurs étaient de remédier aux difficultés les plus cruciales rencontrées par les populations immigrées d'Afrique noire. Elle a, par la suite, peu à peu élargi son champ d'activité et diversifié les nombreux publics qu'elle accueille. Elle continue pourtant à se reconnaître des liens particuliers avec les communautés africaines et demeure active dans la recherche de solutions à leurs problèmes. (...)

L'Aftam attache une importance particulière, dans ses relations avec le public, à la prise en compte des différences culturelles et des problèmes de communication interculturelle. (...) L'Aftam s'appuie sur son expérience pratique d'organisme accueillant dans ses foyers et centres de formation des personnes d'ethnies ou de nations différentes pour développer un secteur de recherche et de formation dans le domaine de la communication interculturelle. L'Aftam a besoin d'être connue et reconnue pour ce qu'elle est : un organisme qui, en assumant l'héritage de son passé, propose à des publics en difficulté des réponses concrètes et novatrices aux problèmes complexes de logement, de formation, d'insertion sociale et professionnelle. »³

A l'occasion du trentième anniversaire de l'association, en 1992, ses documents de communication mettent à l'honneur son histoire et ses fondateurs. Le journal interne fait place à un « libre propos » de Stéphane Hessel qui met en évidence un changement de paradigme : prenant acte du fait que la présence des migrants africains en France tend à devenir durable, voire définitive, il plaide en faveur d'une réorientation du projet de l'association. Il ne s'agit plus, selon lui, d'orienter l'action de l'Aftam vers le retour des migrants dans leur pays d'origine mais de « les aider à s'intégrer à la société française » :

« L'intuition était simple [lors de la construction des premiers foyers] : il s'agissait d'inventer un type d'hébergement qui permette de sauvegarder les traditions villageoises pour faciliter un retour prochain au pays. De plus, il fallait donner aux immigrés la possibilité de vivre simplement afin de soutenir financièrement leur communauté d'origine. (...) L'Aftam voulait clairement que les résidents s'organisent entre eux et inventent pour eux-mêmes des conditions de vie qui leur permettent de

¹ Hébert Dautheville-Guibal remplace Michel Paramelle. Il restera président de l'Aftam jusqu'en 2002.

² La brochure du PEA est d'ailleurs illustrée par de nombreuses photographies de personnes hébergées, formées ou accompagnées par l'Aftam. Le choix des photographies veut clairement mettre en avant la diversité des origines des personnes prises en charge.

³ Aftam, PEA 1991-1995, extraits tirés des p.9, 13, 19 et 27.

conserver leur identité. (...) A cette époque les migrations africaines avaient un caractère transitoire et l'un des buts que l'Aftam voulait se donner était de permettre aux Africains de rentrer chez eux avec une formation adaptée à une insertion durable dans leur pays d'origine.

Jusqu'en 1974 (...), la noria permettait un renouvellement régulier de la main-d'œuvre africaine. Après quelques années passées en France à venir en aide à sa famille restée au pays, l'immigré laissait la place à un autre membre du "clan". (...) Rétrospectivement, on peut remarquer que le coup d'arrêt de 1974 a surtout eu pour effet de fixer définitivement les immigrés en France. Toute la problématique s'en trouve bouleversée puisque, dès lors, le problème majeur n'est plus de former des Africains à un retour illusoire, mais, au contraire, de les aider à s'intégrer à la société française. L'Aftam n'échappe pas à cet état de fait puisque la plupart de ceux qu'elle héberge et qu'elle forme resteront en France de manière permanente et ne considèrent plus les foyers comme une résidence provisoire. »¹

Ce changement de paradigme, ce renversement de « problématique » pour reprendre les termes de Stéphane Hessel, s'opère au sein de l'Aftam au début des années 1990. Il se traduit notamment par la mise en place d'un projet de « développement social des foyers » visant à « intégrer » les foyers et leurs résidents dans la ville, et plus largement dans la société environnante.

II.3. Une expérimentation et ses limites : le « développement social des foyers »

Le début des années 1990 constitue une période de réflexion et d'expérimentation au sein de l'Aftam. Après l'élaboration de son premier PEA, l'association initie, en 1991, un programme de « développement social des foyers » (DSF), en référence au « développement social des quartiers » (DSQ) mis en place au début des années 1980 en direction des grands ensembles d'habitat social². Avec ce projet expérimental, l'Aftam cherche à s'inscrire dans les objectifs affichés au niveau national concernant les foyers : il s'agit d'intervenir non seulement sur le bâti mais aussi sur le volet social, de favoriser une « intégration » à la fois urbaine et sociale des établissements et de leurs résidents.

Ce projet commence par la création, au sein de l'association, d'une cellule appelée « Bureau Recherche Insertion Aftam » (BRIA). Celle-ci rassemble un petit groupe de cadres piloté par Michel Fiévet, chargé de mission qui avait conduit, l'année précédente, l'étude sur les « Africains noirs résidant en foyers » évoquée précédemment. La mission dévolue au BRIA consiste à « formuler des propositions concrètes en vue d'établir et de promouvoir des solutions efficaces réclamées par une meilleure insertion dans la cité des résidents immigrés et des foyers Aftam » et à « préciser de quels moyens l'Aftam peut se doter pour accentuer la gestion sociale de ses foyers, en cohérence avec les politiques officielles d'une "intégration" soucieuse de rejoindre l'expérience et les besoins de groupes d'immigrés des foyers »³. Le BRIA s'appuie sur la définition de l'« intégration » proposée dans le premier rapport du HCI, à savoir :

« Un processus spécifique par lequel est suscitée la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales. Ce qui induit (contrairement aux pratiques anglo-saxonnes), d'obéir à une logique d'égalité et non à une logique de minorités [souligné dans le texte] »⁴.

¹ Aftam communication, juin 1992, n°1.

² Les programmes de DSQ voient le jour au début des années 1980, à la suite des rapports Schwartz, Bonnemaïson et Dubedout. Reprenant le répertoire d'idées et d'action élaboré par le groupe Habitat et Vie Sociale quelques années auparavant, le DSQ cible des quartiers identifiés comme « sensibles » (cumulant des handicaps sociaux, économiques et urbains) et vise à améliorer tous les aspects de la vie quotidienne des habitants en décloisonnant les interventions sectorielles (éducative, sociale, urbaine, économique, préventive...). Ces programmes mettent en avant des « mots d'ordre de globalité des projets, de transversalité, d'intégration urbaine, de participation des habitants et du renforcement du rôle des collectivités locales » (Le Garrec, 2010 : 109).

³ « L'insertion... », Compte-rendu de la réunion de recherche et d'ébauche d'un projet tenue le 7 mai 1991 à Compiègne.

⁴ Rapport du HCI de février 1991, p.10, cité dans « L'insertion... », Compte-rendu de la réunion tenue le 7 mai 1991 à Compiègne.

Le BRIA définit ensuite une action expérimentale dont la mise en place doit commencer dans sept « sites pilotes » (Compiègne, Sevran, Sens, Châteauroux, Persan, Porcheville, Creil). Ces établissements sont choisis pour la diversité de leur situation géographique mais aussi parce que des travaux de réhabilitation importants y sont projetés dans les mois ou années à venir, ce qui devrait permettre, selon le BRIA, « une plus grande mobilisation des résidents et des autorités locales »¹. On retrouve ici le principe de projet global liant intervention sur le bâti et sur le social. Notons qu'aucun des « sites pilotes » retenus ne fait partie des « foyers-dortoirs » franciliens considérés par l'Aftam comme particulièrement problématiques, et aucun n'est peuplé exclusivement par des migrants africains, certainement parce que les projets de réhabilitation ou de résorption de ces foyers peinent encore à se concrétiser. Le contenu précis des actions expérimentales concrètes envisagées par le BRIA apparaît difficile à saisir à travers les archives consultées, mais celui-ci met l'accent sur la recherche d'une construction collective de la démarche et sur la participation des résidents, ainsi que sur la mise en œuvre d'une méthodologie de projet : réalisation d'un diagnostic, définition d'objectifs, élaboration de procédures, évaluation. Les précisions relatives aux diagnostics à réaliser dans le cadre de cette démarche montrent bien la façon dont l'Aftam envisage la démarche de DSF en fonction de son histoire et de ses spécificités : il s'agit de favoriser la « banalisation » des foyers tout en mettant en valeur le rôle de ces derniers en tant qu'équipements « culturels » spécifiques jouant un rôle bien plus large que le seul hébergement :

« Le diagnostic doit porter sur la place du foyer dans l'environnement urbain et sur les liens qu'il entretient avec l'extérieur mais aussi sur ses fonctions sociales, au-delà de l'hébergement : il s'agit de « situer le bâti du foyer dans la relation avec le cadre extérieur (excentré, intégré, répulsif, banalisé...) ; souligner les capacités du foyer en termes de lieux de vie et d'échanges et de production : espaces "culturels" réservés aux rencontres collectives (repas, fêtes, lieux de culte et de palabres, etc.), aux rencontres personnelles et individualisées, aux échanges commerciaux ou à la fabrication artisanale ; répertorier l'essentiel des réseaux reliant le foyer au monde extérieur du quartier, de la cité, des lieux d'origine des immigrés résidents ; préciser les obstacles les plus habituels s'opposant ou retardant la "banalisation" urbaine du foyer et de ses équipements. »²

Fin 1991, un « référentiel » du projet de développement social des foyers est défini de façon plus précise. Il fait référence aux 10 axiomes définis par le Haut Conseil à l'Intégration (cf. *supra* §II.1), au PEA de l'Aftam ainsi qu'à deux axes généraux ainsi formulés par la direction générale :

« Un objectif central : insérer le foyer dans la cité en tant que mode d'habitat normalisé, le faire reconnaître comme tel. Le foyer est un mode d'hébergement qu'un résident peut légitimement choisir comme un mode "normal" de logement, parce qu'il correspond à ses besoins, ses attentes ; le foyer doit être un "lieu de vie" ouvert : un lieu où peuvent entrer ceux qui vivent dans l'environnement, un lieu ressources que peuvent utiliser les acteurs de la cité ; le partenariat est une priorité, une obligation (avec la mairie et les organismes qui comptent dans la cité).

Un objectif complémentaire : contribuer à l'insertion sociale et professionnelle des résidents, les amener à exploiter leur potentiel, leur donner la possibilité de s'épanouir. Les champs d'intervention sont : emploi, logement, formation (ville, famille, lois et institutions, langue, école), santé (hygiène, mœurs), considérant que "insérer" signifie pour l'AFTAM : viser à ce que le résident ait un statut social normalisé (conforme aux règles, aux lois...); agisse en conformité avec des pratiques sociales normalisées (reconnues normales, en France, aujourd'hui) ; acquiert une culture civique. »³

Ainsi défini, le projet de DSF de l'Aftam porte sur deux niveaux d'intervention – celui du foyer et celui du résident – et il est porteur d'une visée normalisatrice à chacun de ces niveaux. En ce qui concerne les résidents, la mise en place du DSF s'accompagne d'un changement de discours au sein de l'association. Il ne s'agit plus de leur permettre de conserver, au sein des foyers, ce qui était

¹ Procès-verbal du CA du 26 mai 1992, annexe II : « Accompagnement social : DSF ».

² Compte-rendu de la réunion de recherche et d'ébauche d'un projet tenue le 7 mai 1991 à Compiègne.

³ « Initialisation du Projet de Développement Social des Foyers », Compte-rendu du séminaire de Chantilly des 19 et 20 septembre 1991.

considéré comme leurs « traditions » ou leur « culture », mais plutôt de faire en sorte qu'ils se conforment aux modes de vie et aux normes, juridiques comme sociales, du pays d'émigration :

« Cette année, un effort particulier a été entrepris sur l'ensemble des foyers pour que nos résidents prennent conscience de l'obligation qu'ils ont de respecter les usages du pays où ils vivent, de respecter les règles établies, et d'une certaine manière, d'assimiler les modes de vie de l'environnement. Ainsi, dans les centres pilotes, une action d'information a été faite auprès des résidents afin de les inciter à remplir leur déclaration d'impôts, initiative qui a été largement suivie dans d'autres foyers. »¹

Fin 1991, les contours des initiatives considérées comme relevant du DSF se précisent : il s'agit surtout de rencontres et de prises de contact avec les acteurs locaux (équipes municipales, associations), d'interventions favorisant un meilleur entretien des foyers et en particulier de leurs abords en vue de leur « banalisation » dans le paysage urbain (« action intensive pour assurer au foyer une tenue et un "look" permettant de s'agréger aux normes de l'urbanisme environnant sans donner l'impression d'une verrue agressive »²) ou encore d'actions plutôt orientées vers la lutte contre des phénomènes de délinquance se produisant dans certains foyers (« fermeture de bars ne donnant pas les assurances nécessaires de contrôle ou liés à des problèmes de drogue et recherche pour une alternative en termes de lieux de vie »³).

Après une première année d'expérimentation, la présentation du projet dans le journal interne de l'Aftam insiste sur les liens à construire entre « le foyer » et « la ville », la « banalisation » des établissements et la nécessité d'un renouveau en matière d'accompagnement des résidents :

« Ce projet est simple dans son énoncé : il propose d'ouvrir le foyer à la ville, d'ouvrir la ville au foyer. Sept centres « pilotes » ont été choisis à cet effet. Les objectifs assignés sont clairs :

- donner à chaque résident la possibilité d'avoir, de construire et de réaliser un projet de vie en société française 1992 ;
- donner à chaque foyer le visage d'un habitat banalisé, d'un logement provisoire, refuge et ressource, à taille humaine.

L'avenir est ouvert à des foyers qui soient des lieux privilégiés d'adaptation, de remise à flot, sur un parcours d'intégration après une migration, un événement familial, une rupture d'équilibre. Cette vocation, soulignée par les « sages de l'intégration » [le Haut Conseil à l'Intégration], est parfois à retrouver. Les résidents à accueillir ne sont plus en majorité des étrangers primo-arrivants. Le personnel est aujourd'hui réduit et, de ce fait, trop peu disponible à l'accompagnement social. Il y a un contexte nouveau pour l'action sociale dans les foyers. De nouvelles perspectives s'ouvrent à une action sociale en faveur des résidents qui ne sont plus des primo-arrivants mais qui, pour beaucoup, n'en requièrent pas moins un accompagnement et une créativité sociale soutenus. Définir et mettre en œuvre une nouvelle dimension sociale du logement en foyer est le sens de l'initiative que nous appelons Développement Social des Foyers ».⁴

Au cours des années suivantes, la mise en œuvre du DSF consiste à systématiser, formaliser et ouvrir au partenariat des actions d'accompagnement social qui étaient souvent déjà réalisées, de façon informelle et partielle, par les directeurs de foyers. Le développement du projet est favorisé, à partir de 1994, par le soutien du FAS qui dispose d'une ligne financière dédiée. Des actions de formation sont réalisées auprès des directeurs de foyers, suivant quatre axes d'intervention : aide administrative, accompagnement social en direction des bénéficiaires du RMI, prévention santé et aide aux personnes vieillissantes. Les membres du BRIA envisagent alors l'intégration des projets de DSF dans les contrats de ville en préparation.

¹ Rapport d'activité de l'année 1991.

² Procès-verbal du CA du 26 mai 1992, annexe II : « Accompagnement social : DSF ».

³ Procès-verbal du CA du 26 mai 1992, annexe II : « Accompagnement social : DSF ».

⁴ Aftam communication, n°1, juin 1992.

Comme l'évoque l'extrait du journal interne de l'Aftam ci-dessus, le projet de DSF s'accorde bien avec la vision du foyer proposée par le HCI dans son rapport de 1991 : celle du foyer comme habitat temporaire et « institution sociale ». Toutefois, les dirigeants de l'Aftam soulignent rapidement les limites des orientations proposées par le HCI par rapport aux réalités des foyers gérés par l'association. Ils estiment que la politique d'« intégration » définie au niveau national est en décalage avec les préoccupations d'une partie des résidents, en particulier les migrants africains qui occupent les « foyers-dortoirs » selon des modalités communautaires. Ils plaident donc en faveur d'une prise en compte de ce qu'ils considèrent comme des spécificités propres à ces foyers et adoptent une position plus proche de celle des rédacteurs du rapport de juin 1992 sur « l'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire » cité plus haut :

« Que dire des foyers-dortoirs ? (...) Ce mode d'habitat est en marge de notre société et des normes reconnues. Il fait scandale et la "résorption" de ces foyers est périodiquement à l'ordre du jour. (...) Nos résidents ne sont plus dans une perspective de retour, notamment parce qu'ils ne peuvent plus se faire remplacer par un des leurs. La politique française menée actuellement vise plus à leur intégration, même si celle-ci n'est pas tellement de leur goût vu que les moyens qui la favoriseraient ne suivent pas... En Ile-de-France notamment, les responsables ne sont pas en mesure d'offrir à ces émigrés des logements sociaux en nombre suffisant ni surtout des logements adaptés à leur mode de vie ; l'investissement qu'il y faudrait consacrer ne semble pas prioritaire. »¹

« La politique d'intégration des immigrés résidant régulièrement sur le territoire inclura, dans toutes les hypothèses, une résorption des foyers-dortoirs accompagnée du relogement de leurs occupants. (...) La spécificité des questions se rapportant plus particulièrement aux foyers d'Africains du sud du Sahara ayant conservé des habitudes de vie communautaire et tenant à garder entre eux et avec leurs villages d'origine une solidarité forte doit pouvoir être prise en compte. Sinon, le respect formel de réglementations qui les ignorent conduit à s'installer dans la fiction puis à fonctionner dans la contradiction. (...) Il serait nécessaire qu'une mission soit confiée en ce domaine à un haut fonctionnaire et lui permette d'accorder des dérogations ou, tout au moins, de faire aboutir les adaptations réglementaires qu'il jugerait nécessaire. »²

Ainsi, la démarche de DSF présente rapidement des limites par rapport aux « foyers-dortoirs » franciliens qui continuent à jouer un rôle d'accueil de travailleurs migrants. Pour les dirigeants de l'Aftam, tout projet visant l'« intégration » des résidents suppose d'abord une intervention sur le bâti permettant la résorption des « foyers-dortoirs ». Quelques avancées en la matière se font jour au milieu des années 1990 : des études sont lancées sur les foyers de Vincennes, Boulogne et Aubervilliers³, et l'Aftam se dote en 1995 d'une Direction des programmes afin de pouvoir prendre en charge la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie immobilière des projets. Néanmoins, le conflit qui éclate autour de la résorption du foyer Nouvelle France en 1995 rappelle la difficulté de l'entreprise. Alors qu'une solution semble se dessiner après 12 ans de statu quo et que le projet est présenté par les pouvoirs publics comme un exemple à suivre pour de futures opérations, les résidents s'opposent à la proposition de relogement qui leur est faite et se mobilisent contre le projet, qui n'aboutit pas⁴.

Comme on l'a observé dans la première partie de la thèse, le conflit du foyer Nouvelle France et sa forte médiatisation, puis la publication l'année suivante du rapport Cuq qui condamne avec virulence les modes de fonctionnement communautaires propres aux « foyers d'Africains noirs », participent à la construction dans l'espace public d'un problème des « foyers africains ». Ces années constituent également une période charnière pour l'Aftam, c'est ce que l'on va voir à présent.

¹ Aftam communication, juin 1992, n°1 : « les foyers demain ? ».

² « Restructurer, résorber les foyers-dortoirs, trouver des capacités nouvelles » : document en pièce jointe au PV du CA du 26 mai 1992.

³ Dans le cadre de la restructuration du quartier liée à la construction du Stade de France.

⁴ Précisons que, face à l'impossibilité d'accéder à toute opportunité foncière permettant le « desserrement » de l'établissement, alors même que les foyers montreuillois faisaient partie des « sites pilotes pour l'intégration » définis par le gouvernement quelques années auparavant, l'Aftam avait fini par abandonner la gestion de ce foyer en 1993, conduisant le foyer à une situation d'autogestion et amenant les autorités préfectorales à se saisir du dossier.

III. Vers une politique pragmatique de mise aux normes dans les « foyers à peuplement communautaire » (1996-2012)

Cette dernière période apparaît ambivalente pour l'Aftam, qui est prise entre son histoire de gestionnaire spécialisé dans l'accueil des migrants africains et son héritage plutôt multiculturaliste et différentialiste d'un côté, et les nouvelles injonctions des politiques publiques liées au Plan de traitement des foyers, qui portent sur la mise aux normes du bâti et des modes d'occupation selon une approche républicaine et universaliste d'un autre côté. Tandis que l'association continue de diversifier ses activités et de promouvoir une image d'elle-même renouvelée, elle renoue avec sa spécialisation historique en reprenant en gestion de nombreux foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains gérés jusqu'alors par d'autres organismes (III.1). Dans le même temps, le discours de l'association vis-à-vis des modes d'occupation communautaires évolue en suivant le durcissement des textes officiels et de la position des pouvoirs publics au niveau national (III.2). Pour autant, lorsque l'Aftam construit, au cours des années 2000, une politique visant la mise aux normes des modes d'occupation dans ses établissements maintenant qualifiés de « foyers à peuplement communautaire », celle-ci reste empreinte des héritages du passé (III.3).

III.1. De l'Aftam à Coallia : entre re-spécialisation, diversification des activités et banalisation de l'image de l'association

A partir du milieu des années 1990, l'Aftam connaît un développement considérable. En 1995, l'association compte environ 450 salariés, elle gère 42 foyers de travailleurs migrants, un peu plus de 1 000 places d'établissements sociaux¹ et quatre centres de formation. Son chiffre d'affaires est d'environ 145 millions de francs, soit un peu plus de 20 millions d'euros. Un peu moins de vingt ans plus tard, fin 2012, le nombre de salariés a été multiplié par cinq, l'association gère plus de 140 structures de type foyer ou résidence sociale², plus de 5 000 places d'hébergement social, une trentaine d'établissements et services médico-sociaux ainsi que trois « pôles de promotion sociale »³. Son chiffre d'affaires, multiplié par dix, atteint presque 200 millions d'euros. Ce développement est lié à deux mouvements : d'une part, un fort accroissement du parc de foyers de travailleurs migrants de l'association en Ile-de-France ; d'autre part, la poursuite de la diversification de ses activités.

Au cours des années 1990 et 2000, le parc de foyers de l'Aftam s'accroît fortement, suite à des reprises d'établissements gérés par des associations connaissant de sérieuses difficultés financières. En 1996, l'Aftam intègre 19 foyers gérés jusqu'alors par l'AFRP (Association des Foyers de la Région Parisienne). Son parc passe à 61 établissements, soit 12 904 lits (près de 10% des capacités d'accueil nationales), ce qui la place au premier rang des associations gestionnaires, derrière la Sonacotra. Dix ans plus tard, l'Aftam reprend en gestion 31 foyers franciliens auparavant administrés par trois organismes : l'Assotraf (Association de Soutien aux Travailleurs Africains) – 6 foyers, le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CAVSP) – 4 foyers – et l'association Soundiata Nouvelle – 15 foyers et 6 résidences sociales. Ce développement répond à plusieurs logiques. Il résulte notamment

¹ Les établissements sociaux regroupent alors les CADA, CPH, CHRS, foyers pour personnes âgées, foyers pour personnes handicapées...

² 48 foyers de travailleurs migrants, 73 résidences sociales, 13 maisons-relais, 6 établissements d'intermédiation locative.

³ Les « pôle de promotion sociale » au sein de l'Aftam regroupent les activités de formation et d'accompagnement social réalisées par l'association. Ils sont donc constitués essentiellement de formateurs, de travailleurs sociaux et de personnel d'encadrement.

d'une stratégie des dirigeants de l'Aftam qui cherchent à accroître l'assise financière de l'association, à permettre la réalisation d'économies d'échelle et à faire de l'Aftam un acteur incontournable du secteur des foyers de travailleurs migrants. Mais ils souhaitent également développer les capacités d'intervention de l'association en matière de réhabilitation des foyers vétustes. Pour ce faire, ils veulent favoriser l'acquisition, par l'association, des foyers dont elle assure la gestion ainsi que le développement de compétences en maîtrise d'ouvrage. Cette stratégie est notamment impulsée par le nouveau Directeur Général nommé en 1999 (recruté en 1994 en tant que Directeur Administratif et Financier, il a quitté ses fonctions lors de son départ à la retraite début 2014). Ayant auparavant effectué toute sa carrière au sein de la Sonacotra, on peut supposer qu'il importe, de la société d'économie mixte vers l'Aftam, une culture professionnelle, des références et des façons d'envisager le fonctionnement du secteur des foyers. En l'occurrence, le fait d'être à la fois propriétaire et gestionnaire constitue, selon lui, un atout pour la Sonacotra dans la mise en œuvre des projets de réhabilitation, atout qu'il cherche à apporter à l'Aftam :

Directeur Général de l'Aftam de 1999 à 2014 (DG Aftam) :

DG Aftam : « Lorsque je suis arrivé à l'Aftam, en 1994, les foyers étaient gérés avec l'aide de subventions très importantes qui venaient du FAS. (...) On savait que les subventions allaient disparaître progressivement puisque c'était le grand discours de la puissance publique depuis les années 1970 que d'annoncer une raréfaction des financements et des subventions, donc il fallait commencer à affronter l'avenir. En 1995, avec l'ancien Directeur Général, l'analyse qu'on fait nous, si on veut affronter l'avenir, c'est qu'on va être obligé de grossir. Et la faillite de l'AFRP est une occasion de grossir pour se donner une base d'intervention plus forte. Parce que le problème de l'Aftam à l'époque, c'était un problème d'incapacité d'intervenir, de faire des gros investissements parce qu'il n'y avait pas de réserves [financières]. Donc c'était difficile d'envisager la rénovation par manque de ressources financières mais également par un raisonnement un peu simpliste de l'Etat qui consistait à dire : les associations gèrent les foyers mais ce sont les bailleurs HLM propriétaires qui vont faire les travaux de rénovation. Il faut savoir que les FTM ça n'a jamais été les stars du monde HLM (...), et il y a toujours eu de fortes réticences des collectivités locales vis-à-vis des FTM. Cette réticence-là se caractérisait aussi par des réticences au niveau des opérateurs HLM qui sont obligés de travailler beaucoup avec les maires. Donc à l'époque on n'avait pas de sous, et pas véritablement une grosse volonté des propriétaires HLM de faire des travaux de rénovation. Donc on a commencé à travailler sur une stratégie qui consistait à grossir et à acquérir des compétences en maîtrise d'ouvrage, en matière de construction ou de réhabilitation lourde des foyers. Moi je venais de la Sonacotra, une de ses caractéristiques par rapport à ses confrères c'est qu'elle est propriétaire et gestionnaire en même temps, ce qui lui donne des marges de liberté et de manœuvre relativement importantes par rapport aux associations. Donc à l'époque où on fait le dossier de reprise de l'AFRP, la volonté c'est véritablement de se donner les moyens de pouvoir intervenir lourdement sur les foyers, notamment en devenant propriétaire. Et l'AFRP à l'époque était propriétaire de 7 ou 8 foyers. »¹

La stratégie conduite par les dirigeants de l'Aftam à partir du milieu des années 1990, ainsi que la mise en œuvre des premiers projets de réhabilitation dans le cadre du Plan de traitement, permet à l'association de devenir progressivement un opérateur crédible en matière de maîtrise d'ouvrage aux yeux de l'Etat et des financeurs, contrairement à d'autres organismes de moindre envergure, dont l'Assotraf. C'est pourquoi un rapprochement entre l'Aftam et l'Assotraf s'opère au début des années 2000, avant une fusion-absorption en 2006 :

DG Aftam : « L'Assotraf était en discussion avec la CILPI sur la rénovation de ses foyers, notamment les trois foyers lourds qui étaient Tillier, Ivry et Drancy. (...) Tout le monde veut que la réhabilitation se fasse mais l'Etat a quelques doutes sur la capacité de l'équipe de l'Assotraf, dont une des caractéristiques à l'époque était d'être propriétaire de ses foyers. Tout le monde doutait de la capacité de l'Assotraf à mener ces opérations-là, financièrement mais aussi techniquement. Donc l'Etat fait pression sur l'Assotraf pour qu'elle se rapproche de l'Aftam. Ça s'est fait en deux stades : premier stade, un accord entre deux associations dans lequel il est défini que l'Assotraf subsiste en

¹ Ces propos, ainsi que ceux retranscrits dans les deux extraits suivants, sont issus d'un entretien d'environ une heure réalisé par Michel Hoare, membre du COPAF, le 18 avril 2014, deux mois après le départ à la retraite du Directeur Général.

tant qu'association mais que les services du siège intègrent ceux de l'Aftam. Un certain nombre d'administrateurs de l'Aftam deviennent administrateurs de l'Assotraf, ce qui permet de sécuriser un peu l'Etat. Et deux ans après, l'Etat nous dit « oui mais on ne veut quand même pas prêter d'argent à l'Assotraf », donc ça a provoqué la fusion-absorption de l'Assotraf par l'Aftam. »

Les propos de Gérard Delacroix, président de l'Aftam de 2002 à 2012, vont dans le même sens :

Président de l'Aftam de 2002 à 2012 (Pdt Aftam) :

Pdt Aftam : « On a été confronté à des demandes, notamment avec l'Assotraf. L'Assotraf était confrontée à la politique de traitement des foyers, qui exige une maîtrise d'ouvrage importante, des services compétents, une assise financière importante. Et aussi les prêteurs estimaient qu'une telle association n'avait pas la surface financière suffisante pour rassurer les financiers. Donc l'Assotraf s'est trouvée confrontée à un premier problème d'adossement à une association, elle s'est adressée à l'Aftam, il y a eu une première phase de collaboration, d'intégration de l'encadrement, d'échange d'administrateurs qui a duré 2 à 3 ans et ensuite le CA de l'Assotraf a estimé qu'il était plus raisonnable d'aboutir à un processus de fusion. »¹

En 2007, l'absorption de l'association Soundiata Nouvelle par l'Aftam répond, selon le Directeur Général de l'époque, à une autre logique. Il s'agit alors d'éviter un « effet domino » des problèmes rencontrés par la Soundiata Nouvelle dans ses établissements (mouvements de grèves de loyer et de contestation) sur les foyers gérés par l'Aftam :

DG Aftam : « Notre première réaction, en interne, on se dit "on ne va pas mettre nos doigts là-dedans parce que c'est un peu le foutoir". Il y a une vingtaine de foyers, il y a des relations compliquées [avec les résidents]... (...) Donc à l'époque on se dit on ne va pas aller mettre les mains à Soundiata Nouvelle, on va laisser la Sonacotra et l'Etat se débrouiller tous seuls. Donc ça c'est une discussion au sein du bureau du CA de l'Aftam, et puis assez vite, dans les discussions avec le président, on se dit "on n'a pas intérêt à ce que ce soit le foutoir dans les foyers de la Soundiata Nouvelle". Parce que si c'est le foutoir dans les foyers de la Soundiata Nouvelle, pourquoi ça ne le deviendrait pas chez nous ? (...) Il y a des réseaux d'information extraordinairement complexes d'un foyer à l'autre, et qui ne sont pas liés au gestionnaire. Donc analyse du problème : s'il y a le bordel dans les foyers Soundiata, ça peut venir chez nous. (...) Donc à l'époque, très vite, on bascule notre position de "on ne veut pas s'en mêler" à "on va reprendre les foyers de Soundiata Nouvelle". Donc on hérite en 2007 d'une vingtaine d'autres foyers, dont 4 qui sont très très problématiques, qui font intégralement le déficit de la maison. »

Ces reprises en gestion participent à la croissance du parc de l'Aftam, mais celui-ci se trouve augmenté de nombreux établissements tout aussi vétustes et suroccupés que les vieux « foyers-dortoirs » de l'association. En 2007, l'Aftam compte 42 foyers inscrits comme prioritaires sur les listes visées par le Plan de traitement. De plus, l'Assotraf et la Soundiata étant historiquement spécialisées dans l'accueil des migrants africains, les foyers repris en gestion par l'Aftam sont encore majoritairement occupés par cette catégorie de population. La croissance du parc de foyers de l'Aftam s'apparente donc à une forme de re-spécialisation sur ses missions historiques. Ainsi, au moment où l'association doit mettre en œuvre le Plan de traitement et la transformation des foyers en résidences sociales, son parc de foyers vétustes, suroccupés et spécialisés dans l'accueil des migrants africains s'accroît².

Mais, parallèlement à ce mouvement de re-spécialisation, la diversification des activités de l'Aftam s'accélère. L'association s'investit progressivement dans l'ensemble du champ du logement très social, de l'hébergement social et du secteur médico-social. Suivant les évolutions des politiques

¹ Propos issus d'un entretien filmé, conduit en 2009 par le directeur du Pôle de Promotion Sociale de l'Aftam dans le cadre de la réalisation d'un film documentaire sur l'histoire de l'association.

² Le rapport d'activité 2007 indique : « les foyers et résidences sociales que nous gérons accueillent très majoritairement des personnes immigrées originaires essentiellement de la vallée du fleuve Sénégal (46 %) et du Maghreb (26 %). A cet égard, l'intégration en janvier 2007 des foyers anciennement gérés par Soundiata Nouvelle a renforcé la présence de ces publics au sein du patrimoine géré par l'Aftam et, en particulier, des résidents originaires d'Afrique subsaharienne. La part des résidents originaires du Mali, de Mauritanie et du Sénégal a ainsi augmenté de 6 points entre 2006 et 2007 », p.6.

publiques, l'Aftam se lance dans la gestion de structures relevant de chaque nouveau dispositif créé par les pouvoirs publics : maisons-relais, hôtels sociaux, services médico-sociaux à destination des personnes handicapées, Lits Halte Soins Santé, accueil de jour pour personnes atteintes d'Alzheimer, centres d'hébergement de stabilisation, dispositif d'intermédiation locative... De plus, l'Aftam procède à la reprise de plusieurs petites associations intervenant dans le secteur médico-social, qui connaissent des difficultés de gestion à l'heure où les financements publics attribués à ces opérateurs se réduisent. Ce développement et cette diversification considérables, qui donnent à l'Aftam une dimension géographique nationale, entraînent des réorganisations internes. Notamment, en 2000 est créée, au sein des services centraux, une Direction du Développement et des Produits qui a vocation à favoriser le développement de nouveaux projets en effectuant des missions d'ingénierie sociale. En 2007, une nouvelle sectorisation des activités est adoptée : les établissements auparavant rassemblés au sein de « l'hébergement à caractère social » sont désormais répartis entre « l'habitat social adapté » (structures relevant du CCH telles que les foyers, résidences sociales et maisons-relais) et « l'hébergement social » (établissements relevant du Code de l'Action Sociale et des Familles, caractérisés par un accompagnement social plus soutenu, tels que les CADA et CHRS). En 2009, l'Aftam crée sa propre société anonyme d'HLM, Aftam Habitat. Cette entité a vocation à devenir propriétaire des bâtiments appartenant à l'association et à faciliter la mise en œuvre de projets immobiliers, réhabilitations ou constructions neuves. Cette création répond également à un autre objectif : améliorer les passerelles entre hébergement et logement, par le biais de la construction de logements sociaux ordinaires. Ainsi, le groupe Aftam serait amené à construire et gérer l'ensemble des maillons de la chaîne de l'« insertion par le logement ».

Sur la période 1996-2012, les changements au sein du CA de l'Aftam incarnent effectivement cette tendance à la déspecialisation de l'association ainsi que son rapprochement du milieu de la maîtrise d'ouvrage. Les nouveaux administrateurs ne sont plus issus du secteur de la coopération mais plutôt du monde du logement social et du 1% Logement, de l'immobilier et de l'aménagement urbain. Deux personnes morales entrent au CA pendant cette période : le GIC, un des principaux organismes collecteurs du 1% Logement, et l'AORIF, Association des Organismes HLM d'Ile-de-France. Le nouveau président élu en 2002, Gérard Delacroix, a exercé pendant une vingtaine d'années la fonction de Directeur Général d'une SA d'HLM, période au cours de laquelle il a également occupé le poste de secrétaire général de la fédération nationale des SA d'HLM. En 2012, il est remplacé par Patrick Laporte, haut fonctionnaire ayant occupé différentes fonctions au sein d'institutions en charge de questions d'habitat et de logement (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, ministère du Logement, Caisse de garantie du logement locatif social...).

Dans le même temps, dans la continuité de ce que l'on a observé à partir de la fin des années 1980, la diversification des activités continue de s'accompagner d'une volonté des dirigeants de l'Aftam de promouvoir une image de l'association distanciée de ses missions historiques en direction des travailleurs migrants. Le positionnement de l'Aftam en tant qu'acteur de l'« insertion » constitue toujours un fil conducteur au cours des années 1990 et 2000. Au milieu des années 2000, au moment où la Sonacotra réfléchit elle aussi à son image et s'apprête à devenir Adoma, l'Aftam change d'identité : le sigle devient le nom à part entière de l'association, qui s'appelait « Aftam – Accueil et Formation » depuis 1988. Une nouvelle identité visuelle (logo, charte graphique) est créée dans le but de moderniser l'image de l'association, accompagnée d'un slogan qui figurera dès lors sur tous les documents de communication : « donner les moyens de l'autonomie, meilleur chemin vers l'insertion ». La banalisation de l'image de l'Aftam est en quelque sorte achevée avec le changement de nom opéré en 2012, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'association : l'Aftam devient

Coallia. Les justifications apportées à ce nouveau nom insistent sur les notions de coopération, de collaboration et d'accompagnement. Le nouveau slogan – « Pour l'insertion, vers l'autonomie » – s'inscrit dans la continuité du précédent.

En revanche, au cours des années 2000, les valeurs mises en avant dans les documents de communication de l'association marquent un changement : les références historiques, de tendance plutôt multiculturaliste (« interculturel », « reconnaissance des différences », « respect des cultures »...) sont mises en retrait au profit de références plus universalistes telles que l'« humanisme » et les « droits de l'homme » :

Le PEA (Projet d'Entreprise Associative) 2000 indiquait parmi les valeurs de l'association : « **Dignité humaine** : la conviction commune aux membres de l'Association est que chaque être humain doit pouvoir accéder à l'autonomie et à la responsabilité » mais aussi : « **Respect de l'autre et reconnaissance des différences** : l'accueil de l'étranger, le respect des cultures, la rencontre de l'exclu ou de la personne menacée de marginalité inspirent l'action de l'Aftam » (p. 5).

Le PEA 2007 stipule quant à lui : « L'Aftam est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, ce qui implique aussi le respect des principes de non-discrimination, de tolérance et de solidarité. Les valeurs de l'Aftam se déclinent principalement par : **l'humanisme**, par le respect de la personne accueillie dans sa dignité et son intimité, et la croyance en la possibilité pour l'être humain d'un accomplissement qui lui soit propre, quels que soient ses dons et ses handicaps ; **la solidarité**, par la promotion de l'autonomie et de la protection des personnes, de la cohésion sociale et de l'exercice de la citoyenneté. Mais également par la prévention des exclusions et la correction de leurs effets ; **la culture des droits de l'homme**, c'est-à-dire des êtres humains avec le respect des droits de la personne, le respect des principes de non-discrimination des personnes en raison de leur origine notamment ethnique ou sociale, de leur orientation sexuelle, de leur handicap, de leur âge, de leurs opinions et convictions politiques ou religieuses » (p. 1).

Pendant cette période, l'association tend également à recruter ses cadres dans les rangs de la Sonacotra¹. Dans le même temps, le discours porté par l'Aftam sur les modes de fonctionnement communautaires existants dans les foyers se durcit : ils sont désormais constitués en problème au sein de l'association, avec la mise en place d'une démarche spécifique en direction des établissements désormais appelés « foyers à peuplement communautaire ».

III.2. Un durcissement du discours sur le fait communautaire

A partir de la mise en place du Plan de traitement des foyers en 1997, qui insiste sur l'objectif de « lutter contre des formes de repli sur des modes de vie communautaires »², l'Aftam se trouve dans une position ambiguë : elle est prise entre, d'un côté, un héritage lié à ses origines, qui favorise la prise en compte du fait communautaire et tend vers une position multiculturaliste, et, d'un autre côté, la volonté de répondre aux injonctions des pouvoirs publics qui s'inscrivent quant à elles dans la tradition républicaine³. A cette tension s'ajoutent des contraintes de gestion qui orientent également la position de l'association.

¹ Si une étude précise des recrutements serait à conduire, je pouvais relever en 2009 que trois membres du comité de direction, dont le Directeur Général, étaient d'anciens cadres de la Sonacotra et que la moitié du personnel de la Direction des Programmes était composée d'anciens responsables de programmes de la Sonacotra.

² Circulaire n°98-65 du 18 Juin 1998, Plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants, p.2.

³ Dès 1994, un texte d'orientation interne à l'Aftam explicite la volonté des dirigeants de l'association de répondre aux demandes des pouvoirs publics : « Il s'agit d'adapter mieux les prestations offertes non seulement aux attentes des résidents mais aussi au rôle que l'Etat et les partenaires locaux souhaitent leur voir jouer dans un processus d'intégration par le logement », in « Note d'opportunité 1994 » présentée lors de l'AG du 26 mai 1994.

Les documents publiés par l'Aftam à partir de la fin des années 1990 oscillent donc entre l'adoption de la rhétorique des textes réglementaires relatifs au Plan de traitement (référence à la « lutte contre des formes de repli sur des modes de vie communautaires » et promotion de la « mixité ») et le maintien d'un discours prônant le « respect des communautés ». Toutefois, le discours de l'association tend à se rapprocher, au fil du temps, de celui des textes réglementaires. Dans sa lettre de communication interne de décembre 1997, l'Aftam consacre un dossier complet au thème de la « solidarité », faisant appel au sociologue Christophe Daum pour analyser « les solidarités sahéliennes renouvelées » et « l'apport original des travailleurs immigrés Sud-sahéliens vivant en foyers »¹. Dans son deuxième Projet d'Entreprise Associative, adopté en 2000 pour six ans, l'association réaffirme son héritage multiculturaliste en plaçant parmi les valeurs qui guident son action « le respect de l'autre et la reconnaissance des différences » : « l'accueil de l'étranger, le respect des cultures, la rencontre de l'exclu ou de la personne menacée de marginalité inspirent l'action de l'Aftam »². Dans ce même document, l'Aftam déclare vouloir « rester fidèle aux populations africaines et maghrébines »³ et affirme que la transformation des foyers en résidences sociales doit permettre d'« apporter une offre de logement de qualité répondant aux attentes individuelles et collectives des résidents sub-sahariens, qui leur permette de développer leur projet de vie »⁴. L'orientation multiculturaliste de l'association apparaît également explicitement dans le projet d'« étudier la possibilité de créer un service d'aide à domicile à dimension multiculturelle, afin de permettre aux personnes vieillissantes de demeurer chez elles, en foyer ou non », ce service devant « intégrer le respect des valeurs africaines et maghrébines, car c'est faute de réponses adaptées que nombre d'immigrés demeurent en marge de ces services »⁵ précise le document. Enfin, le PEA insiste sur la volonté de l'Aftam de consulter les résidents de foyers concernant tous les « aspects courants de la vie des établissements », notamment « la question des activités informelles (confection textile, orfèvrerie, coiffure, restauration collective...) » et le « phénomène de la suroccupation ». Ces deux sujets sont alors désignés comme des « thèmes de la concertation entre les résidents et l'Aftam » et non comme des problèmes ou des dysfonctionnements.

Après la publication, en 2002, des textes réglementaires relatifs à la prorogation du Plan de traitement, la position de l'Aftam évolue dans le sens de celui des textes officiels. Le document d'évaluation du PEA publié en 2003 évoque à la fois le « respect des communautés » et le refus des « communautarismes », terme qui apparaît pour la première fois dans un document de l'Aftam, de même que l'expression « foyers à peuplement communautaire ». Si aucune définition précise de cette catégorie n'est alors donnée, ce mode de désignation introduit un changement dans la façon de problématiser les difficultés rencontrées par l'association dans la gestion de ces établissements : tandis que l'expression « foyers-dortoirs » utilisée depuis les années 1970 mettait l'accent sur les caractéristiques physiques des établissements, celle de « foyers à peuplement communautaire » insiste sur les occupants et les modes d'occupation. En effet, les « pratiques communautaires » sont désormais considérées comme problématiques, associées aux termes « problèmes », « entrave » ou encore « dysfonctionnements ». Mais ces « pratiques communautaires » sont ici critiquées sur le registre de la légalité plus que sur celui de légitimité. Autrement dit, le fait communautaire n'est pas remis en cause pour lui-même, c'est avant tout la non-conformité de certaines pratiques et de certains modes d'occupation avec les règles de droit et les règlements fixés par le gestionnaire qui

¹ Aftam Communication, n° 14-15-16, Décembre 1997, Dossier « Solidarité », p.4-5.

² Aftam, « PEA 2000 », p.5.

³ *Idem*, p.6.

⁴ *Idem*, p.8.

⁵ *Idem*, p.13.

est condamnée. En l'occurrence, ce sont essentiellement l'existence d'activités dites « informelles » et la suroccupation qui sont visées :

« Souscrivant aux orientations de la loi SRU, l'Aftam s'est attachée à mettre en œuvre des mesures qui doivent permettre de transformer les relations avec les résidents (telle que la mise en place généralisée des conseils de concertation dans les foyers et résidences sociales) et avec leur représentation (comme la réflexion sur le projet de désignation de délégués au sein du Conseil d'Administration de l'Aftam). C'est dans ce cadre renouvelé de relations que l'Aftam entend traiter des problèmes qui interfèrent sur le bon fonctionnement de certains établissements, comme dans les foyers où les pratiques communautaires représentent une entrave à une gestion des sites conforme aux règles de droit. La suroccupation importante dans un certain nombre de foyers relève par exemple de cette problématique. Les dysfonctionnements constatés dans les foyers à peuplement communautaire interpellent l'Aftam sur les limites de son action. (...)

Les résidents peuvent faire des choix de modes de vie et d'organisation communautaires dès lors que ceux-ci n'empiètent pas sur les règles de gestion et de fonctionnement de la structure. Des modes d'organisation contraires aux règles de droit ne sauraient perdurer dans certains établissements, sans préjudice pour le gestionnaire et les résidents eux-mêmes. (...)

Le respect des communautés vivant dans les foyers est une valeur à laquelle l'Aftam reste profondément attachée. Cependant l'expression des communautés ne peut aller vers des "communautarismes" qui nuisent à la reconnaissance des individus et à l'exercice des responsabilités du gestionnaire du foyer. Il est donc impératif de réaffirmer l'autorité du gestionnaire dans l'application des règles de la vie collective. Le contrat de résident est individuel et non communautaire. »¹

Les termes utilisés par l'Aftam dans son troisième Projet d'Entreprise Associative, élaboré en 2007, au moment où l'association vient de reprendre en gestion les foyers de l'Assotraf et de la Soundiata Nouvelle, se rapprochent plus nettement de ceux des textes officiels. C'est la première fois que l'expression « mixité sociale » est utilisée dans un document de communication de l'association, dans un paragraphe relatif à la transformation du bâti dans le cadre du Plan de traitement : le texte précise que l'organisation de l'espace des foyers réhabilités « doit préserver la mixité sociale intergénérationnelle, ne pas créer d'espaces de cantonnement ou de ségrégation »², les notions de « cantonnement » et de « ségrégation » faisant figure d'anti-modèles. Le PEA se rapproche également des textes officiels dans la condamnation des modes de vie communautaires, qui sont maintenant désignés comme un problème au regard de la gestion et du respect des règles de droit mais aussi au regard d'un objectif d'« intégration » ou d'« insertion » des résidents :

« Nombre de ces foyers [les foyers inscrits au Plan de traitement] portent atteinte à la dignité des conditions d'habitat et se distinguent par des modes de peuplement et d'organisation de la vie collective fortement communautaires. Certains comportements et pratiques perturbent les conditions de vie des résidents, la gestion, et l'intégration au sein des quartiers et des villes d'implantation. Il est donc aussi urgent que nécessaire de les réhabiliter. (...) Il faudra également redéfinir les relations gestionnaire/résidents autour d'un projet commun qui concilie l'attachement des résidents à des solidarités communautaires avec le respect des prérogatives du gestionnaire et du cadre légal. Sortir du logement spécifique, réinsérer le foyer dans la politique urbaine, favoriser l'insertion des résidents, tels sont les enjeux de la transformation du foyer en résidence sociale. »³

La position affichée par l'Aftam se rapproche donc, au fil du temps, de celle des textes officiels. Rappelons que les années 2006-2007 sont marquées par l'élaboration d'une réforme du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans un sens particulièrement restrictif et par la multiplication des opérations d'arrestation de sans-papiers, notamment dans et aux abords des foyers de travailleurs migrants. Ces événements renforcent l'image des « foyers d'Africains noirs » comme « zones de non-droit » dénoncée par le rapport Cuq. Néanmoins, comme le montre l'extrait

¹ Aftam, « PEA 2000-2003. L'évaluation », 2003, p.4, 9 et 10.

² Aftam, « PEA 2007 », 2007 p.8. Document disponible en ligne : www.aftam.fr.

³ PEA 2007, 2007, p.6. Document disponible en ligne : www.aftam.fr.

ci-dessus, l'association affiche toujours la volonté de concilier respect de la réglementation et respect des « solidarités communautaires », dessinant les contours d'une recherche de compromis. Voyons comment cette position se décline d'un point de vue opérationnel, à travers la construction progressive d'une politique interne visant la mise aux normes des pratiques et des modes d'occupation considérés comme des dysfonctionnements.

III.3. La mise aux normes des activités « informelles » et des modes d'occupation communautaires : une posture pragmatique et gestionnaire

Dès le milieu des années 1990, des premières études et actions sont initiées au sein de l'Aftam, toujours sous la houlette de Michel Fiévet, en vue de la mise aux normes des modes d'occupation dans les établissements désormais désignés par les expressions « foyers africains » ou « foyers d'immigrés sud-sahéliens ». Elles se concentrent d'abord sur la présence dans les foyers d'activités dites « informelles ». En 1995 est créé un « Observatoire Aftam 93 d'orientation et d'action sociale » qui entame une réflexion sur les foyers montreuillois. Financé notamment par le ministère de la Coopération, œuvrant en lien avec les associations de migrants et de développement (notamment le GRDR) et cherchant à prendre en compte le lien entre les résidents et leur pays d'origine, cet observatoire s'inscrit dans l'orientation et la philosophie originelles de l'Aftam. Guidé par l'objectif d'apporter aux résidents « les conditions d'un mieux-vivre ici et là-bas » et d'entamer « un processus concerté de normalisation », cet observatoire entame un travail sur la thématique des « artisans et petits commerces ». Il cherche d'abord à recenser et connaître les pratiques existantes pour ensuite envisager des perspectives de mise aux normes. Les métiers et activités recensés sont nombreux : forgerons/bijoutiers ; cuisinières ; tailleurs/couturiers ; coiffeurs ; mécaniciens ; commerçants (dont « bouchers ambulants ») ; marabouts. Insistant sur les fonctions à la fois économiques, sociales et culturelles de ces activités, le rapport de l'observatoire explique que celles-ci ont pris de l'ampleur à la faveur des crises qui ont frappé les villages d'origine (sécheresse au Sahel en 1983-84) comme les foyers (montée du chômage, progression du nombre de « sans-papiers »). Le rapport insiste sur le rôle redistributif de ces activités, qui permettent à ceux qui n'ont pas d'emploi de bénéficier d'un minimum de revenus ou de fournir un travail en échange du soutien offert par les compatriotes, et à ceux qui disposent de revenus trop modestes de les compléter. Les perspectives proposées consistent donc à trouver des solutions de compromis « sans tuer les réseaux de solidarité qui se déploient en ces activités en faveur des plus démunis et des plus déracinés » et à rechercher, en lien avec des juristes, des formes de « légalisation allant dans le sens d'une "discrimination positive" », à l'instar du statut hybride des vendeurs de presse de rue ou des régimes particuliers des activités exercées dans le cadre des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires comme Emmaüs ou dans le secteur de l'insertion par l'activité économique.

En 1997, l'Aftam lance une étude de plus grande ampleur sur le sujet, portant sur l'ensemble de son parc de foyers francilien. L'association réaffirme alors son engagement en faveur de la mise aux normes des pratiques installées dans ses établissements. Ici l'objectif affiché est de parvenir à une « solution négociée entre les résidents et les différents partenaires »¹. Cette étude identifie 18 foyers « abritant des activités économiques autogérées » et souligne l'importance du nombre de chômeurs et d'occupants sans titre (« surnuméraires ») parmi ceux qui les exercent. Retenons que les auteurs

¹ Réalité et enjeux des petits métiers dans les foyers Aftam d'Ile-de-France, Aftam, Novembre 1997, p.5.

préconisent, pour toutes les activités exceptée la restauration collective, l'externalisation (transfert des lieux de production à l'extérieur des foyers) et la régularisation dans le droit commun (et non pas dans un régime spécifique). Le rôle de l'Aftam consisterait alors à accompagner ces régularisations en favorisant la formation des artisans concernés, la recherche de locaux appropriés, de financements, etc. En revanche, l'étude plaide en faveur du maintien dans les foyers de l'activité de restauration lorsqu'elle existe et propose la mise en place d'un travail de médiation auprès des équipes de cuisinières et des résidents dans le but d'aboutir à une mise aux normes progressive de l'activité (règles d'hygiène et de sécurité, droit du travail), mais dans le cadre d'un régime spécifique qui reste à déterminer. En effet, selon le rapport, « toute tentative d'assimilation [dans un régime de droit commun] débouchera forcément sur la destruction pure et simple d'une pratique de restauration originale qui nous paraît aujourd'hui indispensable à cette communauté »¹.

Après ces premières réflexions qui prennent un coup d'arrêt avec les polémiques suscitées par le rapport Cuq, c'est au cours des années 2000 qu'ont lieu des réalisations concrètes ainsi que la formalisation d'une politique interne à l'association de « traitement des foyers à peuplement communautaire », dits « FPC ». Sans entrer dans le détail des modalités de mise en œuvre de cette politique, relevons comment et dans quels termes l'Aftam identifie et formule les problèmes, ainsi que leurs modes de résolution. Les documents relatifs au traitement des « FPC » ne donnent pas de définition précise de ce qui constitue un « foyer à peuplement communautaire ». Cependant, lors d'un séminaire en 2009, le directeur général en donne la définition suivante :

DG Aftam : « On appelle Foyers à Peuplement Communautaire les foyers dans lesquels la majorité des résidents est originaire du Mali, du Sénégal, de la Mauritanie. Dans ces foyers, les modalités de gestion de la vie quotidienne échappent partiellement ou totalement au gestionnaire. Ce sont des foyers où l'Aftam est tolérée comme gestionnaire. »²

D'un point de vue opérationnel, les foyers sont effectivement classés dans un tableau synoptique comme relevant de la catégorie des « FPC » en fonction de leur peuplement, et plus précisément de la part des migrants originaires des pays d'Afrique subsaharienne parmi les résidents.

Le « traitement des FPC » devient un axe prioritaire d'intervention pour l'association à partir de 2003 (cf. annexe 9), au même titre que la mise en œuvre du Plan de traitement. Pour l'Aftam, ces deux programmes, qui portent pour une large part sur les mêmes établissements, sont complémentaires : le premier « vise le fonctionnement interne des établissements » tandis que le second concerne la réhabilitation du bâti, mais les deux « concourent au même objectif global »³. La mise en œuvre de la démarche interne relative aux modes d'occupation des « FPC » peine d'abord à se concrétiser, mais le sujet est remis à l'agenda en 2006 par la reprise des foyers Assotraf et Soundiata Nouvelle, qui augmente fortement le nombre de foyers concernés. Fin 2006, la démarche est donc lancée par le biais d'un séminaire et de la mise en place d'un groupe de travail interne, qui a pour mission de réaliser un « guide de bonnes pratiques » à partir d'une dizaine de « sites pilotes ». En 2007, à l'occasion de la publication du nouveau Projet d'Entreprise Associative, le traitement des « FPC » est de nouveau affiché comme une priorité, avec l'objectif de « faire progresser les conditions d'accueil dans les FPC, dans une perspective de normalisation visant à rompre avec les

¹ Réalité et enjeux des petits métiers dans les foyers Aftam d'Ile-de-France, Aftam, Novembre 1997, p.32.

² « Démarche de l'Aftam pour les foyers à peuplement communautaire », Compte-rendu des Journées professionnelles des 4 & 5 juin 2009.

³ Lettre mensuelle d'information des personnels de l'Aftam, n°74, mars 2008, p.1.

situations de fonctionnement en marge du droit »¹ (cf. annexe 10). Les lignes directrices de ce programme portent sur la lutte contre la suroccupation, la suppression des activités artisanales et commerciales à l'exception des cuisines « susceptibles d'être mises aux normes » ainsi que la reprise de la maîtrise de l'utilisation des espaces communs des établissements, notamment les lieux de culte. Globalement, il s'agit pour le gestionnaire de retrouver la maîtrise de la définition des règles de la vie collective dans les foyers et de rompre avec des pratiques antérieures considérées comme relevant d'une quasi-autogestion, comme l'explique par ailleurs l'ancien directeur général :

DG Aftam : « On doit travailler avec les occupants des foyers, avec leurs représentants mais il faut que chacun ait son quant à soi. Les représentants des résidents sont là pour défendre les résidents, la vie collective des établissements, les intérêts des résidents ; et le gestionnaire est là pour entretenir les foyers, engager les travaux de réhabilitation quand il le faut, encadrer les foyers et les faire vivre correctement. Et il faut que chacun soit dans son quant à soi, que chacun fasse son boulot (...). Ou alors pourquoi pas faire quelques expériences de vraie autogestion, de vraie autogestion. On pense nous que la solution sur la gestion de ces foyers elle n'est pas dans le mélange des genres, elle est sur des relations professionnelles, ce qui n'exclut pas du tout des relations démocratiques et des relations d'écoute. Mais ce sont des relations professionnelles : il faut que nos responsables locaux aient le pouvoir sur les foyers. Si on veut que les foyers soient entretenus à peu près correctement, il faut qu'ils aient le pouvoir de les nettoyer. J'entends encore à Coallia [chez les responsables de foyers] : "j'ai des suroccupants, ils foutent le bordel, je vais en parler au comité de résidents". Bah oui, mais le comité de résidents il n'est pas responsable de la discipline dans le foyer, c'est pas lui qui va faire la police ! Je sais que c'est comme ça que ça se fait, mais de la part du gestionnaire ce n'est pas un bon réflexe. Le responsable de la vie collective dans le foyer, c'est le gestionnaire, pas les résidents. Or chez nous il y a une pression forte des populations maliennes, enfin d'Afrique noire, il y a une pression assez forte sur le fait qu'ils souhaitent organiser leur vie, leurs choses ben... comme ils le souhaitent, le plus proche possible du pays. Il y a une pression quotidienne, mais il faut y résister. »²

En 2009, la construction de la politique de traitement des « FPC » connaît une nouvelle étape avec la diffusion des « bonnes pratiques » repérées sur les « sites pilotes » à l'ensemble des établissements étiquetés « FPC » (40 établissements sur les 85 foyers et résidences sociales gérés par l'Aftam). Cette diffusion est lancée lors d'un séminaire réunissant l'ensemble des équipes de terrain concernées³. Sans entrer dans le détail de l'ensemble de ces « bonnes pratiques »⁴, certains sujets apparaissent particulièrement intéressants à relever car plus problématiques ou moins consensuels que d'autres au sein de l'association.

En l'occurrence, la question des lieux de culte a mobilisé une partie importante des échanges lors du séminaire de 2009. Ce sujet met en évidence la complexité de la position dans laquelle se trouve le gestionnaire, pris entre des usages installés de longue date dans les foyers, des contraintes liées à la réglementation mais aussi des vides juridiques qui l'obligent à construire sa propre position. C'est précisément pour l'aider à construire sa position sur ce sujet sensible que l'Aftam a fait appel, lors de ce séminaire, à un intervenant extérieur chargé d'apporter un éclairage sur la question, en la personne de Yannick Blanc, haut fonctionnaire et administrateur du SSAÉ⁵ ayant participé à la mise en place du Conseil Français du Culte Musulman. Après avoir rappelé le contenu de la loi de 1905,

¹ Fiches-actions du PEA 2007, p.6.

² Propos issus de l'entretien filmé réalisé par Michel Hoare, membre du COPAF, le 18 avril 2014.

³ J'ai participé à ce séminaire en tant que stagiaire de la Direction du Développement et des Produits, qui pilotait le projet. L'année suivante, en juin 2010, un deuxième séminaire est organisé pour faire le bilan des actions réalisées, des avancées et des blocages rencontrés. J'y ai participé cette fois en tant que salariée au sein de cette même direction.

⁴ Celles-ci sont définies dans 15 fiches-actions regroupées en 6 grands thèmes : développement de la concertation et du partenariat ; évolution des cuisines et gestion des déchets ; suppression des activités informelles ; amélioration de la gestion administrative et financière (réguler la suroccupation, maîtriser l'attribution des lits et les dossiers administratifs, lutter contre les impayés) ; communication sur la maintenance ; mise en conformité des lieux de culte.

⁵ Service social d'aide aux émigrants, association créée en 1926 et reconnue d'utilité publique en 1932, qui avait pour mission sociale et humanitaire d'aider et de protéger les migrants ou demandeurs d'asile. Le SSAE a été intégré en 2005 par l'administration publique au sein de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Morice, 2007).

l'origine et le sens du régime de laïcité français, il insiste sur la légitimité de la revendication des résidents à pouvoir pratiquer leur culte et sur le fait qu'« ils ne sont pas dans une situation de marginalité au regard de la loi » en revendiquant ce droit. En revanche, il observe que le droit n'apporte pas de réponse claire à la question de la présence de lieux de culte dans les foyers, d'où la nécessité de rechercher des solutions de compromis. Selon lui, les questions que l'Aftam doit gérer ne portent pas sur la légitimité de l'exercice du culte, mais sur la sécurité d'occupation dans les foyers et le respect de la réglementation en la matière :

Y. Blanc : « Les foyers sont dans une situation intermédiaire entre les règles sur la pratique du culte dans l'espace public et la pratique du culte dans les espaces fermés (hôpitaux, prisons, casernes...). En effet, la pratique du culte est une activité privée, mais dans certaines institutions publiques il faut l'organiser car ce sont des lieux dont les résidents ne peuvent pas sortir. (...) Dans les foyers, la situation est différente : les résidents ne sont pas enfermés, ils peuvent aller et venir. Mais le foyer est un lieu de vie. Là, on sort du droit pour entrer dans la réalité de l'organisation de l'islam : l'islam n'est pas unifié par une hiérarchie et un clergé comme c'est le cas de la religion catholique, donc son organisation est nécessairement communautaire. Il n'y a pas de communauté de l'islam, mais au sein de l'islam il y a des communautés par origine nationale. L'islam de l'Afrique subsaharienne et des Comores est le moins bien organisé, donc il n'est pas possible que demain il offre des lieux de culte aux Maliens, Sénégalais, etc. Les communautés s'organisant autour des foyers, on peut considérer que le foyer est le lieu où le culte s'exerce normalement. La loi de 1905 n'impose pas de norme sur la façon dont doit s'organiser la religion. S'il y a litige, les principes généraux du droit s'appliquent, c'est-à-dire garantir aux gens la liberté d'exercice du culte. Après, se pose le problème de la salle dédiée [exclusivement au culte] dans le foyer. Il n'y a pas de solution dans le droit. Donc le raisonnement que vous pouvez avoir face aux résidents c'est : 1. "Vous avez le droit d'exercer votre culte et nous avons le devoir de vous le permettre" ; 2. "Vous ne pouvez pas privatiser un espace pour la pratique du culte". Ensuite il faut trouver des solutions de compromis, en disant "vous pouvez utiliser la salle librement pour l'exercice du culte mais vous ne pouvez pas la fermer le reste du temps". Mais, il me semble que pour ouvrir les négociations, ce n'est pas pareil de dire "C'est un droit fondamental, vous pouvez l'exercer, mais il y a des limites à respecter dans la façon de l'exercer" que de dire "L'exercice du culte est une tolérance, nous vous tolérons". »¹

L'intervention de Yannick Blanc plaide donc en faveur d'une attitude d'ouverture de la part de l'Aftam vis-à-vis de la pratique du culte dans les foyers. Un an plus tard, lors d'un nouveau séminaire interne dédié au traitement des « FPC », la position affichée par l'institution reprend l'orientation proposée l'année précédente : il est désormais question d'« assurer la conformité des lieux de culte aux règles de sécurité » et de placer la négociation avec les résidents non pas sur l'exercice du culte mais sur la mise à disposition d'un local dans un cadre légal et dans le respect de la loi sur les ERP². C'est également ce qu'affirme le directeur régional pendant un atelier dédié à ce sujet :

Dir. régional : « Je rappelle ce qui a été dit l'année dernière par Yannick Blanc dans son introduction très intéressante sur l'islam en France et sur la vie dans nos établissements. La loi de 1905 garantit à chacun le libre exercice de sa religion, de sa pratique, mais ça ne doit pas entrer en conflit avec l'ordre public. Depuis l'année dernière, l'Aftam n'est plus sur la position de dire "on va fermer les lieux de culte". La question maintenant c'est plus l'ordre public et la sécurité. Nous n'avons pas à nous immiscer dans l'organisation du culte. En revanche on a un problème de sécurité à gérer. »³

Plus concrètement, l'Aftam opte pour une solution de compromis, qui se veut pragmatique : mettre à disposition d'une association de résidents formellement constituée un local pour la pratique du culte, sur la base d'une convention de mise à disposition. Ce procédé permet à l'Aftam de transférer vers l'association de résidents la responsabilité du respect des règles de sécurité. En cas de non-respect de la convention, l'Aftam se donne alors la possibilité de la résilier et donc de cesser la mise à disposition, ce qui entraîne la fermeture du lieu de culte. De plus, le « guide de bonnes

¹ Démarche de l'Aftam pour les foyers à peuplement communautaire, Compte-rendu des Journées professionnelles des 4 & 5 juin 2009.

² Fiche « Mise en conformité des lieux de culte » issue du « guide de bonnes pratiques » diffusé lors du séminaire « FPC » de juin 2010.

³ Intervention retranscrite à partir de notes prises pendant le séminaire « FPC » de juin 2010.

pratiques » insiste sur la nécessité du caractère négocié d'une telle solution, qui doit être adoptée « en concertation avec les trois parties : Aftam + Résidents-Religieux + Pouvoirs publics »¹.

En effet, la politique de « traitement des FPC » conduite par l'Aftam s'accompagne dès l'origine d'un objectif affiché de développer la « concertation » avec les acteurs locaux afin d'« intégrer » les foyers à la cité, mais aussi avec les résidents, par le biais de leurs représentants. Les formes de la « concertation » promues par l'équipe dirigeante de l'Aftam sont relativement restrictives : il s'agit d'une part de faire émerger une « élite », capable de constituer un interlocuteur considéré comme crédible, et d'autre part de faire en sorte que cette « élite » soit désignée selon un mode électif conforme aux normes institutionnelles (élection à bulletin secret) et non selon un mode coutumier. Ainsi, au début des années 2000, lorsqu'est créée par les résidents une « Coordination des foyers Aftam », chargée de représenter l'ensemble des résidents des foyers de l'association sur des sujets transversaux, cette initiative est vue d'un bon œil par la direction, et les représentants de la Coordination sont invités à assister aux réunions du conseil d'administration de l'Aftam :

DG Aftam : « Si la foule participait, la ville ne se ferait pas. Comment se passe la concertation dans le logement social ? Les bailleurs présentent le projet aux habitants puis on ne demande pas aux habitants de voter pour le projet, on regarde s'il n'y a pas 40% de votes contre le projet. Si la loi a été faite comme ça ce n'est pas par hasard, c'est parce que sinon aucun projet ne se ferait. Moi je pense qu'il peut y avoir de la concertation, mais avec une élite. C'est pour ça que je m'appuie sur les comités de résidents. Quand la coordination s'est montée, j'étais content, je me suis dit enfin on va pouvoir travailler avec des interlocuteurs. »²

Quelques années plus tard, en 2010, l'association approfondit cette initiative : un collège de trois représentants des usagers et de leurs familles est formellement instauré dans le conseil d'administration. A l'échelle des foyers, l'objectif de développement de la « concertation » affiché par l'Aftam est à mettre en lien avec la loi SRU de 2000, qui instaurait, pour les logements-foyers, la notion de « conseil de concertation » composé de représentants des résidents élus (cf. chapitre 1). Ces dispositions ont conduit l'Aftam à distinguer les « comités de résidents », existant de longue date et désignés par les résidents selon des modalités non institutionnelles, et les « conseils de concertation », désignés lors d'élections formellement organisées par le gestionnaire. Dans le cas des « FPC », l'une des « bonnes pratiques » identifiée au sein de l'Aftam consiste à mettre en place et à faire vivre des conseils de concertation formellement désignés (réunions trimestrielles avec ordre du jour et comptes-rendus affichés). Si les représentants élus aux conseils de concertation sont souvent les mêmes que ceux désignés pour les comités de résidents, seul le passage par l'élection est considéré par l'institution comme une garantie de leur représentativité et de leur légitimité.

Enfin, à cet objectif de développer la « concertation » avec les résidents s'ajoute, dans la politique de traitement des « FPC » conduite par l'Aftam, un volet « codéveloppement ». Concrètement, cela signifie pour l'Aftam « accompagner les actions de solidarités communautaires n'entravant pas la gestion : encourager les activités culturelles ; cofinancer des projets portés par des associations de migrants résidant à l'AFTAM ; soutenir le développement de moyens de communication adaptés »³. Cet axe d'intervention est donc considéré comme l'expression d'une volonté de respecter et prendre en compte les « solidarités communautaires », mais aussi de s'inscrire dans le prolongement du projet fondateur de l'Aftam :

¹ Fiche « Mise en conformité des lieux de culte » issue du « guide de bonnes pratiques » diffusé lors du séminaire « FPC » de juin 2010.

² Entretien réalisé le 25 septembre 2009 dans les locaux de l'Aftam.

³ Fiche « Soutenir les actions de solidarité et de codéveloppement » issue du « guide de bonnes pratiques » diffusé lors du séminaire « FPC » de juin 2010.

« L'accueil des travailleurs migrants célibataires en France constitue le fondement de l'action de l'Aftam. (...) La situation de ces personnes qui apportent une contribution essentielle au développement de notre société, au prix du sacrifice de leur confort, parfois de leur santé et de leur vie familiale, demeure au cœur de nos préoccupations. Notre mission à l'égard des travailleurs migrants isolés ne saurait se limiter à la gestion de dispositifs d'habitat spécifiques. Depuis sa création, l'Aftam s'est attachée à articuler l'accueil au sein des foyers de travailleurs migrants avec des actions visant la formation technique et l'alphabétisation, dans une perspective d'aide au développement. L'Aftam réaffirme son engagement dans ce domaine et entend, à l'avenir, lui donner une dimension plus large. (...) Notre association se mobilisera sur des actions visant à faciliter les allers et venues entre la France et les pays d'origine et à développer la communication entre les travailleurs migrants et leurs familles restées au pays en prenant appui, notamment, sur l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Plus généralement, l'Aftam initiera des projets permettant d'optimiser la participation des travailleurs migrants (...) à l'entretien de leur famille et au développement économique et social de leur région. »¹

Avec un regard plus critique, on peut noter que la création d'un volet « codéveloppement » par l'Aftam suit l'évolution des politiques publiques de l'immigration au cours de la seconde moitié des années 2000 : la restriction drastique des conditions d'entrée sur le territoire, la répression accrue des migrants en situation irrégulière et la signature d'accords de réadmission avec les pays d'émigration ont été explicitement liées à la politique de « codéveloppement », toutes ces actions relevant alors du même ministère. La mise en place d'actions de « codéveloppement » par l'Aftam pourrait ainsi être analysée comme le pendant d'une attitude plus stricte vis-à-vis des modes d'occupation des foyers, notamment de la suroccupation. D'ailleurs, comme le soulignait le directeur général de l'association lors du séminaire « FPC » de juin 2009, l'investissement de l'Aftam dans ce champ d'action répond à une volonté d'améliorer le climat social au sein des foyers et de faciliter la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre de la démarche de traitement des « FPC » :

DG Aftam : « Notre objectif est d'enrichir la concertation avec les résidents. Désormais nous faisons des tentatives timides sur le codéveloppement : ce n'est pas seulement parce que c'est quelque chose d'humaniste, c'est aussi parce que tout ce qu'on va faire, on ne peut pas le faire contre les résidents, on doit le faire avec les résidents. Les plans d'action doivent être mis en œuvre avec les résidents. »²

Pour autant, malgré un durcissement du discours porté sur le fait communautaire et la construction d'une politique visant à normaliser les modes d'occupation, l'action de l'Aftam continue de porter les traces de son héritage multiculturaliste et de son projet originel. Si certains modes d'occupation font l'objet d'une condamnation stricte (suroccupation, présence d'activités commerciales et artisanales autres que la restauration), d'autres donnent lieu à des positions moins tranchées et à la recherche de solutions de compromis. C'est le cas des cuisines collectives ou des lieux de culte au sein des établissements, sur lesquels la position de l'Aftam apparaît avant tout pragmatique et gestionnaire, à l'image des propos du président de l'association à cette période :

Pdt Aftam : « Pendant trente ans, j'ai été directeur d'une société d'HLM. (...) J'ai construit des logements-foyers, j'ai une expérience de FTM construit dans Paris. J'allais faire des visites dans ce foyer, où j'ai pris conscience d'un certain nombre de problèmes, notamment des cuisines collectives, avec des normes d'hygiène qui n'étaient pas toujours respectées. Je me souviens à titre anecdotique, constatant qu'il y avait beaucoup de cafards qui se promenaient dans les cuisines, j'avais menacé de faire fermer cette cuisine. Réaction un peu simpliste, au nom de l'hygiène, et je me suis rendu compte que, d'abord, ce n'était pas facile à faire exécuter, et que, d'autre part, il fallait trouver des solutions de remplacement économiques, viables, parce qu'évidemment ces repas qui étaient offerts étaient produits dans des conditions de prix sans concurrence. Donc il ne fallait pas prendre une posture de gestionnaire, il fallait résoudre les problèmes. »³

¹ Dans son PEA 2007, p.8.

² Intervention lors du séminaire FPC de juin 2009. De même, la fiche-action du « guide de bonnes pratiques » relative au codéveloppement précise que l'un des enjeux consiste à « tisser des liens de confiance avec les résidents, facilitant le fonctionnement des foyers ».

³ Propos issus d'un entretien filmé, conduit en 2009 par le directeur du Pôle de Promotion Sociale de l'Aftam.

Conclusion du chapitre 5

Jusqu'au milieu des années 1990, le discours porté par l'Aftam sur ses « foyers d'Africains noirs » reste dominé par la formulation d'un problème des « foyers-dortoirs ». Fidèle à son héritage multiculturaliste, l'Aftam réfléchit alors à la production de nouvelles formes d'habitat « adaptées » aux « Africains noirs », qui se veulent respectueuses des modes de vie et de la « culture » des migrants. Et quand l'association élabore, au début des années 1990, un programme de « développement social des foyers » qui vise à « banaliser » et « normaliser » les foyers, l'Aftam revendique la prise en compte d'une spécificité des foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains, afin de préserver les formes de « solidarités communautaires » qui s'y expriment.

A partir du milieu des années 1990, un changement de problématisation s'opère avec la construction d'une nouvelle catégorie d'intervention : les « foyers à peuplement communautaire ». Le problème de bâti est remplacé par un autre, formulé cette fois en termes de peuplement et de modes d'occupation. Ce sont principalement la suroccupation et l'existence d'activités artisanales et commerciales dites « informelles » qui sont incriminées. Ainsi, au cours des années 2000, le discours de l'Aftam sur le fait communautaire se durcit, s'éloignant du positionnement historique de l'association. Ce retournement s'effectue à la faveur de plusieurs évolutions qui se jouent en parallèle. Ils suivent, avec quelques années de décalage, le discours des pouvoirs publics avec la parution du rapport Cuq en 1996 puis des textes réglementaires instituant le Plan de traitement des foyers en 1997, qui participaient à formuler une vive critique des « foyers d'Africains noirs », assimilés à la figure du « ghetto », du « repli communautaire » et de la « zone de non-droit ». Dans le même temps, les évolutions internes à l'Aftam, notamment en matière de gouvernance, se traduisent par une prise de distance avec les origines de l'association : l'association s'éloigne définitivement du secteur de la coopération et se rapproche du monde du logement social, tout en intégrant plusieurs dirigeants issus de la Sonacotra. On peut supposer que l'Aftam, qui se positionne désormais comme un opérateur des politiques publiques dans le domaine de l'« insertion », est de plus en plus amenée à suivre et à se réappropriier les objectifs fixés par les pouvoirs publics. Il faut enfin souligner les échecs rencontrés par les associations spécialisées dans l'accueil des migrants africains, comme l'Assotraf et surtout la Soundiata Nouvelle, dont les foyers sont repris en gestion par l'Aftam. Ces expériences incitent les dirigeants de l'association à vouloir rompre avec les modes de gestion adoptés par ces associations, et en particulier, avec le modèle quasi co-gestionnaire en place dans les foyers Soundiata.

Pour autant, malgré un durcissement du discours sur le fait communautaire et une prise de distance avec le projet de ses fondateurs, la politique de l'Aftam en direction des « foyers à peuplement communautaire » reste marquée par son héritage multiculturaliste. Ainsi, l'association tend à rechercher des formes de compromis et à adopter une posture à la fois pragmatique et gestionnaire, comme on l'a observé par exemple à propos de la question des lieux de culte implantés dans les foyers. Cette position se retrouve-t-elle également à l'occasion de la mise en œuvre des opérations de réhabilitation dans le cadre du Plan de traitement ? Cette question va guider la réflexion conduite dans la troisième partie de la thèse.

Conclusion de la deuxième partie

Du dépouillement des archives de l'Aftam, il ressort d'abord que la paternité et le projet originel de l'association diffèrent radicalement de ceux de la Sonacotra (Hmed, 2006a et b ; Bernardot, 2008). En 1962, les fondateurs de l'Aftam sont principalement des hauts fonctionnaires œuvrant dans le secteur de la coopération et des partisans des indépendances africaines, dont le projet initial vise la formation des migrants originaires des Etats africains récemment décolonisés. Le projet originel de l'Aftam ne s'inscrit donc pas dans l'histoire longue du logement social mais il relève en revanche d'un « *paradigme développementaliste* » (Dedieu, 2010). Et si l'Aftam se lance dans la gestion de foyers de travailleurs migrants, c'est moins par choix que par nécessité, constatant la grande précarité des conditions de vie des migrants africains en France. Ce faisant, l'association participe à faire exister la question du logement des travailleurs africains comme problème au cours des années 1960 et 1970, et contribue à y apporter des réponses spécifiques : la production de foyers très spécialisés dans leur peuplement, « bricolés » dans l'urgence, privilégiant les dispositifs spatiaux collectifs et laissant une large place aux modes d'organisation communautaires considérés comme une ressource pour les migrants. Les premiers « foyers-dortoirs » mis en service par l'Aftam se différencient nettement de la formule du « foyer-hôtel » développée par la Sonacotra à la même période, qui privilégie le modèle de la chambre individuelle. Ainsi, l'action de l'Aftam, financée par les pouvoirs publics, a pour un temps participé à ébaucher une « *politique de traitement spécifique des immigrations subsahariennes* » liant immigration et développement des anciennes colonies (Barou, 2011 : 48).

Mais, rapidement, le positionnement de l'association en tant qu'opérateur des politiques de résorption des bidonvilles l'amène à s'écarter de son projet initial. Le développement de son parc de foyers prend alors trois directions : diversification des origines nationales des populations hébergées, implantation dans de nouveaux territoires hors de l'Île-de-France, élévation des normes de confort. Les dortoirs laissent la place aux chambres collectives puis aux chambres individuelles, mais l'approche communautaire et la gestion du peuplement privilégiant les regroupements ethniques restent privilégiées. Ce développement donne lieu à une segmentation du parc de foyers : les établissements les plus anciens sont les plus spécialisés dans l'accueil des « Africains noirs » et les plus sommairement aménagés, les plus récents accueillent une population plus diversifiée et offrent des conditions d'hébergement normalisées. Dans ce contexte, les « foyers-dortoirs » apparaissent rapidement obsolètes aux yeux des dirigeants de l'Aftam, qui cherchent à les rénover et à en dédensifier l'occupation. De plus, ces établissements deviennent rapidement problématiques d'un point de vue économique et social. Au cours de la décennie 1970, le regard porté par l'Aftam sur ces foyers tend à s'inverser : considérés initialement comme une réponse au problème du logement des travailleurs africains, les « foyers-dortoirs » deviennent à leur tour un problème que les dirigeants de l'Aftam cherchent à « résorber ».

Pour autant, le problème, tel qu'il est formulé à partir des années 1970 par les dirigeants de l'Aftam, apparaît moins lié au peuplement et aux modes d'occupation des foyers qu'aux modalités de leur construction et de leur conception : ces derniers font référence au problème des « foyers-dortoirs ». Ce n'est qu'au cours des années 2000 que l'on observe une reformulation des termes du problème : l'Aftam se fait l'écho des crispations du discours officiel et médiatique sur le « repli communautaire » et les « communautarismes » en identifiant désormais, parmi ses établissements,

des « foyers à peuplement communautaire » jugés problématiques. Cette catégorie désigne les établissements hébergeant majoritairement des migrants africains, et elle insiste sur les modes d'occupation et non plus sur les caractéristiques physiques des établissements. La construction d'un problème des « foyers africains » dans l'espace public avec l'affaire du foyer Nouvelle France, la publication du rapport Cuq puis la mise en place du Plan de traitement a certainement participé à ce changement de positionnement au sein de l'Aftam. En effet, parallèlement à la mise en œuvre des projets de réhabilitation dans le cadre du Plan de traitement, l'Aftam construit, au cours des années 2000, une politique visant la mise aux normes des modes d'occupation dans ses « foyers à peuplement communautaire ».

Ainsi, dans la période récente, l'Aftam apparaît prise entre un héritage fort, de tendance plutôt multiculturaliste et différentialiste, et une volonté de réformer les pratiques de gestion et les modes d'occupation de ses foyers en suivant l'esprit plus universaliste et républicain des textes officiels. De même, l'association entretient avec son histoire un rapport ambivalent : si elle continue d'inscrire son action dans le paradigme développementaliste lorsqu'elle cherche à favoriser le « codéveloppement », elle se présente avant tout comme un acteur de « l'insertion » et se rapproche du monde du logement social. Rappelons en effet que, alors que l'Aftam était au bord du dépôt de bilan au début des années 1980, c'est en diversifiant ses activités et en laissant de côté son identité originelle d'organisme spécialisé dans la prise en charge des migrants africains que l'association est parvenue à maintenir son existence. En ce sens, la trajectoire de l'Aftam se rapproche de celle de la Sonacotra, renommée Adoma en 2006, qui a également diversifié ses « clientèles » et est devenue à partir des années 1990 un « *outil public dans les politiques de lutte contre l'exclusion* » (Bernardot, 2008 : 255). On peut d'ailleurs supposer que c'est en partie parce que les autres associations spécialisées dans la gestion de foyers de migrants africains (Assotraf, Soundiata) n'ont pas réalisé de telles mutations qu'elles ont finalement périclité et été absorbées par l'Aftam.

Ce travail socio-historique avait notamment vocation à éclairer ce qui se joue aujourd'hui dans la mise en œuvre du Plan de traitement des foyers. On a observé dans la première partie de la thèse que la transformation des foyers en résidences sociales et le Plan de traitement pouvaient être analysés comme un rapprochement des foyers de travailleurs migrants des normes du logement de droit commun ou comme un passage de l'hébergement au logement. Or, cette deuxième partie a permis de montrer que les premiers foyers construits et gérés par l'Aftam n'ont pas été conçus dans le cadre ni dans les normes des politiques du logement, ils ont été conçus dans une logique d'hébergement provisoire. De plus, les objectifs assignés au Plan de traitement insistent sur la lutte contre les modes d'occupation qualifiés de « communautaires », qui ont précisément été favorisés à l'origine par l'Aftam. On peut donc supposer que les crispations observées dans la mise en œuvre du Plan de traitement sur les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains, relatées par les acteurs interrogés dans la première partie de cette thèse, sont en partie liés aux processus socio-historiques de construction de ces foyers. Reste à analyser maintenant comment l'Aftam, prise dans la situation ambivalente évoquée précédemment, entre son héritage historique et sa volonté de répondre aux attentes des pouvoirs publics, va mettre en œuvre les injonctions des textes réglementaires et comment les résidents vont y réagir. C'est ce qui va faire l'objet de la troisième partie de cette thèse.