

Chapitre 4 - Marginalisation des « foyers d'Africains noirs » et construction du problème des « foyers-dortoirs » (1969-1988)

Les premiers « foyers d'Africains noirs » mis en service par l'Aftam au cours des années 1960 constituent une réponse à ce que les administrateurs de l'association identifient comme un problème du logement des travailleurs africains en France. Les modalités de conception et de gestion de ces établissements, privilégiant les dispositifs spatiaux collectifs et les modes d'organisation communautaires, s'inscrivent dans un projet de coopération et de développement. Mais ce modèle « alternatif » mis en place par l'Aftam montre rapidement ses limites. Très vite, l'association est amenée à ouvrir ses établissements à l'ensemble des étrangers isolés et à devenir, en quelque sorte, un gestionnaire de foyers de travailleurs migrants comme les autres, financé par le FAS. Quel est l'impact de cette réorientation du projet de l'association sur ses modalités concrètes d'intervention ? Son rapprochement des autres institutions en charge de l'action sociale à destination des étrangers isolés modifie-t-il le regard qu'elle porte sur ses premiers « foyers d'Africains noirs » et les modes de gestion qui s'y sont mis en place ?

Pour apporter des réponses à ces questions, ce chapitre porte sur une période délimitée par deux temps forts dans la définition de l'identité et du projet de l'association : un changement de statuts proposé en 1969, qui entérine l'extension de l'action de l'Aftam à l'ensemble des travailleurs migrants ; un autre changement de statuts voté en 1988, qui officialise l'élargissement de la vocation de l'association à la prise en charge d'une diversité de publics considérés comme démunis ou marginalisés, qui ne sont plus nécessairement immigrés.

L'objectif de ce chapitre consiste à montrer comment évoluent, au cours de cette période, la place des « foyers d'Africains noirs » dans les activités de l'Aftam et le regard porté sur ces établissements au sein de l'association, à mesure que celle-ci se déspecialise et qu'elle se positionne comme un opérateur des pouvoirs publics en matière de logement des étrangers isolés, mais aussi à mesure que se recompose le paysage institutionnel et politique en charge de la coopération et de l'administration des étrangers. Rappelons que la période considérée ici, et en particulier la décennie 1970, est marquée par des changements importants dans le champ des politiques publiques en matière d'immigration, dont le plus marquant est sans doute la décision de « suspendre l'immigration » en juillet 1974 (Laurens, 2008b). Cette période est également le temps d'une repolitisation et d'une remise à l'agenda de la question de l'immigration, autrement dit, de la reformulation contemporaine d'un problème de l'immigration à laquelle participent des hauts fonctionnaires (Laurens, 2009 : 12-18), dont l'un des principaux, André Postel-Vinay, occupe la présidence de l'Aftam jusque 1974. Par ailleurs, dans le secteur des foyers de travailleurs migrants, les années 1970 constituent une période de crise, marquée à la fois par les longs mouvements de grèves de loyer (Hmed, 2007 ; 2008a) et par de profondes interrogations quant au modèle même du foyer, à son statut et celui de ses occupants (cf. chapitre 1). En tant que gestionnaire de foyers de travailleurs migrants, l'Aftam connaît donc des remous et des remises en question qui touchent

l'ensemble du secteur. Toutefois, les caractéristiques de son parc participent à rendre ces remous plus précoces et peut-être plus accentués que chez d'autres organismes gestionnaires. Plus précisément, ses premiers « foyers d'Africains noirs », qui se situaient au cœur du projet et de l'identité de l'association, deviennent rapidement les plus difficiles à gérer, d'un point de vue immobilier, économique et social. Considérés à l'origine comme une réponse à un problème, ces établissements vont rapidement apparaître eux-mêmes comme un problème pour l'association.

La première partie de ce chapitre examine les raisons et les modalités de la croissance rapide du parc de foyers de l'Aftam au début des années 1970, ce développement participant à une forme de segmentation ethnique du parc et à une marginalisation, d'un point de vue quantitatif, de la formule initiale des « foyers d'Africains noirs » (I). Puis on observera qu'un changement de regard sur ces foyers s'opère, au sein de l'Aftam, à la faveur de l'apparition des premiers mouvements de contestation et des premiers déficits de gestion (II). Enfin, on montrera que la construction de ce qui est alors formulé comme un problème des « foyers-dortoirs » s'inscrit dans une crise plus large qui touche l'association (III).

I. Développement et segmentation ethnique du parc de l'Aftam

Au cours de la première moitié des années 1970, le développement rapide du parc de foyers de l'Aftam est en partie lié à la déspecialisation de l'association et à l'élargissement de sa zone géographique d'intervention (I.1). Mais il résulte également des évolutions du cadre réglementaire et d'une politique volontariste menée par son président, André Postel-Vinay (I.2). Cette croissance va de pair avec une évolution de la nature de l'offre d'hébergement et une diversification de l'origine des populations hébergées, conduisant à une forme de segmentation ethnique du parc (I.3).

I.1. Des « foyers d'Africains noirs » aux foyers de travailleurs migrants

On a observé dans le chapitre précédent que, dès 1967, l'Aftam est amenée à ouvrir ses établissements à tous les travailleurs migrants, quelle que soit leur nationalité. Cette évolution est liée à la participation de l'association au relogement des populations issues des opérations de résorption des bidonvilles qui ont cours à cette période¹. Cette réorientation répond aux exigences des principaux bailleurs et interlocuteurs de l'Aftam, le FAS, les employeurs et les municipalités, qui voient d'un mauvais œil la spécialisation ethnique des foyers. Ainsi, l'élargissement du public cible de l'association est justifié, aux yeux de ses administrateurs, par le fait que sa spécialisation dans l'accueil des migrants africains constitue un obstacle à la construction de nouveaux foyers, certains employeurs et municipalités préférant collaborer avec des institutions « à vocation plus générale » :

« Notre association a été peu à peu conduite, tout en continuant à orienter par priorité son action vers les problèmes des travailleurs africains, à étendre progressivement ses interventions à des travailleurs étrangers non originaires d'Afrique. Outre le fait que ces travailleurs connaissent, eux aussi, des difficultés importantes pour leur hébergement et leur adaptation aux conditions de vie française, il ne fait pas de doute que, dans bien des cas, la solution d'un problème qui se pose aux travailleurs

¹ Dès 1967, le foyer de Sevran sert au relogement de travailleurs migrants « nord-africains » et « africains noirs ». En 1968, le foyer qui est ouvert à Creil sert également au relogement de « travailleurs d'Afrique noire et de travailleurs d'Afrique du Nord installés dans cette ville » indique le rapport d'activité de l'année 1968 (p.8).

africains exige que l'AFTAM ne limite pas son action à cette catégorie de travailleurs, mais l'étende, au contraire, à l'ensemble des travailleurs migrants qui se trouvent dans le même cas.

Le cas le plus évident est celui d'un foyer destiné à résorber un bidonville ou un taudis où cohabitent des travailleurs de nationalités diverses. Dans une situation de cet ordre, qui n'est pas rare, la seule solution logique et efficace consiste, bien évidemment, à reloger dans notre foyer tous les occupants du taudis, quelles que soient leurs origines, de manière à fermer ou à détruire définitivement les installations insalubres où ils trouvaient précédemment refuge. Le Fonds d'Action Sociale, la Préfecture de Paris et les autres Préfectures intéressées sont intervenues très fermement auprès de l'AFTAM pour que celle-ci ne procède pas, lors du transfert des intéressés dans le nouveau foyer, à une distinction fondée sur leur nationalité.

Les Municipalités, de leur côté, sont animées par des préoccupations du même ordre. A cet égard, la dénomination même de notre Association a fait craindre à plusieurs d'entre elles que notre action ne soit trop sélective, et quelques-uns de nos projets ont échoué en raison de la réticence des conseils municipaux à collaborer avec une institution qui ne paraissait pouvoir les aider à résoudre qu'une partie de leur problème. Les employeurs, enfin, donc le concours est de plus en plus fréquemment demandé pour le financement des foyers, dans le cadre de la contribution patronale dite du 1%, souhaitent s'adresser à une association ayant une vocation plus générale.

L'extension des activités de l'AFTAM à tous les travailleurs migrants est donc une nécessité. Elle présente, du reste, un réel intérêt pour le développement de notre action en faveur des africains eux-mêmes. A Noyon, un certain nombre de travailleurs africains ont pu trouver un emploi, grâce à l'AFTAM, parce que notre association a pu convaincre la municipalité que les installations de notre foyer dans cette ville ne seraient pas réservées aux seuls Africains. Le même cas s'est présenté à Creil. »¹

Cette évolution de fait – l'élargissement du public cible de l'association – est entérinée par une modification des statuts le 9 juillet 1970 : la déclinaison de l'acronyme AFTAM devient « Association pour la Formation et l'Accueil des Travailleurs Migrants ». La référence aux « Africains et Malgaches » est supprimée. La composition du conseil d'administration est modifiée en conséquence : le nombre de postes d'administrateurs réservés aux représentants des Etats du continent africain est augmenté « de manière à permettre d'associer le représentant d'un Etat du Maghreb »². Cette réorientation ne se fait pas sans débats ou questionnements internes : lors de l'assemblée générale de juin 1971, quelques administrateurs affirment leur souhait de voir l'Aftam conserver sa spécificité et rester fidèle à sa vocation d'origine, en « se préoccupant plus spécialement des ressortissants d'Etats du Sud du Sahara ». Il s'agit en particulier d'Yvon Gougenheim, proche de Stéphane Hessel, qui figure parmi les fondateurs de l'association. Ce dernier justifie sa position par le fait qu'il existe alors peu d'associations ou institutions prenant en charge les travailleurs africains, et que cette catégorie de population rencontre des difficultés particulières pour accéder à un emploi. Cependant, le fait que cette réorientation réponde à une demande affirmée « très fermement » par les tutelles laisse sans doute peu de marge de manœuvre aux administrateurs.

Notons également qu'à la même période, l'Aftam est sollicitée par les pouvoirs publics³ pour participer à la réalisation de cités de transit, comme le fait déjà la Sonacotra. La position prise par le bureau de l'association sur ce sujet est la suivante : il convient d'éviter que l'Aftam ne se « disperse » et de garder à l'esprit que la vocation principale de l'association « doit rester celle des travailleurs isolés », eu égard au fait que les besoins restent importants en la matière⁴. Les membres du bureau décident donc de n'engager l'association dans la réalisation de cités de transit qu'à la condition que cela puisse constituer une porte d'entrée pour pouvoir construire de nouveaux foyers. Finalement,

¹ Note du Conseil d'Administration de l'Aftam du mois de juin 1970, p.2.

² Note du Conseil d'Administration de l'Aftam du mois de juin 1970, p.3.

³ Plus précisément par les autorités préfectorales et par Guy Houist, alors secrétaire général du GIP, le Groupe Interministériel Permanent pour la résorption de l'habitat insalubre créé en 1970, à la suite de la loi Vivien sur la résorption de l'habitat insalubre, afin d'animer et de coordonner l'action des différentes administrations concernées par la mise en œuvre des programmes de résorption.

⁴ Note à l'attention de Monsieur Postel-Vinay, signée par un administrateur, 8 octobre 1971.

aucune opération de ce type ne sera réalisée et les archives consultées ne montrent pas de trace de nouvelles discussions sur ce sujet au cours des années 1970.

Parallèlement, à la fin des années 1960, l'association élargit également son champ d'intervention géographique. Elle développe plus activement son parc de foyers en dehors de la région parisienne, en lien avec la préoccupation permanente de ses administrateurs consistant à « décongestionner » la région parisienne et à organiser le placement des travailleurs africains en province (cf. chapitre 3). Quelques foyers sont implantés dans l'Oise avant 1969 (à Méru, Creil et Noyon) dans le cadre d'opérations de résorption de bidonvilles, mais la grande majorité des foyers mis en service par l'Aftam au cours des années 1960 (8 sur 11) se situe en région parisienne et plus précisément à Paris et en première couronne, dans des communes caractérisées par une forte présence de migrants africains (Montreuil) et/ou par la présence d'industries employant cette population (Boulogne-Billancourt) – cf. figure 4.1.

FIGURE 4.1 – FOYERS MIS EN SERVICE PAR L'AFTAM ENTRE 1965 ET 1969

Année d'ouverture	Commune / Foyer	Département	Nombre de lits
1965	Boulogne-Billancourt	92	172
1966	Montreuil Hayeps	93	124
1967	Paris 11 ^{ème} Barbier	75	144
	Paris 11 ^{ème} Sedaine	75	310
	Sevan	93	282
1968	Montreuil Bara	93	410
	Meru I	60	60
	Creil I	60	136
	Vincennes	94	115
1969	Montreuil Rochebrune	93	438
	Noyon I	60	272
TOTAL	11 foyers	5 dépts	2463

Sources : données reconstituées par l'auteure à partir des rapports d'activité de l'Aftam.

Puis, entre 1970 et 1975, la majorité des nouveaux établissements mis en service par l'association (17 foyers sur 28) sont situés hors de la région parisienne, dans l'Oise mais aussi en Côte d'Or, dans le Centre, l'Yonne ainsi que le quart nord-ouest du pays. Quant aux 11 foyers implantés en région parisienne, ils se répartissent entre une moitié située dans deux départements de la grande couronne (Yvelines et Val d'Oise) et une autre située à Paris ou en petite couronne (Seine-Saint Denis et Hauts-de-Seine) – cf. figure 4.2.

Une note interne, datant de 1971, permet de mieux comprendre les choix de localisation de ces nouveaux foyers. Elle met en évidence le travail de prospection alors réalisé par l'association, en lien avec les services de l'Etat et les autorités locales concernées. L'Aftam cherche à identifier « d'une manière scientifique » (c'est-à-dire de manière rationnelle, données objectives à l'appui) les secteurs dans lesquels l'implantation de nouveaux foyers s'avère pertinente. La note souligne les besoins existants sur le territoire parisien (surtout dans les 13^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements) liés à la présence de taudis et habitations insalubres occupés par des travailleurs migrants, mais aussi aux opérations de rénovation urbaine. Sur « la petite ceinture parisienne », les besoins identifiés se situent principalement « sur la demie-ceinture nord-ouest – sud-est fortement

industrialisée »¹. En ce qui concerne les départements de la grande couronne, les Yvelines (en particulier le secteur de Mantes-La-Jolie – Les Mureaux en lien avec la présence de l’usine Renault de Flins), l’Essonne et le sud-est du Val d’Oise sont identifiés comme des zones dans lesquelles il existe des besoins liés à l’industrialisation et l’urbanisation passées mais aussi à la construction des villes nouvelles qui fait appel à une main-d’œuvre étrangère. Enfin, hors de la région parisienne, la note indique une liste de départements² établie à partir de données statistiques recueillies en collaboration avec les sous-préfectures. Il s’agit de zones dans lesquelles existent encore des bidonvilles ou ayant déjà connu une forte industrialisation, mais aussi de territoires identifiés comme des « pôles d’attraction » de la main d’œuvre étrangère telle que « les zones industrielles en développement » et les « secteurs de développement économique (construction de villes nouvelles, d’autoroutes, etc.) »³.

FIGURE 4.2 – FOYERS MIS EN SERVICE PAR L’AFTAM ENTRE 1970 ET 1975

Année d'ouverture	Commune / Foyer	Département	Nombre de lits	
1970	Creil II	60	452	
	Compiègne	60	320	
	Aubervilliers I	93	344	
1971	Chalette-sur-Loing	45	360	
	Noyon II	60	192	
	Meru II	60	360	
	Aubervilliers II	93	328	
1972	Montbard	21	200	
	Châtillon sur Seine	21	260	
	Brest	29	360	
	Orléans	45	396	
	Thonon les Bains	74	328	
	Le Havre Bléville	76	300	
	Porcheville	78	360	
	Persan	95	360	
	1973	Paris 19ème Romainville	75	183
		Les Mureaux I	78	274
St Clément/Sens		89	252	
Joigny		89	216	
Aulnay-sous-Bois		93	374	
1974	Rennes	35	160	
	Montataire	60	288	
	Oissel	76	336	
	Boulogne-Billancourt II	92	328	
	Osny	95	304	
1975	Châteauroux	36	216	
	Paris Retrait 20 ^{ème}	75	209	
	Montigny-lès-Cormeilles	95	304	
TOTAL	28 foyers	14 dépts	8 364	

Sources : données reconstituées par l’auteure à partir des rapports d’activité de l’Aftam.

¹ « Rapport concernant les travailleurs migrants et la construction de foyers d’accueil », 28 décembre 1971.

² Bouches-du-Rhône, Calvados, Gard, Hérault, Isère, Loire, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Rhône (région lyonnaise) et Seine-Maritime.

³ « Rapport concernant les travailleurs migrants et la construction de foyers d’accueil », 28 décembre 1971.

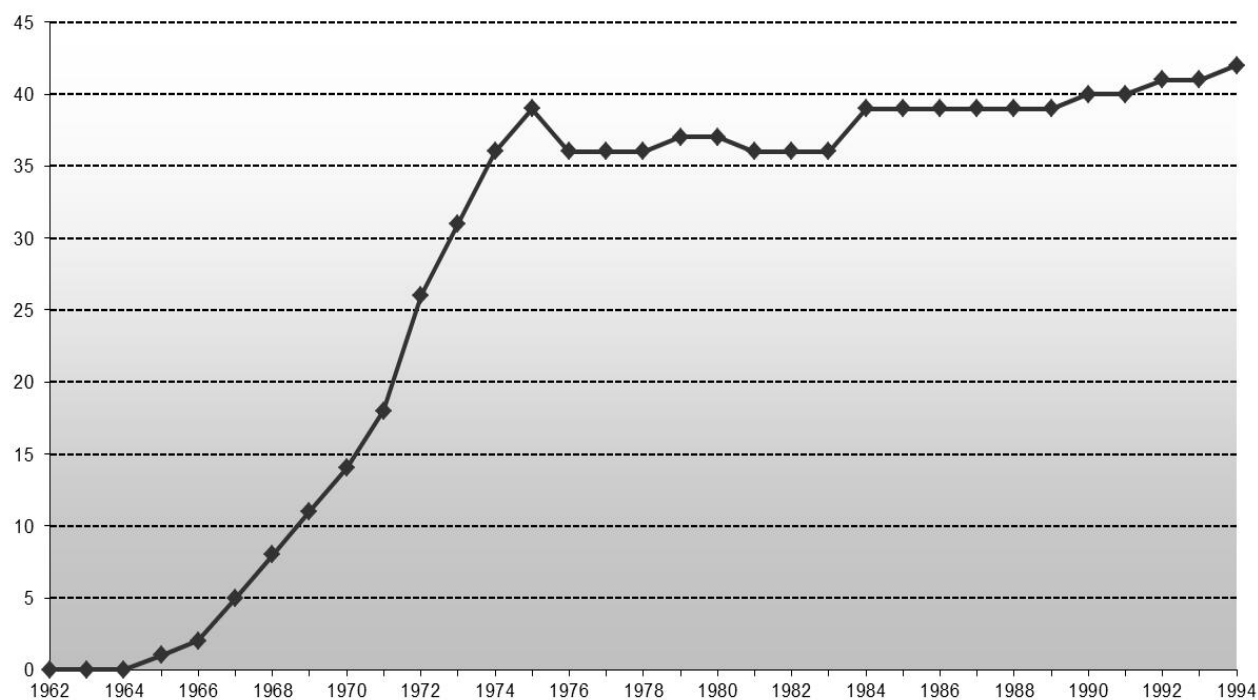
Les deux orientations évoquées ci-dessus (élargissement du public cible et de la zone géographique d'intervention de l'association), amorcées à la fin des années 1960 « sont passées en 1970 du stade des intentions ou des expériences localisées à celui des réalisations »¹, indique le rapport d'activité de l'année 1970. Effectivement, ces deux orientations ont participé à l'accroissement rapide du nombre de foyers gérés par l'Aftam à partir de 1970.

I.2. L'accélération de la croissance du parc : l'empreinte d'André Postel-Vinay

Le parc de foyers de l'Aftam se constitue essentiellement entre 1965 et 1975 : l'association ouvre 39 établissements en 10 ans, pour une capacité d'accueil de 10 827 lits, ce qui représente près de 6% du nombre total de places recensées à l'échelle nationale en 1975². Sur cette période, la croissance du parc connaît une première accélération entre 1966 et 1970, puis une seconde, plus accentuée, entre 1971 et 1975, en nombre d'établissements comme en nombre de lits – cf. figures 4.3 et 4.4. A titre de comparaison, le nombre de foyers Sonacotra connaît une augmentation considérable à la même période : il passe de 60 à 275 entre 1966 et 1976 (soit 73 700 lits) (Hmed, 2006b : 13). Après 1975, la taille du parc de l'Aftam décroît du fait de la fermeture de certains établissements. L'association ne compte plus que 36 foyers (9 500 lits) en 1978. Puis, ces chiffres progressent légèrement au début et à la fin des années 1980 du fait de la reprise d'établissements gérés par d'autres associations, si bien que l'association gère, en 1994, 42 foyers pour une capacité d'accueil totale légèrement supérieure à 10 000 lits.

FIGURE 4.3 – EVOLUTION U NOMBRE DE FOYERS GERES PAR L'AFTAM ENTRE 1962 ET 1994 (EN NOMBRE D'ETABLISSEMENTS)

Précision de lecture : la période prise en compte ici se termine en 1994 car, à partir de cette date, les foyers changent progressivement de statut et deviennent des résidences sociales.

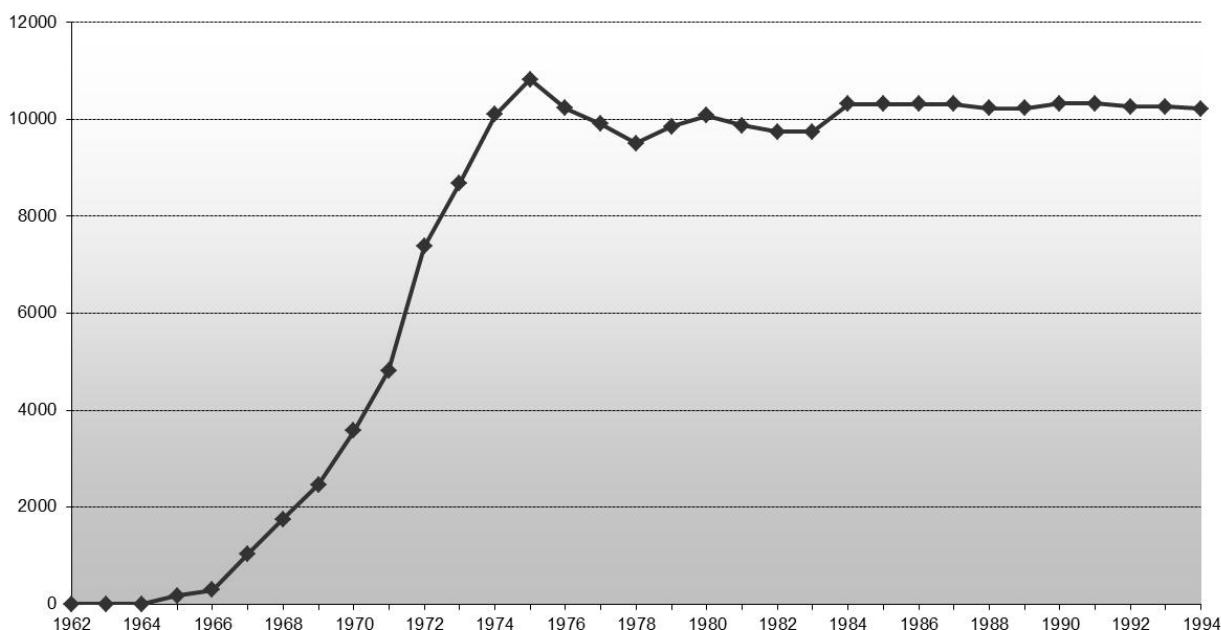


Sources : données reconstituées par l'auteure à partir des rapports d'activité de l'Aftam de 1962 à 1994.

¹ Rapport d'activité de l'exercice 1970, p.1.

² Le rapport Pascal de 1994 estime le nombre de places à environ 180 000 en 1975.

FIGURE 4.4 – EVOLUTION DE LA CAPACITE D'ACCUEIL DU PARC DE FOYERS GERES PAR L'AFTAM ENTRE 1962 ET 1994 (EN NOMBRE DE LITS)



Sources : données reconstituées par l'auteure à partir des rapports d'activité de l'Aftam de 1962 à 1994.

Au début des années 1970, deux modifications du cadre réglementaire en matière d'habitat participent à donner un nouvel élan à la construction de foyers de travailleurs migrants au niveau national : la loi Vivien du 10 juillet 1970 qui favorise l'intensification des programmes de résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles d'une part ; l'ouverture en 1970 de l'utilisation des crédits réservés jusqu'alors au logement social familial¹ à la construction de foyers pour isolés d'autre part. Ce mode de financement s'accompagne de nouvelles normes de construction : les nouveaux établissements de logement-foyer doivent être élaborés sur le modèle de la chambre individuelle d'une surface d'au moins 9m². Néanmoins, les pouvoirs publics prévoient dans le même temps une dérogation à cette règle pour les foyers destinés à l'accueil des travailleurs migrants en créant la catégorie des « foyers d'accueil » en 1971. Ces derniers sont sous-normés : ils peuvent proposer des chambres individuelles de 7m² seulement mais aussi des chambres collectives comprenant jusqu'à quatre lits (cf. chapitre 1). Ainsi, jusqu'en 1972, les foyers mis en service par l'Aftam sont encore construits sur le modèle des chambres collectives et des « unités de vie communautaire », correspondant aux normes des « foyers-dortoirs ». A partir de 1973, le format de la chambre individuelle est privilégié².

¹ Il s'agit des crédits HLM de type PLR, Programme à Loyer Réduit : instituée en 1968, ce financement a vocation à couvrir les besoins liés à des situations de solvabilité faible (population dont les revenus sont inférieurs de 25% à ceux des occupants des HLM ordinaires). Les logements PLR sont construits selon des normes inférieures à celles des HLM ordinaires (surfaces, matériaux et éléments de confort).

² En 1972, seul 1 foyer sur les 8 mis en service par l'AFTAM est construit sur le modèle de la chambre individuelle. A l'inverse, entre 1973 et 1975, seul 1 foyer sur les 10 mis en service est construit sur le modèle des chambres collectives. Il se situe à Paris, là où la charge foncière est la plus forte et pèse sur le coût de l'opération.

Par ailleurs, le développement important du parc de foyers de l'Aftam au cours de la première moitié des années 1970 doit être mis en relation avec la personnalité de son président, André Postel-Vinay. En effet, il est désormais connu que ce haut fonctionnaire a engagé à cette période, en direction du pouvoir politique, un « *travail de persuasion* » (Laurens, 2008a : 82) visant à convaincre de la nécessité d'une politique d'immigration restrictive mais aussi d'une hausse de l'action sociale et de l'effort de production de logement en direction des travailleurs immigrés isolés. Il réalise en 1971 une étude « qui montre malheureusement que les moyens d'action disponibles dans ce domaine sont encore loin d'être à la hauteur des besoins »¹. Evaluant le nombre de logements nécessaires pour rattraper le déficit et répondre aux besoins des nouveaux arrivants, il propose un programme de 70 000 lits en 1973. Il fait parvenir cette étude à plusieurs hauts fonctionnaires² ainsi qu'au président Pompidou en 1973 (*ibid* : 83). Ses préconisations se retrouvent clairement dans les objectifs affichés par l'Aftam à l'époque : « notre effort doit s'accélérer et s'intensifier car les besoins restent extrêmement importants (70 000 travailleurs migrants environ vivent encore dans des bidonvilles et des taudis) et doivent s'accroître au cours des prochaines années puisque l'entrée nette de nouveaux arrivants est estimée à environ 75 000 personnes par an au cours du VI^{ème} Plan », indique le rapport d'activité de l'année 1970 (p.4).

Autre étape importante dans l'accroissement du parc de foyers gérés par l'Aftam qui porte l'empreinte d'André Postel-Vinay : la création en 1971, par l'Aftam et l'AES (Association des Etudiants et Stagiaires, elle aussi présidée par Postel-Vinay – cf. chapitre 3), de la société d'HLM « Les Foyers ouvriers Internationaux » dite la SOFI, dont Postel-Vinay prend également la présidence. La SOFI va pouvoir bénéficier des crédits HLM récemment ouverts à la construction de foyers pour isolés et ainsi développer l'offre destinée aux travailleurs migrants. La gestion des établissements doit être confiée à l'Aftam, comme l'explique le rapport d'activité de l'année 1970.

Mais s'il œuvre à la création d'une société d'HLM pour la construction de nouveaux foyers, le président de l'Aftam souligne dès 1971 certaines limites du financement de ce type d'établissement par des crédits HLM : l'élévation des normes de confort (chambre individuelle) a des répercussions sur les coûts de construction. Non seulement ces nouvelles normes entraînent, selon lui, « pour un volume de crédit donné, une réduction du nombre de lits mis en service », mais « le renchérissement de la construction des foyers est d'autant plus préoccupant que les loyers doivent demeurer très modestes, étant donné la faiblesse des salaires des ouvriers étrangers isolés », affirme Postel-Vinay³. Il craint donc que ce mode de financement ait un impact négatif sur l'équilibre de gestion, déjà précaire, des foyers. En ce sens, il anticipe sur les difficultés que rencontrera effectivement l'Aftam assez rapidement et sur lesquelles on reviendra dans la suite de ce chapitre. En attendant, le parc de foyers de l'association connaît un développement rapide à la suite de l'introduction de ces nouvelles modalités de financement en 1971.

¹ Lettre d'André Postel-Vinay à Robert Lion, 17 septembre 1971, accompagnant la transmission de son étude intitulée « Le problème du logement des ouvriers étrangers isolés ».

² En septembre 1971, il envoie son étude à Guy Houist, secrétaire général du GIP. Après l'achèvement d'une nouvelle version en mars 1972, il la transmet à Robert Lion, Inspecteur général des Finances chargé de mission auprès du ministre d'Etat chargé des affaires sociales.

³ Note du 12 juillet 1971 « sur quelques problèmes concernant les foyers d'ouvriers étrangers isolés », annexe à l'étude d'André Postel-Vinay sur « Le problème du logement des travailleurs isolés ».

I.3. Les « foyers d'Africains noirs », une partie du parc qui devient quantitativement marginale

Les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains deviennent, pendant la première moitié des années 1970, un segment relativement marginal du parc de foyers de l'Aftam d'un point de vue quantitatif. A mesure que celui-ci s'est développé, il s'est créé une sorte de segmentation ethnique dans laquelle se recourent les caractéristiques spatiales et la localisation géographique des foyers, ainsi que l'origine des populations hébergées. Ainsi, en 1975, l'Aftam distingue trois grandes catégories d'établissements caractérisées par les éléments suivants – cf. figure 4.5 (page suivante) :

- **la catégorie A** regroupe les « foyers-dortoirs » les plus anciens, essentiellement situés à Paris et en proche banlieue (à l'exception de deux foyers situés dans l'Oise) ; ils accueillent très majoritairement, voire uniquement, des migrants originaires des pays d'Afrique subsaharienne ;
- **la catégorie B** est composée de foyers construits en grande couronne ou en province, sur le modèle des « unités de vie communautaire » ; ils accueillent majoritairement des migrants originaires des pays du Maghreb et dans une moindre mesure d'Afrique subsaharienne ;
- **la catégorie C** comprend uniquement des foyers construits sur le modèle de la chambre individuelle, situés principalement en province ou en grande couronne ; la population hébergée y est la plus diversifiée, les réfugiés politiques étant fortement représentés, contrairement aux migrants originaires des pays d'Afrique subsaharienne. La diversification de la population dans ces foyers est liée à un phénomène de sous-occupation, observé dès 1972 dans certains établissements de province, qui conduit l'Aftam à mettre en place une « *stratégie de remplissage* » (Lelévrier, 2008 : 234) par l'ouverture à de nouvelles catégories de population. On reviendra plus longuement sur ce sujet dans la dernière section de ce chapitre (cf. §III.2).

Ainsi, au milieu des années 1970, les foyers spécialisés dans l'accueil des migrants africains (entendus ici comme ceux dont les résidents sont à plus de 90% originaires des pays d'Afrique subsaharienne), représentent finalement une part relativement peu importante du parc de l'Aftam : il s'agit de 10 foyers sur 39, représentant 2 362 places, soit un peu moins d'un quart de la capacité d'accueil totale de l'association. Parmi ces 10 foyers, 8 relèvent de la catégorie A tandis que 2 relèvent de la catégorie B (Le Havre et Paris-Retrait). Ce sont donc pour une grande majorité des établissements qui figurent parmi les plus anciens et les moins « confortables », construits sur un modèle très collectif (dortoirs) et aménagés le plus sommairement. Qualifiés de « foyers d'urgence », « foyers de premier accueil » ou encore « foyers-dortoirs », ils apparaissent déjà obsolètes aux yeux des administrateurs de l'Aftam. Dès 1970, les rapports d'activité rappellent chaque année la nécessité de les rénover et d'en diminuer la densité d'occupation, mais aussi les difficultés qu'une telle entreprise risque de rencontrer, à savoir « le ferme désir des résidents de se maintenir dans les lieux en raison de l'emplacement souvent remarquable de ces foyers et de la modicité de leurs loyers »¹.

¹ Rapport d'activité de l'année 1970, p.14.

FIGURE 4.5 – CARACTERISTIQUES DES FOYERS DE L'AFTAM EN 1975

SITUATION DES FOYERS GERES PAR L'AFTAM
AU 31 DECEMBRE 1975

ANNEXE II

LOCALISATION	: Nombre : de : lits	: Année de : mise en : service	REPARTITION ETHNIQUE DES RESIDENTS			
			: Afrique : Noire	: Maghreb	: Autres	: Réfugiés
Foyers de Catégorie A						
1 BOULOGNE I (Hauts de Seine)	82	1965	100 %			
2 MONTREUIL-HAYEPS (Sne-St-Denis)	124	1967	100 %			
3 PARIS-SEDAINE (Seine)	310	1967	100 %			
4 MONTREUIL-BARA (Sne-St-Denis)	410	1968	100 %			
5 MERU I (Oise)	60	1968	100 %			
6 CREIL I (Oise)	136	1968	63,2 %	36,8 %		
7 VINCENNES (Val de Marne)	112	1968	100 %			
8 SEVRAN (Sne-St-Denis)	285	1968	68,4 %	31,6 %		
9 MONTREUIL-ROCHEBRUNE (S-St-D)	430	1969	100 %			
10 AUBERVILLIERS I (Sne-St-Denis)	320	1970		100 %		
11 AUBERVILLIERS II (Sne-St-Denis)	328	1970	97,6 %	2,4 %		
Total de la Catégorie A	2.597		82 %	18 %		
Foyers de Catégorie B						
12-13 NOYON I et II (Oise)	456	1970	34,3 %	55,1 %	10,6 %	
14 CREIL II (Oise)	456	1970	13,2 %	86,4 %	0,4 %	
15 COMPIEGNE (Oise)	312	1970	44,1 %	54,7 %	1,2 %	
16 CHALETTE (Loiret)	360	1971	25,1 %	33,3 %	41,6 %	
17 MERU II (Oise)	360	1971	35,3 %	61,4 %	3,3 %	
18 ORLEANS (Loiret)	396	1972	7,1 %	92,7 %	0,2 %	
19 CHATILLON (Côte d'Or)	260	1972	2,4 %	20,1 %	33,9 %	43,6 %
20 PORCHEVILLE (Yvelines)	357	1972	35,6 %	63,3 %	1,1 %	
21 PERSAN (Val d'Oise)	372	1972	23,1 %	73,4 %	3,5 %	
22 BREST (Finistère)	360	1972		81,2 %	18,8 %	
23 LE HAVRE (Seine Maritime)	297	1972	100 %			
24-25 THONON-LES-BAINS I et II (Haute-Savoie)	327	1972		93,2 %	6,8 %	
26 SENS - St-Clément (Yonne)	240	1972	4,2 %	69,1 %	26,7 %	
27 JOIGNY (Yonne)	192	1972		60,4 %	39,6 %	
28 AULNAY-SOUS-BOIS (S-St-D)	372	1972	26 %	73,4 %	0,6 %	
29 PARIS-ROMAINVILLE (Seine)	183	1972	74,3 %	24,6 %	1,1 %	
30 PARIS-RETRAIT (Seine)	209	1975	95,6 %	2,4 %	2 %	
Total de la Catégorie B	5.509		30,8 %	60,8 %	7,2 %	1,2 %
Foyers de Catégorie C						
31 MONTBARD (Côte d'Or)	200	1972		26,1 %	33,9 %	40 %
32 LES MUREAUX (Yvelines)	272	1973	51,5 %	40,8 %	7,7 %	
33 OISSEL (Seine Maritime)	337	1974	14,2 %	5,7 %	12,3 %	67,8 %
34 BOULOGNE II (Hauts de Seine)	328	1974	61,2 %	36,6 %	2,2 %	
35 OSNY (Val d'Oise)	304	1974	1,1 %	15,6 %	40,2 %	43,1 %
36 RENNES (Ille et Vilaine)	159	1974	2 %	17,7 %	17,7 %	62,6 %
37 MONTATAIRE (Oise)	288	1974	4,6 %	7,8 %	19,9 %	67,7 %
38 MONTIGNY (Val d'Oise)	304	1975	48,3 %	14,6 %	37,1 %	
39 CHATEAUROUX (Indre)	216	1975		55 %	45 %	
Total de la Catégorie C	2.408		24,6 %	20,3 %	20,8 %	34,3 %
TOTAL GENERAL	10.514		43,8 %	39,4 %	8,3 %	8,5 %

Source : Archives de l'Aftam, Rapport d'activité pour l'année 1975, Annexe 2.

A l'échelle de l'Aftam comme au niveau national, c'est entre 1971 et 1974 que le développement du parc de foyers de travailleurs migrants est le plus rapide. Paradoxalement, c'est à cette même période que se fait jour une « crise du système des foyers » à la fois économique, politique et sociale (Bernardot, 2008 : 87-139). Le début de la récession économique, la suspension de l'immigration de travail ainsi que les mouvements de grève de loyer contribuent à la remise en cause et la déstabilisation des organismes gestionnaires. Le phénomène est d'autant plus prégnant à l'Aftam que les grèves de loyer y sont précoces et que la gestion de ses « foyers-dortoirs » est déficitaire en permanence. C'est à la faveur de cette crise que le regard de l'association sur ses premiers « foyers d'Africains noirs » va s'inverser au cours des années 1970.

II. Changement de regard sur les « foyers d'Africains noirs » et problème des « foyers-dortoirs »

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, pour les fondateurs de l'Aftam, les premiers foyers de l'association et les modes d'organisation communautaires qui s'y déploient sont envisagés comme un élément positif, une ressource pour les migrants. Cependant, ce regard s'inverse au cours des années 1970, et ces premiers foyers deviennent rapidement problématiques pour l'association. Ce changement de regard s'effectue à la faveur de plusieurs facteurs, internes et externes à l'Aftam. Outre les premiers mouvements de contestation, c'est surtout le déficit de gestion constaté dans ces établissements qui participe à ce retournement (II.1). Mais l'adoption d'une grille de lecture gestionnaire du fonctionnement des foyers est largement favorisée par les recompositions de la scène politique et institutionnelle en charge de la coopération et de l'administration des étrangers (II.2). Pour autant, ce ne sont pas les modes d'occupation propres aux « foyers d'Africains noirs » qui sont mis en cause par les administrateurs de l'Aftam, mais les modalités de leur construction (II.3).

II.1. « Africanisation », premières grèves de loyer et déficit de gestion

En 1971 est évoqué pour la première fois le fait que l'association rencontre des difficultés à « faire appliquer les règles » dans ses foyers hébergeant des « migrants d'Afrique noire ». Ce constat est alors expliqué par le fait que nombre d'entre eux sont en situation irrégulière et dans une grande pauvreté en France, trouvant difficilement à travailler et se trouvant ainsi dépendants d'une « collectivité africaine elle-même extrêmement pauvre »¹ qui s'organise pour assurer la survie de ses membres. Surtout, cette même année, une note interne affirme que les pratiques et les modes d'occupation propres aux foyers de migrants africains devraient être contenus voire réprimés, même s'ils restent, de fait, « tolérés » :

« Il est difficile dans les foyers africains noirs de faire appliquer les règles (...) et de lutter contre une certaine "africanisation" qui revêt les formes suivantes : visite de parents ou d'amis étrangers au foyer ; visite de marabouts, installation de tapis de prières etc. ; installation réprouvée mais tolérée par la force des choses de petits commerces (cola, sandales, etc.) ; installation fréquente de tailleurs et quelquefois de bijoutiers, forgerons. »²

Parmi les archives consultées, cette note est le premier texte qui réprovoque la venue de personnes ne résidant pas dans les établissements, l'exercice de la prière ou encore l'installation d'activités commerciales et artisanales dans les foyers. Ce discours tranche avec la position affichée par l'Aftam jusqu'alors : le rapport d'activité de l'année 1969 présentait encore l'« aménagement de locaux en ateliers et en salles de prière à l'usage des musulmans » comme un vecteur d'« amélioration des conditions de vie des travailleurs au sein des foyers »³. Comment expliquer ce changement de position ?

Un premier élément de réponse se trouve sans doute dans les premiers mouvements de contestation qui se font jour dans les foyers à la toute fin des années 1960 et qui mettent en cause l'autorité du gestionnaire. D'après Marc Bernardot, en 1968 aurait eu lieu un premier mouvement au

¹ Rapport d'activité de l'année 1971, p.2.

² Note de Guy Solier, secrétaire général, à l'attention d'André Postel-Vinay, président de l'association, 13 mai 1971.

³ Rapport d'activité de l'année 1969, p.21.

sein du foyer Aftam de Compiègne, aboutissant au dépôt d'une plainte par les résidents contre l'association pour « pratique de prix illicites » (Bernardot, 2008 : 109-110). Si les archives consultées ne font pas référence à cet événement à la fin des années 1960, elles montrent en tout cas l'existence d'un conflit au milieu des années 1970 (cf. annexe 7). De plus, le rapport d'activité de l'association pour l'année 1969 introduit une nouvelle rubrique concernant la gestion des foyers, intitulée « visites de contrôle », ce qui laisse supposer que le climat n'est pas à la confiance. Le rapport indique que des visites doivent désormais être effectuées deux fois par mois dans les établissements pour contrôler à la fois la gestion et l'occupation¹. Puis, à partir de 1971, tous les rapports d'activité et les comptes-rendus d'AG et de CA de l'association, témoignant de l'ampleur que prend le sujet à cette période, mentionnent le risque de déclenchement de grèves de loyer et le refus des résidents de payer les augmentations annuelles demandées par le gestionnaire :

« L'AFTAM n'a pas eu, en 1971, à faire face à d'importantes difficultés de recouvrement de ses loyers. Mais, (...) elle n'est pas en mesure, le plus souvent de relever le montant de ces loyers, essentiellement dans ses foyers les plus anciens. Or, l'augmentation des charges et l'accroissement constant de la consommation des diverses fournitures par les résidents (eau, gaz, électricité, fuel, etc...) qui correspond à leur désir de mieux profiter des éléments de confort et d'hygiène mis à leur disposition, provoquent un déséquilibre du budget de fonctionnement de ces foyers. Cette situation est préoccupante. Elle a, bien entendu, été signalée aux autorités compétentes.

La résistance des résidents aux relèvements de leurs participations a pour origine des motifs variés. L'une des raisons souvent évoquée, pour les anciens foyers, est leur équipement relativement sommaire et les difficultés que l'AFTAM éprouve à assurer la rénovation de ces centres d'hébergement, compte tenu du coût des dépenses à engager. L'entretien, lui-même, est fréquemment impossible sans aide extérieure, car la densité d'occupation de ces foyers, et les dégradations, dues au manque d'habitude de certains résidents de vivre dans des immeubles collectifs, accélèrent le rythme des travaux à exécuter.

Mais, si l'on analyse de façon plus approfondie les motifs qui animent les résidents pour refuser les relèvements des loyers, il est évident que l'augmentation du chômage des travailleurs originaires d'Afrique Noire, la faiblesse de leurs ressources, leur souci de faire le maximum d'économies dans le minimum de temps, et l'exemple de foyers où des grèves de loyers ont été déclenchées, constituent autant de causes qui, s'ajoutant les unes aux autres, encouragent les intéressés à maintenir une position au demeurant illogique.

Cette situation, qui n'est pas propre à l'AFTAM où le dévouement et l'efficacité des chefs de centres ont même permis jusqu'à maintenant d'éviter des affrontements constatés par ailleurs, favoriserait, s'il n'y était pas porté remède, la dégradation d'un climat de coopération et de confiance entre les chefs de centre et les résidents, ces derniers n'étant évidemment pas insensibles à certains arguments d'ordre politique qui se développent au sein de leurs communautés. »²

Comme l'indique cet extrait du rapport d'activité de l'année 1971, les responsables de l'Aftam voient les premiers mouvements de contestation comme la conséquence de l'aménagement très sommaire et du faible niveau de confort offert dans « les foyers les plus anciens », mais aussi comme le fruit de la situation particulièrement précaire de cette catégorie de population. C'est ce que souligne Choukri Hmed lorsqu'il analyse les raisons pour lesquelles la Sonacotra est touchée plus tardivement par les grèves de loyer que les associations spécialisées dans l'accueil des migrants africains : ces derniers sont les plus affectés par les augmentations de loyer parce que leurs revenus sont plus faibles (issus des vagues d'immigration les plus récentes, ils occupent des emplois mal rémunérés ou précaires), parce qu'ils sont les premiers touchés par le chômage et la précarité de l'emploi, et enfin parce qu'ils sont également ceux qui consacrent relativement le plus d'argent au loyer et aux envois à la famille (Hmed, 2006b : 399-400).

¹ En ce qui concerne la gestion, le contrôle porte sur les points suivants : « tenue du livre de caisse, vérification des espèces, vérification des livres de reçus ». En ce qui concerne l'occupation, il s'agit de vérifier le « livre de police » et la « fiche signalétique de chaque locataire ».

² Rapport d'activité pour l'année 1971, p.12.

Mais c'est surtout lorsque leur déficit de gestion met en péril l'équilibre budgétaire de l'association elle-même que les premiers foyers de l'Aftam apparaissent plus clairement comme un problème pour ses administrateurs. Le rapport d'activité de 1972 est le premier document à signaler que l'aggravation du déficit d'exploitation de l'Aftam est « pour l'essentiel imputable aux foyers les plus anciens »¹, estimant que « cette seule catégorie de foyers correspond à 78% du déficit global de l'ensemble des foyers »² de l'association. Or, ce sont les établissements occupés quasi exclusivement par des migrants africains. Ce rapport est aussi le premier à souligner la suroccupation en évoquant « la présence de nombreux clandestins » qui « alourdit les dépenses d'entretien ». Enfin, le document signale le poids des mouvements de contestation dans les déficits de gestion : de peur de déclencher des grèves de loyers, l'Aftam renonce à appliquer les augmentations annuelles, ce qui aggrave les déséquilibres de gestion à une période où les charges de fonctionnement (salaires, électricité, gaz...) tendent à augmenter avec l'inflation et le premier choc pétrolier. Ainsi, en 1972, les responsables de l'Aftam jugent la situation de ces établissements « très préoccupante » et s'interrogent sur la possibilité de maintenir le développement du parc de foyers de l'association sans « une augmentation considérable des ressources du FAS »³. Mais les évolutions internes à cette institution ne vont pas dans ce sens : dès 1974, son directeur « rappelle que la vocation du FAS n'est pas de combler les déficits de gestion »⁴.

II.2. Sous la tutelle du FAS : bras de fer et dépendance

Depuis le début de son activité, l'Aftam a toujours été en situation difficile du point de vue économique. Le déficit de gestion de l'association apparaît rapidement structurel, en particulier dans le domaine de l'hébergement car les loyers demandés sont particulièrement bas⁵ et car la faible qualité des établissements nécessite de fréquentes interventions de réparation. Néanmoins, le FAS étant devenu son principal financeur dès 1964, l'Aftam a toujours vu ses déficits comblés sans grande difficulté par les aides de cette tutelle. Plus ponctuellement, d'autres institutions telles que l'AES et la CCCE ont également apporté leur soutien à l'association pour équilibrer les comptes. Mais la situation s'aggrave dès la fin des années 1960, en raison des difficultés croissantes de l'association à augmenter et à recouvrir les loyers, mais aussi à cause de l'accroissement des charges d'amortissement des emprunts réalisés pour la réalisation des premiers foyers.

Ces difficultés conduisent les administrateurs à revoir à la baisse les ambitions et les champs d'intervention de l'association. Dès 1973, en matière d'enseignement, le nombre de cours dispensés est réduit. Lors d'un conseil d'administration cette même année, André Postel-Vinay suggère de transférer les activités à caractère social ne générant pas de recettes (accueil et orientation, action sanitaire et sociale) à un organisme en cours de création par le ministère des Affaires sociales destiné à l'accueil et l'aide sociale des travailleurs étrangers⁶. Le président de l'Aftam propose en revanche le

¹ Rapport d'activité de l'année 1972, p.1.

² Rapport d'activité de l'année 1972, Annexe 3, p.2-3.

³ Rapport d'activité de l'année 1972, p.7.

⁴ Procès-verbal de l'AG du 18 avril 1974, p.3.

⁵ Cela s'explique notamment par le fait que le montant des « participations mensuelles » demandées aux résidents à l'origine ne prend pas en compte les frais de siège et n'inclut aucune provision destinée à l'entretien du bâti ou au renouvellement du matériel. De façon générale, les tarifs pratiqués dans les foyers associatifs au début des années 1970 sont nettement moins élevés que dans ceux de la Sonacotra. Par exemple, en 1970, alors qu'un lit dans un foyer Sonacotra pour une chambre individuelle de 7,5m² revient à environ 150F par mois (Hmed, 2006a : 399), un lit dans un foyer dortoir de l'Aftam revient à environ 70F en 1972 (cf. rapport d'activité de 1972).

⁶ Procès-verbal du CA du 13 février 1973.

maintien de cours d’alphabétisation dans les foyers de l’association sous réserve du soutien financier du FAS. Ces propositions sont validées peu de temps après puisque l’Aftam abandonne effectivement ses activités d’accueil et de « placement » des travailleurs migrants au cours de l’année 1973. De plus, l’association limite ses activités d’enseignement : elle n’intervient plus que dans ses foyers et dans quelques établissements gérés par d’autres associations spécialisées dans l’accueil des migrants africains. L’Aftam se concentre donc essentiellement sur son activité d’hébergement, s’écartant de son projet initial de formation. « La principale tâche de l’association consiste désormais à assurer la gestion et l’animation des foyers qui lui ont été confiés », indique le rapport d’activité de l’année 1973 (p. 1).

Alors que l’association connaît de sérieuses remises en question de son projet, l’année 1974 constitue un moment important. D’abord, l’Aftam change de président et de secrétaire général. André Postel-Vinay quitte la présidence lorsqu’il est nommé Secrétaire d’Etat auprès du ministre du Travail chargé des travailleurs immigrés. Au même moment, le secrétaire général quitte également son poste pour devenir secrétaire général de l’AES¹. Néanmoins, les deux hommes sont remplacés par des personnalités issues de la CCCE : le Directeur délégué auprès du Directeur Général de la CCCE prend la présidence de l’Aftam ; le secrétaire général adjoint de l’Aftam depuis 1972, auparavant assistant technique au sein de la CCCE, prend le relais du secrétaire général. Avec ces deux nominations, l’Aftam reste une émanation de la CCCE et continue de fonctionner au sein d’un réseau d’interconnaissance lié au secteur de la coopération.

Si l’année 1974 nous intéresse tout particulièrement, c’est surtout parce qu’elle signe la fin d’un bras de fer entre André Postel-Vinay et la direction du Trésor², et plus largement entre la CCCE et le ministère des Finances, bras de fer qui tourne à l’avantage du Trésor et des Finances. En effet, la fin des années 1960 voit « l’arrivée au ministère des Finances d’une nouvelle cohorte de “gestionnaires” formés à la science économique et non plus à l’économie politique » qui parviennent à imposer progressivement leur position et leur point de vue sur l’immigration dans les arbitrages interministériels (Laurens, 2008a : 81). La vision de l’immigration portée par André Postel-Vinay et la CCCE (paradigme développementaliste, vision tiers-mondiste mais aussi étatiste et planiste) est évincée au profit d’une approche de l’immigration en termes de flux financiers, de stabilité monétaire et de maintien des équilibres économiques. « Dans le cadre plus général déployé par les agents du Trésor et le cabinet du ministre [des Finances], “l’immigration” n’est plus un moyen de tisser des liens avec les anciennes colonies et les “immigrés” ne sont pas une population qu’il s’agirait de prendre en charge dans des foyers “adaptés à la vie communautaire” et financés via un organisme comme la CCCE qu’ils qualifient de “paternaliste” » (Laurens, 2009 : 111). Dès 1972, la CCCE est dans la « ligne de mire » de la Direction du Trésor qui prend le contrôle de ses dépenses malgré l’opposition de Postel-Vinay. Sur le plan administratif, cela conduit à une réduction du prestige symbolique dont disposait le directeur de la CCCE et laisse la direction du Budget « seule juge de la pertinence des actions sociales en direction des travailleurs immigrés sur le territoire national » (ibid : 113). Autrement dit, la CCCE perd la main au profit du FAS, lui-même marqué par l’arrivée de la nouvelle génération d’énarques gestionnaires. En effet, l’influence croissante des agents du Trésor est particulièrement visible au sein du conseil d’administration du FAS, dans lequel le représentant

¹ En tant que secrétaire général de l’AES, il devient administrateur de l’Aftam et ne quitte donc pas complètement l’association.

² En 1974, André Postel-Vinay démissionne du poste de Secrétaire d’Etat aux Travailleurs Immigrés quelques mois seulement après sa nomination, suite à un arbitrage interministériel en sa défaveur face au ministère des Finances : il se voit refuser l’octroi de crédits supplémentaires pour le logement des travailleurs immigrés.

de la direction du Budget est le seul à disposer d'un droit de veto. Promoteur de la « *rationalisation des choix budgétaires* » (*ibid* : 124), il use de ce droit de veto de façon intensive à partir de 1973 pour contester l'octroi de certaines subventions à une période où les dépenses de cette institution explosent. Cette demande de « rationalisation » se traduit aussi par l'imposition progressive d'un langage et d'outils gestionnaires aux associations subventionnées : celles-ci sont sommées de produire de façon plus systématique des rapports et des tableaux synoptiques explicitant l'utilisation de leurs ressources, alors qu'elles « *formulaient jusque-là leurs demandes dans les termes d'une urgence sociale* » (*ibid* : 128).

L'Aftam n'échappe pas à cette demande de « rationalisation », bien au contraire. Celle-ci se traduit notamment par l'adoption d'une nouvelle grille de lecture au sein de l'association : à partir de 1973, la situation économique de chaque catégorie de foyers est analysée, en fonction du taux d'occupation et du niveau d'impayés. Le constat est alors le suivant : les foyers de la catégorie A (qui correspondent pour la plupart aux « foyers d'Africains noirs ») connaissent tous un déficit d'exploitation considérable ; la gestion des foyers de la catégorie B est un peu excédentaire ; les foyers de la catégorie C sont dans l'ensemble plutôt déficitaires mais dans des proportions moins importantes que ceux de la catégorie A.

Ainsi, le changement de regard sur les « foyers d'Africains noirs » au sein de l'Aftam est en partie lié à l'élaboration d'une lecture gestionnaire de l'activité, favorisée par l'intervention du FAS. L'ampleur du déficit des foyers de catégorie A s'explique d'abord par le fait qu'ils sont les plus touchés par les grèves de loyer : en 1975, sur 14 établissements concernés par ces mouvements de contestation au sein de l'Aftam, 9 relèvent de la catégorie A. L'association est alors au bord de la cessation de paiement et du dépôt de bilan¹. Elle effectue plusieurs demandes d'avance de trésorerie au FAS. En octobre 1975, le représentant de la direction du Budget oppose son veto au versement d'une nouvelle avance qui permettrait à l'association de rester à flot. Ce dernier déclare n'avoir rien à reprocher à l'Aftam en particulier, mais explique que son veto est le seul moyen dont il dispose pour attirer l'attention du gouvernement sur l'importance croissante des déficits enregistrés par les organismes gestionnaires de foyers. Finalement, alors que la CCCE est contrainte par son ministère de tutelle (les Finances) à mettre fin au concours qu'elle apportait à l'Aftam, le FAS accorde son soutien à l'association à condition qu'elle fasse appel à un conseil extérieur pour étudier le redressement de sa situation. Cette mission est confiée à l'Adef, autre association gestionnaire de foyers, émanation de la Fédération du Bâtiment². La CCCE se retire du CA de l'Aftam tandis que le vice-président de l'Adef en devient administrateur, avant de prendre la présidence en 1977. Deux autres représentants de l'Adef intègrent le CA de l'Aftam, cette dernière se trouvant donc en quelque sorte sous la tutelle de l'Adef. C'est la première fois que la présidence de l'association n'est plus occupée par un haut fonctionnaire du secteur de la Coopération. Seul un représentant de la CCCE continue d'assister aux réunions du CA de l'Aftam, en tant que simple auditeur. Au même moment, l'Aftam change également de secrétaire général : le secrétaire général adjoint prend le relais du secrétaire général en poste dont le détachement de la CCCE n'est plus autorisé par le ministère des Finances. Ces évolutions inaugurent une période d'importantes restructurations pour l'Aftam, sur lesquelles on reviendra dans la section suivante. En attendant, voyons dans quels termes est alors formulé le problème des « foyers d'Africains noirs » au sein de l'association.

¹ Procès-verbal de l'AG du 6 juin 1975, p.3.

² L'Adef est fondée juridiquement en 1967, mais elle constitue le prolongement de l'association « Foyers du Bâtiment » créée en 1955 par la Fédération du Bâtiment. Au milieu des années 1970, son conseil d'administration est partie constitué par des organismes professionnels du Bâtiment et de la Métallurgie. L'Adef gère alors 55 foyers, soit environ 18 000 lits, principalement situés en région parisienne.

II.3. L'insoluble problème des « foyers-dortoirs » et l'appel aux pouvoirs publics

Au cours des années 1970, c'est une sorte de « cercle vicieux » qui entraîne l'aggravation des déficits de gestion dans les foyers de la catégorie A. La vétusté du bâti et le surpeuplement se combinent pour engendrer des coûts importants (travaux de réparation, dépenses d'entretien et de charges courantes) tandis que les grèves de loyer y sont les plus suivies, ce qui aggrave encore le déficit de gestion et rend plus difficile la réalisation de travaux d'amélioration. S'ajoute également à ce « cercle vicieux » la question des relations entre l'Aftam et les propriétaires de ses foyers : les déficits de gestion enregistrés par l'association donnent lieu à des impayés de loyer de sa part auprès des organismes propriétaires qui lui louent les bâtiments (la SOFI et l'AES). Ces impayés entraînent une dégradation des relations entre gestionnaire et propriétaires, qui sont donc eux-aussi encore moins enclins à financer les travaux d'amélioration ou de rénovation qui seraient pourtant nécessaires au rétablissement d'un « cercle vertueux ».

Au moment où des hauts fonctionnaires posent « la question du comportement des Africains Noirs »¹, dénoncent les « problèmes soulevés par la gestion des foyers d'hébergement de travailleurs africains »² et « font une première lecture d'une agitation africaine dans les foyers » (Bernardot, 2008 : 113), l'analyse des responsables de l'Aftam pointe les dimensions à la fois techniques, sociales et économiques du problème : ils soulignent les difficultés liées aux défauts de conception des foyers dès l'origine (dortoirs et densité d'occupation trop forte) mais aussi la montée du chômage et la précarisation des travailleurs africains qui favorisent la suroccupation et les refus de paiement, ainsi que la grande vétusté du bâti et la pauvre qualité des conditions d'hébergement offertes, qui rendent peu légitimes les augmentations de loyer demandées³. Surtout, en désignant alors ces établissements par l'expression « foyers d'urgence », ils tendent à attribuer l'origine du problème aux modalités de construction des établissements plus qu'au « comportement des Africains noirs ». Tout au moins, ils mettent autant en cause la vétusté du bâti et des équipements que les modes d'occupation. La solution qu'ils préconisent consiste donc à améliorer le bâti et réduire le surpeuplement par la construction de nouveaux foyers : début 1975, les administrateurs définissent un programme de résorption et de réhabilitation concernant dix foyers constitués de dortoirs avec lits superposés, représentant au total 2 570 lits (ils envisagent alors un programme ultérieur concernant les foyers à chambres collectives). Les foyers visés par ce programme de résorption et de réhabilitation font tous partie de la catégorie A. Le programme envisagé nécessiterait la reconstitution d'importantes capacités d'accueil pour le relogement des résidents et des suroccupants, alors appelés « clandestins » : le nombre de travailleurs migrants vivant dans ces établissements est estimé à environ 3 250, soit une suroccupation de 33% par rapport aux capacités d'accueil officielles. Les responsables de l'Aftam considèrent donc que la mise en œuvre de ce programme nécessiterait la construction de onze nouveaux foyers à très court terme et de deux établissements supplémentaires dans un délai de cinq ans. Le département de la Seine-Saint-Denis est particulièrement concerné : les administrateurs estiment que, pour réhabiliter les foyers de

¹ Lettre d'Eugène Claudius-Petit (Président de la Sonacotra) à Paul Dijoud (Secrétaire d'Etat aux Travailleurs immigrés), 8 août 1975, citée par Choukri Hmed (2006b : 414).

² Note rédigée en 1973 par un chargé de mission du ministère du Travail à l'attention de Georges Gorse, à l'occasion de sa nomination au poste de ministre, citée par Choukri Hmed (2006b : 403) : « [...] [La politique adoptée en matière d'hébergement des Africains noirs] a conduit à laisser se créer des rassemblements d'hommes vivant en circuit fermé, bloqués sur des comportements et des habitudes en net décalage avec la vie courante de la société d'accueil, plus soucieux de solidarité raciale que de règles d'hygiène et de saine gestion financière, conduits par des leaders à l'autorité parallèle à celle des gérants et de plus en plus perméables à certaines influences extrémistes, non par engagement politique mais pour trouver un soutien et un encouragement à vivre en marge et au meilleur compte ».

³ Rapport d'activité de l'année 1974, p.2.

Montreuil Bara, Montreuil Rochebrune et Aubervilliers, « il faudrait rapidement construire, dans le département de la Seine-Saint-Denis, six foyers nouveaux d'une contenance globale d'environ 1 050 places (du fait de la présence de « clandestins » estimée à 470 personnes) »¹.

Fin 1975, les dirigeants de l'association vont plus en loin en envisageant un programme de résorption des « foyers-dortoirs » qui se traduirait par la construction « de nouveaux foyers particulièrement bien adaptés à la clientèle habituelle des foyers-dortoirs, composés en très grande majorité par des Africains noirs »². Ils suggèrent la création d'une association spécialisée dans la conception et la gestion de « foyers africains », à laquelle l'Aftam pourrait apporter son concours³. Ces préconisations sont dans la continuité du projet originel de l'Aftam et apparaissent fort éloignées de celles énoncées à la même période par les dirigeants de la Sonacotra : ces derniers identifient alors un « problème des Noirs » ou des « foyers noirs »⁴, et considèrent qu'il faut éviter de regrouper dans un même foyer un nombre important de migrants africains⁵. De même, le représentant du ministère du Travail considère qu'« il faudrait répartir les Africains par petits nombres dans différents foyers » (Bernardot, 2008 : 113-114). Si les documents d'archives auxquels j'ai eu accès ne font plus mention, par la suite, d'un projet de création d'une nouvelle association spécialisée dans la gestion de « foyers africains », il est probable que celui-ci ait été abandonné faute de recevoir l'assentiment des tutelles.

Mais l'Aftam se heurte rapidement à une difficulté majeure dans la mise en œuvre de son programme de résorption et de réhabilitation des « foyers-dortoirs » : le refus des autorités municipales de voir s'installer de nouveaux foyers sur leur territoire. Les lois de décentralisation n'ont pas encore été adoptées, mais les municipalités disposent tout de même de moyens d'action pour empêcher la réalisation des projets : par exemple, le fait de ne pas accorder leur garantie pour l'obtention des prêts HLM destinés à la construction des établissements ou encore d'user de leur droit de préemption à l'encontre des acquisitions foncières destinées à l'implantation de foyers⁶. Le bilan de l'année 1975 réalisé par les dirigeants de l'Aftam souligne les faibles avancées observées dans la mise en œuvre de son programme et insistent sur la responsabilité des pouvoirs publics (administrations centrales et départementales mais aussi municipalités) dans ce constat :

« Sur les solutions envisagées, une seule a reçu une suite favorable à ce jour. Il s'agit du foyer de la rue Barbier [Paris], dont tous les occupants ont pu être relogés dans le nouveau foyer de la rue du Retrait. Le Ministère du Travail, propriétaire du foyer de Creil I, n'a pas donné suite à la proposition de résorption de ce foyer, au moment de l'ouverture du foyer de Montataire. Les municipalités de Boulogne et de Montreuil, après avoir donné un accord de principe, se sont finalement opposées à la construction des foyers programmés par la SOFI. La Préfecture de Paris n'a promis à l'AFTAM que le relogement, en 1976, de 100 résidents du foyer de la rue Sedaine. L'AFTAM avait demandé 160 places de manière à pouvoir supprimer tout au moins les lits superposés dans un premier temps. En conclusion, il convient de souligner que l'AFTAM, qui n'est pas propriétaire des foyers et qui n'est pas équipée pour en construire de nouveaux, n'est pas en mesure de résoudre seule le problème de rénovation des foyers vétustes ou suroccupés. Dans la conjoncture actuelle, elle ne peut que proposer des solutions aux pouvoirs publics et aux organismes constructeurs. »⁷

¹ Note concernant la résorption et la réhabilitation des foyers d'urgence gérés par l'AFTAM, 17 janvier 1975.

² Note sur la situation actuelle de l'AFTAM et les perspectives de redressement de cette situation, novembre 1975.

³ Procès-verbal du CA du 13 novembre 1975.

⁴ Lettre adressée par Henri Laborie, alors directeur général de la Sonacotra, à Paul Dijoud, Secrétaire d'Etat aux Travailleurs immigrés, le 3 février 1975, citée par Choukri Hmed (2006b : 416).

⁵ Dans une lettre adressée à Hervé de Charrette (chargé de mission au Secrétariat d'Etat aux Travailleurs immigrés), le président de la Sonacotra affirme : « cette situation démontre une fois de plus qu'il est tout à fait contraire aux règles d'une bonne gestion et, aussi, d'ordre public autant qu'aux bonnes règles d'urbanisme, de réunir un nombre important de résidents africains » (Hmed, 2006b : 414).

⁶ Un mémoire de DEA en science politique consacré au « statu quo » autour de la résorption du foyer Pinel géré par l'Assotraf à Saint-Denis met en évidence les pratiques de la municipalité conduisant au blocage et à l'immobilisme jusqu'aux années 1990 (Obradovic, 1998).

⁷ Procès-Verbal du CA du 13 novembre 1975, annexe V.

Cette question des responsabilités est posée avec une acuité encore plus forte en octobre 1977, après l'incendie du foyer de la rue Sedaine à Paris, établissement qui devait faire l'objet d'une opération de résorption¹. Cet incendie criminel, qui fait trois morts et une soixantaine de blessés, participe à transformer le problème des « foyers-dortoirs » en drame humain. Cet événement met en lumière la vétusté de ces établissements, leur non-conformité avec les règles de sécurité et de salubrité ainsi que leur état de surpeuplement. Alors que le foyer avait été homologué en 1967 pour héberger 166 personnes, sa capacité d'accueil avait rapidement été portée à 310 lits, « sous la pression des pouvoirs publics » et dans le cadre d'une « dérogation de fait » justifiée par l'urgence des besoins, selon les termes des responsables de l'Aftam. Ces derniers se trouvent donc mis en cause², après cet incendie, pour une situation dont ils estiment ne pas être les seuls responsables :

« Sous la pression des pouvoirs publics qui avaient à résorber un nombre important de taudis insalubres, l'AFTAM a été amenée, lors de l'ouverture de certains foyers, à accueillir un nombre de résidents supérieur à celui officiellement homologué. Il s'est à chaque fois agi d'une dérogation de fait, décidée en son temps par les pouvoirs publics, mais qui n'a fait l'objet, par la suite, d'aucune rectification de l'homologation du foyer. Ceci explique que l'AFTAM puisse encore recevoir des services préfectoraux concernés, des mises en demeure de réduire le nombre des occupants de ces foyers. (...) A chaque fois, l'AFTAM répond qu'elle n'est pas responsable de cette suroccupation et qu'elle n'est en mesure de procéder ni à l'expulsion, ni au relogement des résidents jugés en surnombre. Elle sollicite en conséquence l'assistance des pouvoirs publics pour l'aider à résoudre ce problème qui dépasse largement sa compétence. Aucune suite n'a été donnée jusqu'à présent à ce genre de demande. (...) Il convient enfin de signaler que cette suroccupation est encore aggravée à l'heure actuelle par la présence de nombreux résidents clandestins, notamment dans les foyers hébergeant des travailleurs originaires d'Afrique noire. »³

Ce qui est désigné à l'époque par le terme « suroccupation » recouvre en fait deux phénomènes distincts : d'une part, le surpeuplement défini au regard des normes de sécurité et de salubrité (présence de lits supplémentaires par rapport à la capacité d'accueil officiellement homologuée mais pour lesquels le gestionnaire perçoit des loyers) ; d'autre part, la présence d'occupants sans titre, appelés alors « clandestins », qui ne disposent pas officiellement d'un lit dans l'établissement. D'après les discours des administrateurs de l'Aftam, la plupart de ces occupants dits « clandestins » semble en situation régulière sur le territoire français au milieu des années 1970, même si un nombre croissant serait en situation irrégulière. Dans le cas du foyer Sedaine, les responsables de l'association estiment que 360 personnes environ y résidaient au moment de l'incendie : 310 résidents dits « officiels » et une cinquantaine de « clandestins ». Il est surtout intéressant de noter que les dits « clandestins » sont pris en compte au même titre que les résidents dits « officiels » par les institutions à cette époque : dans le cadre de l'opération de résorption prévue sur ce site, il avait été négocié et convenu, entre le gestionnaire, la Préfecture de Paris et le comité de résidents, que les dits « clandestins » présents dans l'établissement au moment du démarrage de l'opération seraient tous relogés. On retrouve ici le positionnement de l'Aftam consistant à s'appuyer sur les relais communautaires dans ses relations avec les résidents, comment en attestent les propos du secrétaire général lors d'une réunion du conseil d'administration en novembre 1977 :

[Après le récit des événements fait par le secrétaire général de l'Aftam, l'un des administrateurs demande ce qu'il est advenu des « clandestins » du foyer Sedaine. Le secrétaire général lui répond :]

« En fait les clandestins du foyer Sedaine aujourd'hui ne sont plus des clandestins. Ce sont des gens tout à fait connus, dénombrés. Il est convenu depuis longtemps, cela a été je crois une négociation entre Monsieur R. [Chef du service de liaison et de promotion des migrants à la préfecture de Paris],

¹ Il était prévu que démarre en 1978 une réhabilitation sur site pour le relogement de 166 résidents ainsi que la construction d'un foyer supplémentaire dans le 19^{ème} arrondissement pour le relogement des résidents restant.

² Deux résidents blessés ont attaqué l'association en justice.

³ Procès-verbal du CA du 13 novembre 1975, annexe IV intitulée « Problèmes de sécurité dans les foyers ».

Monsieur G. [ancien Secrétaire Général de l'Aftam] et les résidents du foyer, qu'on ne logerait plus de clandestins dans ce foyer et que le relogement permettrait de trouver le même nombre de personnes que celles qu'on avait prises en charge au moment où on envisageait la construction d'un nouveau foyer. Je pense que cet accord sera respecté car c'est leur plus grande chance de n'avoir aucun problème au moment du transfert. On peut prendre d'ailleurs des précautions complémentaires maintenant en leur demandant de s'engager à ne plus recevoir personne. On peut demander à l'encadrement du foyer de prendre sa responsabilité sur ce terrain en leur interdisant absolument de laisser entrer des clandestins supplémentaires. J'espère pouvoir aller un peu plus loin, mais jusqu'à maintenant cela m'était absolument refusé, en essayant d'identifier de manière pratique les clandestins qui sont à reloger pour qu'il n'y ait pas de substitution. Aujourd'hui dans le fonctionnement du foyer, si quelqu'un s'en va, il donne la place à un clandestin mais non pas à un nouvel entrant. C'est un accord qui semble être respecté, autant que j'ai pu le constater, puisque, au fond, il y a là 360 personnes que je n'identifie pas moi-même ; mais je sais que les résidents avec lesquels j'ai de très nombreux contacts et le comité de résidents sont très clairs sur ce plan. »¹

Malgré l'incendie du foyer Sedaine, qui met en évidence les risques liés à la situation des « foyers-dortoirs », d'ailleurs rebaptisés « foyers critiques » ou « foyers dangereux » dans certains documents d'archives de l'Aftam, l'association reste confrontée aux mêmes difficultés dans la mise en œuvre de son programme de résorption². Seules quelques avancées sont observées en 1977 : l'ouverture d'un nouveau foyer à Boulogne permet de résorber le « camp provisoire de Boulogne I », tandis que les réaménagements des foyers de Creil, de Noyon et de Chalette-sur-Loing permettent d'en dédensifier l'occupation. Mais le problème des « foyers-dortoirs » perdure, ce qui conduit les administrateurs de l'Aftam à adopter le 26 juin 1978 une « motion sur la situation des foyers dangereux » visant à interpeler les pouvoirs publics sur les risques encourus et leurs responsabilités en la matière. Ce texte appelle à l'élaboration, par les autorités locales et nationales, d'un plan de résorption des « foyers-dortoirs ». Au cours de la même année, une opération aboutit à Montreuil³, mais aucun programme d'envergure nationale ou régionale n'est lancé.

Le problème des « foyers dangereux », tel qu'il est posé par l'Aftam, n'est pas mis à l'agenda en tant que tel : la réponse apportée par les pouvoirs publics porte sur la gestion et non sur le bâti. En 1980, le Secrétariat d'Etat aux Travailleurs Immigrés met en place une nouvelle forme d'aide aux organismes gestionnaires comprenant la création d'une aide spécifique plus importante pour les « foyers-dortoirs », entendus désormais comme les établissements comprenant des chambres de quatre lits et plus. Avec ce nouveau système, dès 1981, les déficits de gestion des foyers de catégorie A de l'Aftam disparaissent. Si elle résout, ou plutôt masque, le déficit structurel, cette mesure ne permet pas l'amélioration des conditions de sécurité, de salubrité et de vie dans ces foyers. La suroccupation continue d'augmenter et la situation est surtout marquée du sceau de l'attentisme sur ce sujet, du côté des gestionnaires – qui estiment que ce problème les dépasse et qu'ils ne peuvent le résoudre seuls – comme des autorités centrales et locales – qui ne favorisent ni l'expulsion ni le relogement des dits « clandestins » et n'apportent pas non plus aux gestionnaires la compensation des dépenses que ceux-ci estiment occasionnées par la suroccupation⁴ :

¹ PV de la réunion de CA du 23 novembre 1977.

² Lors de la réunion de CA de l'AFTAM du 23 novembre 1977, le secrétaire général de la CNLI confirme que, à l'exception de Paris, les collectivités locales refusent toute construction de foyer sur leur territoire, allant ainsi à l'encontre de la politique nationale.

³ « Les démarches effectuées pour réaliser la résorption du foyer des Hayeps ont abouti par l'attribution à l'AFTAM d'un foyer en construction SONACOTRA rue Branly à Montreuil (195 lits essentiellement en chambres à 2 lits) qui permettra donc de loger les résidents des Hayeps, y compris les clandestins, avec l'accord de la Mairie et de la Préfecture », Rapport d'activité de l'année 1978, paragraphe intitulé « Recherche de solutions pour résorber les foyers "critiques" de l'AFTAM ».

⁴ En 1983, l'Aftam tente pour la première fois de chiffrer les coûts occasionnés par la suroccupation, comme en témoigne le procès-verbal de la réunion de CA du 15 décembre 1983 : le directeur administratif et financier indique que « le seul moyen de diminuer nos charges serait de ne plus héberger de clandestins dans les foyers. Pour donner une idée du coût des clandestins, il compare 2 foyers proposant le même type d'hébergement avec le même nombre de résidents officiels : Orléans, où il n'y a pas de clandestins ; Rochebrune [foyer de Montreuil], où il y a des clandestins. Il y a 1/3 des charges de plus à Rochebrune qu'à Orléans », p.6.

Lors d'une réunion du CA en mai 1982, le directeur financier de l'Aftam « indique que le problème des clandestins s'est aggravé. [Pendant le séminaire de l'Unafo en début d'année il a été reconnu] que depuis 7 ou 8 mois, les clandestins avaient pratiquement doublé dans les foyers d'Africains noirs, en grande partie par l'arrivée de jeunes de 16 à 18 ans. Il est évident qu'il est important de savoir ce que les pouvoirs publics attendent des associations. L'attitude actuelle des pouvoirs publics est de ne pas prendre position et de refuser de tenir compte des problèmes posés par les clandestins. On a l'impression que les pouvoirs publics, ne sachant pas par quel bout prendre le problème, laissent libre cours aux associations pour s'en accommoder. Il est évident qu'on a besoin d'une définition précise de la position gouvernementale. »¹

Ainsi, les administrateurs de l'Aftam décident d'interpeler, en mai 1983, la nouvelle Secrétaire d'Etat chargée de la famille, de la population et des travailleurs immigrés sur la situation des « foyers-dortoirs » et le caractère « dangereux » de ces établissements :

« L'AFTAM gère encore un certain nombre de foyers-dortoirs qui correspondent très imparfaitement aux normes de sécurité et de salubrité actuellement en vigueur pour ce genre d'établissement ; il s'agit des foyers d'Aubervilliers A, Bara, Vincennes, du camp provisoire Léon Gaumont et, à un moindre degré, du foyer de Rochebrune. La vétusté et l'état de ces foyers sont pour l'AFTAM un sujet constant de préoccupation. Leur résorption est envisagée depuis longtemps. L'AFTAM est souvent prise à parti par les résidents (nombreuses grèves de paiement), par les municipalités qui ne voient pas la possibilité d'accepter un nouveau foyer sur leur commune (tout en souhaitant la résorption de ces foyers), les partis politiques, les syndicats et les groupements et associations de soutien aux migrants. (...) Il devient de plus en plus difficile pour l'AFTAM de continuer à assurer la gestion de foyers aussi vétustes, dangereux et insalubres. »²

Cette lettre adressée à la Secrétaire d'Etat témoigne de la permanence du problème des « foyers-dortoirs » pour les administrateurs de l'Aftam, quand bien même le nombre de foyers concernés a diminué : alors que dix foyers étaient recensés dans le programme de résorption en 1975, ils ne sont plus que cinq en 1983, suite à la mise en œuvre de quelques opérations. Ces établissements représentent donc finalement une partie marginale du parc de l'Aftam, mais celle-ci concentre les plus grosses difficultés de l'association. Pour autant, l'appel lancé au gouvernement semble rester sans écho, les documents d'archives consultés ne témoignant pas d'une réponse de la part de la Secrétaire d'Etat. Tandis que l'Aftam se trouvait déjà dans une situation très difficile d'un point de vue économique au milieu des années 1970, l'insoluble problème des « foyers-dortoirs » participe à déstabiliser encore plus l'association. S'engage en effet une décennie de remises en cause et de difficultés qui conduisent l'Aftam à s'interroger sur son identité et ses missions.

III. L'Aftam en crise : vers une nouvelle identité

Du milieu des années 1970 à la fin des années 1980, l'association connaît une période de crise à tout point de vue : économique, social mais aussi identitaire. L'association est en fait confrontée à deux difficultés majeures : les mouvements de refus de paiement dans une partie de ses foyers (III.1) et la sous-occupation chronique dans une autre partie de son parc (III.2). Ces deux phénomènes sont la source de sérieuses difficultés économiques, mais ils interrogent aussi la pertinence du rôle social de l'Aftam, de ses modalités d'intervention et du modèle du foyer de travailleurs migrants lui-même. Dans ce contexte, l'association connaît d'importantes restructurations et réformes de gouvernance, qui aboutissent à la redéfinition de son identité et de ses missions (III.3).

¹ Procès-verbal de la réunion de CA du 18 mai 1982, p.9-10.

² Lettre adressée par le Directeur Général de l'Aftam le 31 mai 1983 à Georgina Dufoix, Secrétaire d'Etat.

III.1. L'Aftam face aux grèves de loyer : un recours ambigu aux comités de résidents

Comme expliqué précédemment, l'association est touchée par des premiers mouvements de contestation de façon précoce, dès la fin des années 1960. Ceux-ci prennent de l'ampleur au cours des années 1970, pour ne cesser qu'à la fin des années 1980. Il ne s'agit pas ici d'analyser les modes de construction, de structuration ou de fonctionnement de ces mouvements, ce qui s'avèrerait impossible à partir des sources mobilisées pour cette recherche. L'objectif consiste plutôt à comprendre comment se positionnent les dirigeants de l'association face à ces mouvements.

Précisons que, jusqu'en 1974, il ne s'agit pas à proprement parler de grèves de loyer mais de refus collectifs de paiement des augmentations annuelles du montant des « participations »¹ demandées aux résidents. C'est à partir de 1974 que des augmentations très importantes (de l'ordre de 20%), mises en place à la demande du FAS et de la DPM dans le but de redresser la situation économique de l'association, vont déclencher les premières grèves de loyer. Alors qu'un seul foyer connaissait un refus de paiement général en 1973, ils sont 15 l'année suivante. Les griefs des résidents portent avant tout sur le montant des loyers, la vétusté des bâtiments et des équipements offerts ainsi que le surpeuplement. A partir du milieu des années 1970, les mouvements fluctuent au cours du temps : les foyers de l'association ne connaissent pas une mobilisation générale et coordonnée dans la durée comme c'est le cas de ceux de la Sonacotra (Hmed, 2006b : 406-413). Certains foyers de l'Aftam connaissent des grèves de loyer pendant plusieurs mois, plus rarement pendant plusieurs années, puis les paiements reprennent en fonction de la mise en œuvre de travaux d'amélioration et des négociations avec le gestionnaire ; d'autres sont marqués par des refus de paiement des augmentations systématiques qui se cumulent d'année en année. Toutefois, deux périodes particulièrement tendues se dégagent : les années 1974-77, suite aux premières augmentations de loyer évoquées ci-dessus ; les années 1980-85, au cours desquelles les refus de paiement des augmentations touchent jusqu'à trois quarts des foyers de l'Aftam, après la mise en place d'un plan de redressement de l'association qui se traduit notamment par une réduction des prestations et de l'entretien effectués dans les foyers.

Face aux premiers mouvements de contestation, les administrateurs de l'Aftam privilégient des réponses s'inscrivant dans la culture et le projet originel de l'association : développer l'animation socio-culturelle dans les foyers et associer les résidents à la mise en place des actions d'animation². Le développement des activités d'animation et de loisir est demandé avec insistance par certains administrateurs, et en particulier par Yvon Gougenheim qui occupe alors le poste de secrétaire général de la Commission « Affaires sociales – Jeunesse » au ministère des Affaires sociales, avant de devenir directeur de l'Office National de Promotion Culturelle des Immigrés en 1976. Proche de Stéphane Hessel (Hessel, 2012 : 182), ce dernier est, parmi les membres fondateurs de l'Aftam, celui qui siègera le plus longtemps et le plus régulièrement au conseil d'administration. Pendant les réunions, il se positionne fréquemment en défenseur du projet et de la philosophie qui avaient

¹ Terme fréquemment utilisé dans les archives, visiblement utilisé comme un synonyme du terme « loyer » à l'époque. Le terme de « redevance », propre au secteur du logement-foyer aujourd'hui, n'est pas encore en usage à cette période.

² Il faut préciser ici qu'il s'agit des orientations affichées officiellement dans les comptes-rendus d'AG et de CA. La confrontation de ces archives avec d'autres sources de données permettrait sans doute de compléter ou de nuancer le propos. En effet, l'analyse des archives du Secrétariat d'Etat aux Travailleurs immigrés conduit à Choukri Hmed à relever que, dès 1974, « le secrétaire de l'Aftam joint une liste des foyers en grève avec, à chaque fois, des 'notices de renseignement' (standardisées, ce qui montre leur caractère systématique) sur les militants actifs. Les qualifications de ces derniers qui reviennent le plus souvent sont significatives : la plupart 'ne travaillent pas' ou sont 'paresseux'. Ils sont surtout jugés 'politisés gauchistes', de 'mauvais esprit', à la 'moralité douteuse', 'influent dans leur milieu', 'sournois', 'provocateurs', 'violents' voire 'racistes' » (cf. Lettre du secrétaire général de l'Aftam à Paul Dijoud, 31 octobre 1974) (Hmed, 2006a : 412).

motivé la création de l'Aftam. Mais son insistance sur le développement de l'animation dans les foyers est également relayée par André Postel-Vinay, qui estime nécessaire de développer « l'effort amorcé pour rendre la vie moins austère dans les foyers » et d'y prévoir de « vastes installations collectives pour éviter de créer un univers concentrationnaire »¹. Plus ponctuellement, l'accent est également mis sur l'animation par le représentant du Consul du Sénégal.

Concrètement, cela se traduit dans les foyers par des projections de films, la mise à disposition de revues, de périodiques ou de jeux, la constitution d'équipes sportives ou encore l'organisation de soirées musicales, d'excursions et même de séjours de vacances pour les résidents. Des terrains de sport sont aménagés dans quelques établissements et des bars sont ouverts dans une douzaine de foyers. Des fêtes et des « méchouis » (terme utilisé dans les archives) sont organisés pour célébrer les jours saints du calendrier musulman (Aïd el Kebir et Ramadan) mais aussi pour le jour de Noël, ou encore à l'occasion de rencontres sportives entre équipes de différents foyers. Le développement de ces activités est d'abord soutenu par la tutelle de l'Aftam : en 1974, le sous-directeur de la DPM déclare que « la survie de la formule foyer ne peut se concevoir qu'avec une structure socio-culturelle plus complète » et que le FAS consacrerait à l'avenir davantage de financements aux actions d'animation et de loisir². Ainsi, le budget 1974 de l'association prévoit 22 postes d'animateurs destinés à seconder les directeurs de foyers et le rapport d'activité de la même année précise que les actions d'animation ont vocation à « créer, dans chaque centre, une ambiance de nature à faciliter la libre expression et la créativité des résidents [ainsi qu'] à améliorer les conditions d'existence des résidents et à susciter un climat de dialogue et de concertation »³.

Dans le même temps, les administrateurs de l'Aftam affirment vouloir associer davantage les résidents à la réflexion sur la vie des foyers. Sur ce sujet, des positions différentes sont exprimées, entre les tenants d'une participation forte des résidents, qui concernerait l'ensemble de la réflexion sur le devenir des foyers et même de l'association, et ceux qui sont plutôt favorables à une participation limitée aux actions d'animation. L'avantage est plutôt à la seconde position. En 1974 sont recrutés des « adjoints-animateurs chargés, en liaison avec les directeurs de centres, de susciter des comités de résidents, de manière à pouvoir associer le mieux possible les résidents aux actions d'animation »⁴. En 1975, des comités de résidents sont mis en place dans tous les foyers, mais leur rôle reste limité : ils « décident, en accord avec les directeurs de foyers, de l'utilisation des crédits d'animation qui sont mis à leur disposition »⁵ et des recettes enregistrées sur le fonctionnement des bars.

Des voix s'élèvent parmi les administrateurs pour suggérer d'aller plus loin : lors de l'AG de 1975, le Consul général du Mali propose d'associer les résidents à la direction des foyers et Yvon Gougenheim défend le fait d'associer les résidents « à tout travail de réflexion les concernant ». Ces propositions ne sont pas adoptées, mais elles suscitent un échange au sein du CA qui met en évidence la façon dont est envisagé le rôle des comités de résidents. Le secrétaire général, qui souligne l'orientation originelle de l'association, « rappelle les relations qui ont toujours existé entre la direction de l'Aftam et les chefs des communautés africaines ». Pour autant, il souligne l'existence de « conflits d'autorité » à l'intérieur des dites « communautés », en raison notamment de la montée des jeunes. Ces conflits justifient selon lui la pertinence de la création de comités de résidents, qui

¹ Procès-verbal de l'AG du 11 juin 1971, p.4.

² Procès-verbal de l'AG du 18 avril 1974.

³ Rapport d'activité de l'année 1974, p.8.

⁴ Rapport d'activité de l'année 1974, p.8.

⁵ Rapport d'activité de l'année 1975, p.7.

sont considérés comme une instance de médiation nécessaire entre les résidents et le gestionnaire, mais aussi entre les résidents eux-mêmes.

Les limites apportées à la participation des comités de résidents et les ambiguïtés de la position de l'Aftam vis-à-vis de ces derniers apparaissent dans le rapport d'activité de l'année 1976 : ces instances sont considérées comme un élément positif dans la mesure où les représentants des résidents acceptent le cadre de participation qui leur est proposé. Dès lors qu'ils deviennent une « instance de revendications » et qu'ils tendent à sortir du cadre d'expression imposé, leur intervention est considérée comme un dysfonctionnement :

« L'animation implique, par sa nature même, la concertation et une participation active des résidents. Les comités de résidents pour l'animation, mis en place au cours de l'année 1975, ont fonctionné dans l'ensemble des foyers. Parfois, une mobilité trop grande de la population a été un obstacle à la constitution de ces comités ; parfois une situation tendue n'ayant pu être surmontée, le comité a été plus une instance de revendications que de concertation sur l'animation. Mais il semble que, dans la plupart des foyers, les comités de résidents pour l'animation ont exercé une certaine coresponsabilité, avec les directeurs et animateurs, qui a été très positive pour la vie des résidents. Les délégués des résidents ont pu exprimer leur avis et donner une orientation aux actions d'animation, en cogérant et contrôlant le crédit animation (de 60F par résident) qui leur était alloué. »¹

A cette période, les partisans d'une participation forte des résidents soulèvent également la question de la représentation des résidents au sein du conseil d'administration de l'Aftam. On retrouve à nouveau ici Yvon Gougenheim, qui se fait le porteur de la vocation humaniste originelle de l'Aftam², mais aussi le secrétaire général de la CNLI récemment créée : ce dernier cite d'ailleurs en exemple l'association Soundiata qui tient ses conseils d'administration au sein des foyers, en présence des comités de résidents concernés. Mais, là aussi, c'est la position des tenants d'une participation limitée qui prime : ceux-ci estiment que les résidents doivent être associés à la gestion de leur foyer et non à celle de l'Aftam, et arguent également que les représentants des Etats africains au sein du CA permettent déjà une forme de représentation des résidents. L'absence des représentants en question à cette réunion ne permet pas de connaître leur position à ce sujet.

Force est de constater que les premières réponses apportées par l'Aftam aux mouvements de contestation ne favorisent pas la reprise des paiements. La poursuite et l'aggravation du conflit s'accompagnent d'un changement dans le discours des dirigeants de l'association. On a observé qu'au début des années 1970, ils mettaient en avant la précarisation des travailleurs africains et les mauvaises conditions de vie dans les foyers pour expliquer les refus de paiement. Mais, au fil de la décennie, des explications par la « mentalité » et « l'attitude négative » des « Africains » sont également avancées, plus proches de la lecture des premières grèves faite quelques années plus tôt par des hauts fonctionnaires de la Sonacotra et de l'administration centrale :

« En règle générale, le refus des Africains originaires du Sud du Sahara d'accepter les hausses de redevances semble tenir :

- à leur mentalité qui est traditionnellement attachée au marchandage ;
- au sentiment de la puissance que représente le groupe en foyer et de notre impuissance à les contraindre ;
- à leur attitude négative, qui se trouve en outre confortée par la lenteur des procédures judiciaires et la certitude de courir des risques minimes ;

¹ Rapport d'activité de l'année 1976, p.14.

² « Nous ne sommes pas autour d'une table pour discuter uniquement de chiffres mais des réalités qu'ils recouvrent. En tout cas, lorsque nous avons fondé l'AFTAM c'était pour les hommes, et si nous sommes là c'est parce que ces problèmes nous concernent toujours », Procès-verbal du CA du 24 novembre 1977.

- au fait que cette population est manipulée par des membres du Comité de coordination des résidents en grève de la SONACOTRA qui, démobilisés de leur action plus générale, portent aujourd'hui leur effort dans les foyers où se trouvent des résidents originaires du sud du Sahara. »¹

Ainsi, l'Aftam opère progressivement un repositionnement par rapport à ce qui fondait son identité, à savoir son rapport aux migrants africains et sa façon de percevoir le groupe et les communautés des foyers. Dans l'extrait ci-dessus, le groupe devient une menace, fort de sa « puissance » face à un gestionnaire « impuissant ». Parallèlement, les réponses apportées au conflit par l'association changent. Elle va user de mesures coercitives par le biais de poursuites judiciaires, même si les administrateurs considèrent que ce mode d'action n'est pas complètement satisfaisant et que la négociation reste un mode plus « humain » de résolution des conflits :

« Nous pouvons espérer que la Cour d'Appel d'Amiens sera suivie par d'autres juridictions, et nous pensons que cela constituera un facteur persuasif dans les négociations que nous aurons avec les résidents – nous privilégions la négociation à la décision judiciaire car elle permet un étalement des remboursements beaucoup plus humain. (...) Lorsqu'un foyer complet est en grève, et que les négociations sont restées stériles, nous entamons des poursuites par groupe de 70 résidents ; nous procédons ainsi afin que le greffe du tribunal ne soit pas submergé de travail administratif. Les tribunaux s'orientent aujourd'hui vers la reconnaissance de la légitimité de nos tarifs. »²

A partir de 1980, l'Aftam met systématiquement en œuvre des poursuites à l'encontre des résidents en refus de paiement. Dès lors, les rapports d'activité annuels comprennent une partie spécifiquement consacrée au suivi des procédures contentieuses (ces procédures conduisent généralement à des mesures de saisie-arrêt sur salaire plus qu'à des expulsions). Cette orientation est favorisée par les représentants de l'Etat après une période de flottement autour des élections présidentielles de 1981 : en 1980, le secrétaire de la CNLI demande que les refus de paiement soient « énergiquement poursuivis »³ mais en 1981 est instauré un moratoire lors de l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand et de la mise en place d'une table-ronde sur l'avenir des foyers. Dès 1982, l'association reçoit de nouveau des consignes dans le sens d'une plus grande « fermeté »⁴. Ainsi, les refus de paiement diminuent progressivement au cours de la première moitié des années 1980, au fil de la mise en œuvre des poursuites judiciaires mais aussi de la réalisation de travaux dans les foyers, qui améliorent quelque peu les conditions de vie des résidents. Les autorités des Etats africains concernés semblent également avoir joué un rôle en faveur d'un apaisement des tensions, mais ce point resterait à investiguer plus finement⁵. Par ailleurs, le recours aux procédures judiciaires ne semble pas empêcher la poursuite de négociations entre l'Aftam et les représentants des résidents, organisés au sein d'un « comité de liaison », organe informel issu des différents comités de résidents :

« En ce qui concerne les conflits collectifs, les discussions actuellement en cours avec les résidents en vue de la conclusion de protocoles d'accord pour l'apurement des impayés antérieurs sont orientées vers des compromis tendant à affecter une partie des sommes ainsi recouvertes à des améliorations de confort revendiquées par les résidents. Un organisme de liaison entre les comités de résidents des

¹ Rapport d'activité de l'année 1979, présenté lors du CA du 8 juillet 1980.

² Procès-verbal du CA du 5 décembre 1983.

³ Procès-verbal du CA du 8 juillet 1980.

⁴ Procès-verbal de la réunion de CA du 13 mars 1983.

⁵ Deux comptes-rendus de réunion apportent des éléments d'information sur ce sujet. Selon le procès-verbal de l'AG du 7 novembre 1972, la représentante du Consul général de Mauritanie « suggère que les consulats dont dépendent les résidents des foyers de l'AFTAM, soient informés lorsque des difficultés surviennent [relatives au paiement des loyers], de manière à ce qu'ils puissent intervenir auprès de leurs ressortissants. Le secrétaire général [de l'AFTAM] signale que le Consul général du Sénégal et l'Ambassade du Mali ont effectivement eu à jouer un rôle de cet ordre, lors d'un récent malentendu qui s'était fait jour entre l'AFTAM et certains de ses locataires originaires des deux pays considérés. Ces interventions ont contribué à l'apaisement des esprits et à la solution du problème ». Selon le procès-verbal du CA du 8 juillet 1980, le représentant le Consul général du Sénégal « demande que les cas de refus d'augmentation lui soient signalés. Il précise que, dans de pareils cas, les représentants du Sénégal soutiennent systématiquement les associations gestionnaires, sauf si les résidents peuvent présenter des revendications fondées ».

différents foyers s'est fondé, groupe actuellement informel dont le président est Monsieur M.F. Cet organisme de liaison est une plate-forme d'échange, d'information et de concertation qui permet de prendre contact avec les foyers ; il est pour nous un interlocuteur important et disponible. »¹

Au milieu des années 1980, les grèves de loyer cessent. Seuls des refus de paiement des augmentations perdurent dans quelques établissements. Les rapports d'activité font chaque année le point sur le différentiel entre « tarif officiel » et « tarif accepté » par les résidents dans chacun des foyers et les augmentations font l'objet de négociations entre l'Aftam et les comités de résidents. Dans certains cas, l'intervention d'une médiation par les pouvoirs publics permet d'apaiser les tensions. En 1986 et 1987, le nombre de foyers concernés diminue, si bien que, début 1988, presque tous acceptent le « tarif officiel ».

Ces années de conflit ont mis à l'épreuve l'Aftam dans son rapport aux résidents africains et aux communautés des foyers. Mais elles ont également contribué à l'aggravation de la situation économique de l'association. Comme la plupart des gestionnaires de foyers, c'est uniquement grâce aux aides du FAS, qui a compensé les déficits liés aux impayés pendant la période de conflit, que l'Aftam a pu maintenir son activité. Toutefois, les refus de paiement ne sont pas la seule source de difficultés pour l'association à cette période : la sous-occupation chronique d'une partie de son parc constitue également un problème majeur.

III.2. La sous-occupation, moteur de la diversification des publics

On a évoqué précédemment la sous-occupation de certains foyers de province dès leur mise en service. Le phénomène se poursuit tout au long des années 1970, constituant un problème chronique pour l'Aftam et occasionnant des déficits de gestion croissants. Il faut dire que le taux d'inoccupation atteint des niveaux particulièrement élevés dans certains foyers, dépassant les 50% à Sens (55.8%), Châteauroux (56%), Amiens (61%), Chalette-sur-Loing (65%), Montataire (66%) ou encore Joigny (74%) au début des années 1980. Cette sous-occupation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. Il s'agit de foyers construits entre 1972 et 1975 dans des secteurs rapidement touchés par la baisse des besoins en main d'œuvre peu qualifiée ou situés dans des zones peu attractives (Côte d'Or, Seine-Maritime, Ille-et-Vilaine, Oise). Alors que certains foyers viennent tout juste d'être mis en service, les administrateurs de l'association envisagent déjà leur reconversion². Le phénomène augmente au cours des années 1974 et 1975³, de façon différenciée selon la localisation des établissements. Tandis que les foyers situés à Paris ou en première couronne sont suroccupés, ceux de la grande couronne connaissent une faible sous-occupation et les foyers de province présentent un taux d'inoccupation particulièrement élevé (30,9% en moyenne en 1975). Les administrateurs de l'Aftam y voient la conséquence d'un contexte économique défavorable, de la « fermeture des frontières » et du début du regroupement familial, qui participent à la diminution des besoins de logement pour des migrants isolés, mais aussi du prix trop élevé des loyers dans les foyers de catégorie C, construits sur le modèle de la chambre individuelle⁴.

¹ Rapport d'activité de l'année 1982, p.3.

² C'est le cas par exemple du foyer de Montbard, mis en service en 1972 : « L'insuffisance d'occupation du foyer de Montbard pose de graves problèmes. Elle est due aux difficultés de l'entreprise Vallourec, qui s'était réservé 90% des places du foyer et ne respecte pas ses engagements financiers à l'égard de l'AFTAM. Une reconversion de ce foyer apparaît nécessaire », Rapport d'activité de 1973, p.12.

³ Au 1^{er} janvier 1974, le taux d'inoccupation sur l'ensemble du parc est de 10,3%. Il atteint 18,2% au 31 décembre de la même année.

⁴ Procès-verbal de l'AG du 26 juin 1975.

Dès 1973, les administrateurs envisagent différents types de réponse à la sous-occupation : établissement de conventions avec les entreprises locales, orientation vers des foyers sous-occupés de personnes dont les demandes de logement dans d'autres foyers n'ont pas pu être satisfaites, transfert des résidents des foyers parisiens surpeuplés vers les foyers sous-occupés de la grande couronne, transfert de certains établissements à des associations locales susceptibles d'avoir une meilleure connaissance des besoins locaux. Mais ces réponses restent sans grand succès. L'Aftam tente d'attirer de nouvelles catégories de population dans ses établissements (travailleurs non immigrés ayant des besoins de logement temporaire, étudiants...), mais la faible attractivité de l'offre rend difficile le « recrutement ». L'association se tourne alors vers des publics « captifs », relevant de l'aide sociale, et en premier lieu les réfugiés politiques du Sud Est asiatique¹. C'est pourquoi, en 1975, la catégorie « réfugiés » s'ajoute aux trois grandes catégories qui étaient utilisées jusqu'alors par l'Aftam pour analyser ce que l'association désigne comme la « répartition ethnique » des résidents, à savoir « Afrique noire », « Maghreb » et « Autres » (cf. figure 4.5, p.202). A la marge, quelques établissements accueillent également des étudiants ou des stagiaires participant aux sessions de formation organisées par le service Formation de la Caisse Centrale de Coopération Economique.

A partir de 1979, l'Aftam entreprend, dès que possible, la création au sein de ses foyers sous-occupés de Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) destinés à l'accueil des réfugiés. L'association ouvre également ses établissements à des populations marginalisées, non immigrées². Dès 1982 sont créés deux Centres d'Hébergement (CH) destinés à l'accueil de cette catégorie de population dans les foyers d'Amiens et de Montigny-lès-Cormeilles, et le nombre augmente au cours des années suivantes. De façon plus marginale, des conventions sont passées avec le CROUS et avec des établissements d'enseignement (écoles d'infirmières, lycées agricoles) pour diversifier encore les catégories de publics susceptibles de « remplir » les foyers sous-occupés. Cette diversification a d'ailleurs son pendant dans le secteur Formation de l'association : à partir de 1982, l'Aftam étend également son champ d'intervention en la matière, se lançant dans des actions d'insertion sociale et professionnelle en direction des jeunes, des formations destinées aux chômeurs de longue durée, puis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique. La mise en place des CH et CPH au sein des foyers présente plusieurs avantages pour l'Aftam. Elle constitue d'abord un moyen de réduire les déficits de gestion dus à la sous-occupation. Elle permet également de limiter la dépendance de l'association vis-à-vis du FAS en ce qui concerne ses sources de financement³. De plus, elle induit la présence d'un personnel socio-éducatif supplémentaire, ce qui renforce la présence humaine et l'encadrement dans les établissements à moindres frais, puisque le financement de ce personnel est assuré par les services de l'Etat (DDASS). Mais ces activités permettent aussi à l'association de renouer avec sa vocation et son projet initiaux, à savoir assurer une prise en charge globale (action socio-éducative, formation, hébergement) en vue du « reclassement » de personnes considérées comme « en difficulté d'adaptation » :

« Les CPH accueillent des personnes réfugiées en provenance de tous les pays. L'association FTDA [France Terre D'Asile] nous confie les familles réfugiées afin, qu'après un temps d'adaptation, très court d'ailleurs (6 mois), à la vie en France, elles soient aptes à se prendre en charge tant au niveau des ressources qu'au niveau de l'hébergement. Dans les CPH des cours sont dispensés aux adultes ; les enfants en âge scolaire fréquentent les écoles ou lycées locaux. Les cours ont pour but l'apprentissage du langage et du mode de vie français et concourent ainsi au reclassement des

¹ Pour ces publics, les redevances sont payées par les services sociaux selon un prix de journée, ce qui permet au gestionnaire de combler la vacance et dans le même temps de s'assurer contre les impayés.

² Le rapport d'activité de l'année 1980 indique : « Les foyers de Oissel, Châteauroux, Osny et Montigny ont reçu des rapatriés et les foyers de Montigny, Rennes et Brest ont reçu des réfugiés et hébergé un certain nombre de cas sociaux », Procès-verbal du CA du 19 juin 1981.

³ Procès-verbal de la réunion de CA du 15 décembre 1983.

personnes déplacées. Les CH accueillent des personnes de nationalité française ou résidant en France depuis un certain temps, en difficulté d'adaptation sociale ou professionnelle. Généralement, ces personnes ou familles ont besoin provisoirement d'être hébergées et aidées pour leur permettre de retrouver par la suite un travail et un logement. C'est à quoi s'emploie l'équipe socio-éducative mise en place dans les foyers concernés.

Pourquoi une telle action dans un FTM ? L'action socio-éducative est facilitée par la compréhension très grande qui règne dans les foyers : du fait de la diversité des personnes accueillies au sein du foyer, des modes de vie et des cultures différents, le droit à la différence est accepté mieux que partout ailleurs. Les phénomènes de rejet sont extrêmement rares. Les personnes qui ont besoin d'aide ne se sentent pas exclues de toute vie communautaire et rejetées dans une structure spécifique « cas sociaux ». (...) L'implantation de ces centres permet aussi une ouverture du foyer sur l'extérieur, car elle crée de nombreux contacts avec tous les services ou intervenants extérieurs et donne au foyer une autre image que celle du ghetto. Le foyer prend sa place dans le tissu social de la région. »¹

Cet extrait d'archive met également en évidence une préoccupation nouvelle de l'association au début des années 1980, qui préfigure les grands objectifs de la politique du logement des plus démunis au cours de la décennie suivante (cf. chapitre 1) : celle de la sortie des dispositifs spécifiques et du désenclavement des foyers, la figure du « ghetto » étant prise ici comme contre-modèle. Toutefois, dès le début des années 1980, les responsables de l'Aftam identifient déjà les limites liées à la gestion de structures sociales, qui prennent une importance croissante dans l'activité et le budget de l'association (avec 2 CH et 7 CPH, ce secteur représente 14% de la masse budgétaire de l'Aftam en 1988) : il s'agit du « caractère aléatoire de cette ressource »², les agréments accordés par les DDASS pouvant ne pas être reconduits d'une année à l'autre. De plus, l'association se heurte au refus de certaines municipalités de voir s'implanter des CPH sur leur territoire, celles-ci « refusant de plus en plus l'accueil de migrants »³. Ces constats incitent les administrateurs à engager une réflexion sur la possibilité de restructurer le bâti de certains foyers (transformation des chambres en appartements) pour pouvoir orienter l'action de l'association vers l'accueil d'autres « clientèles » (terme utilisé dans les archives), plus clairement distinctes des publics « traditionnels » de l'Aftam : personnes âgées ou handicapées, « jeunes en rupture familiale », « divorcés », « parents seuls »⁴...

Ces évolutions de fait conduisent les administrateurs à envisager, dès 1984, l'éventualité d'une modification de la raison sociale de l'Aftam dans le sens d'une ouverture aux publics non immigrés. Cette modification sera actée quatre ans plus tard, au terme d'une décennie de restructurations et de changements de gouvernance qui auront également participé à une remise en question de l'identité et de la vocation de l'association.

III.3. Restructurations, changements de gouvernance et crise identitaire

On l'a vu, les grèves de loyer, la sous-occupation d'une partie du parc mais aussi les évolutions de la position du FAS se conjuguent pour plonger l'Aftam dans une situation économique critique à partir du milieu des années 1970. Sous la pression de ses tutelles, l'association est amenée à conduire des premières réformes de gouvernance évoquées précédemment (retrait de la CCCE et cooptation de dirigeants de l'Adef au sein du CA) et à se convertir au langage et aux techniques

¹ Note interne intitulée « CH et CPH », datée du 26 septembre 1984.

² Rapport d'activité de l'année 1983, p.5.

³ Procès-verbal de la réunion du CA du 17 mai 1984, p7.

⁴ Par exemple, l'Aftam envisage, dans le foyer de Brest, la mise en place d'un « centre polyvalent de promotion sociale » destiné à accueillir « des jeunes en formation, des femmes en promotion sociale, des gens du voyage, des chômeurs de longue durée ». Le projet ne voit finalement pas le jour, mais il est représentatif des réflexions des dirigeants de l'Aftam au milieu des années 1980.

« gestionnaires ». En 1977, le nouveau conseil d'administration¹, désormais présidé par le vice-président de l'Adef, décide des restructurations visant à réaliser des économies et à « rationaliser » l'organisation du travail : réorganisation du siège, définition de nouvelles procédures de travail, remaniement des services, revue à la baisse des services offerts dans les foyers (entretien des locaux, blanchissage des draps ...). Ces restructurations suscitent des premiers remous syndicaux : la CGC (Confédération Générale des Cadres) adopte une motion en juin 1978 demandant la résiliation du contrat passé entre l'Aftam et l'Adef. L'année suivante, celui-ci est résilié et les trois représentants de l'Adef quittent le CA de l'Aftam, qui se trouve particulièrement réduit et affaibli. Aussi, en juillet 1979, lors d'une assemblée générale marquée par un très faible nombre de participants, les membres de l'association restant votent des réformes de gouvernance visant à rapprocher l'association du modèle de l'entreprise. Les principales modifications apportées aux statuts portent sur la suppression du poste de trésorier² et la transformation du poste de « secrétaire général » en « directeur général ». Ce dernier devient « le véritable responsable de l'association »³, la présidence ne conservant qu'un rôle de supervision et de conseil. Le nouveau président élu en 1979, Jacques Hyafil, est un ancien haut fonctionnaire de la CCCE ayant travaillé aux côtés d'André Postel-Vinay, témoignant du maintien des liens entre l'association et le réseau d'interconnaissance issu du secteur de la coopération malgré l'épisode de rapprochement avec l'Adef.

Dans le même temps, les évolutions du positionnement du FAS ont à nouveau un impact sur l'association. Après l'épisode du droit de veto en 1975, le FAS a finalement continué à prendre en charge les déficits de l'Aftam. L'aide accordée à l'association augmente d'ailleurs considérablement au cours de cette période, triplant entre 1976 et 1980. Mais, en 1980, est instauré un nouveau système d'aide aux gestionnaires de foyers : il s'agit d'une aide forfaitisée dont le but affiché est de « responsabiliser » les gestionnaires sur leurs résultats, ce qui doit permettre de réduire les dépenses du FAS. Ce changement intervient après l'instauration des aides à la personne dans le secteur des foyers (ATL et APL), destinées à solvabiliser les résidents et censées permettre aux gestionnaires d'élever leurs tarifs. Les administrateurs de l'Aftam sont alors invités par les autorités de tutelle à prendre acte de la baisse prochaine des aides du FAS⁴, à rechercher d'autres sources de financement et à élaborer un « Plan de redressement » de la situation de l'association⁵.

En matière de sources de financement, les administrateurs de l'Aftam envisagent alors le recours aux fonds du 1% Logement destinés aux travailleurs immigrés (dispositif dit du « 0.2% » mis en place en 1975). Dans cette optique, ils cooptent au sein du CA le directeur du Groupe Arcade, groupe qui réunit un organisme collecteur, une société de crédit HLM et une société d'HLM. Ce dernier est missionné pour étudier les aménagements à apporter à la structure de l'Aftam afin que

¹ En 1977, le bureau est fortement renouvelé : Jean-Michel Pialoux, vice-président de l'Adef, devient président de l'Aftam ; Jacques Hyafil (ancien haut fonctionnaire de la CCCE) devient vice-président, tandis que le Directeur des services juridique et financier de l'Adef devient trésorier de l'Aftam. Le nombre d'administrateurs est réduit par le retrait des représentants de la CCCE. Autre changement qui intervient en 1977, trois représentants du personnel sont désormais présents aux réunions du CA, en tant qu'auditeurs.

² Celle-ci est justifiée de la façon suivante : « la fonction financière ne constitue normalement pas, au sein d'une entreprise, un pouvoir séparé émanant directement du CA. Or, dans son fonctionnement, sinon dans ses objectifs, l'AFTAM est soumise aux mêmes impératifs qu'une entreprise. Cette modification statutaire aboutira, d'ailleurs, à faire coïncider le droit avec le fait, le trésorier élu par l'assemblée n'étant plus en pratique appelé à intervenir dans la gestion de l'Aftam », Note pour le conseil d'administration et l'assemblée générale extraordinaire de l'AFTAM, réunion du 5 juillet 1979.

³ Cette évolution est justifiée de la façon suivante : « On a voulu éviter ainsi toute confusion des responsabilités, faciliter et accélérer la prise de décisions, et reconnaître le fait qu'il n'est guère possible d'assurer la direction de l'AFTAM sans être au cœur des problèmes concrets que pose son fonctionnement. Cette nouvelle définition des rôles doit, en outre, permettre de faire appel, pour les fonctions de président, à des personnes qui ne se sentiront pas juridiquement et moralement tenues d'être à tout moment atteignables et disponibles », Note pour le conseil d'administration et l'assemblée générale extraordinaire de l'AFTAM, réunion du 5 juillet 1979.

⁴ Procès-verbal de la réunion de CA du 2 octobre 1980.

⁵ Procès-verbal de la réunion de CA du 30 décembre 1980.

les ressources du 1% Logement puissent y être investies, par exemple la séparation juridique des deux secteurs d'activité de l'association (hébergement et formation). Parallèlement, les administrateurs décident de mesures visant à limiter les charges en vue du redressement de la situation économique de l'association, à savoir : « suspendre tout recrutement, différer tout achat non indispensable, comprimer toutes les dépenses d'entretien »¹. Puis, en 1981 est élaboré un Plan de redressement dont l'objectif consiste à retrouver un équilibre de gestion à l'horizon de 1983.

La mise en œuvre de ce plan porte ses fruits d'un point de vue strictement économique : deux ans plus tard, l'Aftam se trouve dans une situation de quasi-équilibre de gestion. Néanmoins, ces restructurations et ces mesures s'accompagnent d'une profonde crise identitaire et sociale. L'association connaît une période d'interrogation quant à sa vocation et aux limites de son objet : tandis que la CNLI insiste pour qu'elle transfère ses foyers de province à des associations locales et se centre sur la région parisienne, le FAS lui demande de mettre fin à ses activités d'enseignement et de formation. De plus, les mesures de redressement déclenchent d'importants mouvements syndicaux dès l'année 1980. Les porteurs de ces mouvements pointent la responsabilité des pouvoirs publics dans la dégradation de la situation de l'Aftam, mais aussi celle des administrateurs et de la direction². Ils revendiquent la défense de ce qui fait la spécificité de l'association : la mise en œuvre d'une action sociale globale. Ils prennent donc position contre la séparation des secteurs hébergement et formation, estimant que cela irait à l'encontre de « l'esprit » de l'association et de la dimension sociale de son action. Enfin, ils estiment que les difficultés rencontrées par l'Aftam sont le résultat d'une politique délibérée des pouvoirs publics. Il faut dire qu'au début des années 1980, l'ensemble du secteur des foyers de travailleurs migrants est confronté aux mêmes difficultés : l'Unafco constate que les foyers sont devenus « des entités "non-économiques", voire des "machines à déficit" » et dénonce la responsabilité des pouvoirs publics dans l'instauration d'un « système de crise permanente » dans ce secteur³. Dans ce contexte, les mouvements syndicaux ne sont pas propres à l'Aftam : à la fin de l'année 1980, un mouvement de grève est déclenché conjointement par les sections syndicales CFDT, CFTC, CGC, CGT et FO de l'AFRP, l'Adef, l'Aftam et la Sonacotra, qui signent une lettre commune à l'attention des maires, conseillers généraux et députés. Dans cette lettre sont dénoncées l'absence de politique cohérente de l'immigration mais aussi la « clochardisation des foyers » et la « marginalisation des immigrés » envisagées comme le résultat des positions prises par les pouvoirs publics.

Outre ces remous syndicaux, le début des années 1980 constitue également une période mouvementée pour l'Aftam du point de vue de la gouvernance. Les administrateurs sont peu présents aux réunions et plusieurs d'entre eux démissionnent, dont le représentant de la CNLI qui annonce le retrait du ministère du Travail, ce dernier souhaitant lever toute ambiguïté relative à la responsabilité de l'Etat dans les problèmes de gestion de l'association. En 1981, le conseil d'administration se trouve finalement resserré autour des institutions qui sont les plus proches des fondateurs de l'association à l'origine. La même année, une nouvelle personnalité est cooptée : Paul Eymard-Duverney, ingénieur sur le point de prendre sa retraite après une carrière à la SATEC. Cette

¹ Lors de la réunion du CA du 2 octobre 1980, est validée la transmission aux chefs de services et directeurs de foyers d'une note dans laquelle les administrateurs exposent les mesures prises dans l'attente d'un programme plus complet visant à réduire le déficit.

² Dans un tract intitulé « Où va l'AFTAM ? », daté du 6 novembre 1980, la section CFDT de l'association recherche les responsabilités de la situation actuelle et met en cause les pouvoirs publics (baisse des financements accordés aux gestionnaires, considérée comme un « moyen de réduire le plus possible les dépenses concernant les migrants » qui met « les associations sous le contrôle étroit des pouvoirs publics ») ; le conseil d'administration (rapprochement avec l'ADEF et réformes de gouvernance) et enfin le Directeur Général (le tract affirme que « les moyens d'une gestion saine n'ont pas été mis en œuvre »).

³ Note de l'UNAFCO datée de novembre 1984, intitulée « De la responsabilité et des engagements des gestionnaires de foyers dans les conditions actuelles de fonctionnement », présentée en réunion de CA de l'AFTAM le 13 décembre 1984.

arrivée confirme la tendance de l'association à renouer avec l'esprit de ses fondateurs, mais la période est surtout marquée par un fort absentéisme au sein du CA, conduisant les administrateurs actifs à décider, fin 1983, d'une modification des statuts visant à entériner la « démission » des pouvoirs publics :

« Compte tenu de la démission du Ministère du Travail, de l'absentéisme des autres ministères et des consulats africains, du souhait de la CCCE de ne pas conserver de lien juridique avec l'AFTAM, de la démission de l'AES, il est clair que l'article 10 des statuts est périmé, et que, d'une manière plus générale, il faut renoncer au système consistant à faire figurer dans les statuts une liste d'autorités extérieures appelées à se faire représenter au CA de l'AFTAM. Le nouveau texte proposé est beaucoup plus souple ». Autrement dit, il s'agit de « prendre acte de la volonté exprimée tacitement, ou parfois même expressément par certaines autorités qui, désignées comme administrateurs de l'AFTAM, ne participent plus effectivement au CA et donc à la vie de l'association. »¹

Tandis que les statuts précisaient jusqu'alors la composition du CA en désignant une série d'institutions et de ministères représentés en son sein, la nouvelle mouture stipule simplement que les administrateurs sont des personnalités élues par l'assemblée générale. Le nouveau CA élu à l'issue de ces modifications, présidé désormais par Paul Eymard-Duvernay, comprend huit personnes, dont cinq issues du secteur de la coopération et une de la DDASS de Paris. Les Etats africains n'y sont plus représentés, leurs administrateurs étant particulièrement peu présents aux réunions. Après cette nouvelle réforme de gouvernance, l'entrée de deux nouveaux administrateurs en 1984 témoigne d'un souhait de rapprochement avec le monde du 1% Logement et de l'entreprise². Alors qu'il n'est plus question de séparer les deux secteurs d'activité de l'association (formation et hébergement), s'engage au sein du CA une réflexion sur les liens à créer entre ces deux secteurs et, plus largement, sur ce qui fait la spécificité de l'Aftam. Le secteur identifié comme « porteur » à l'époque est celui de la formation, qui pose moins de difficultés économiques que celui de l'hébergement, mais les administrateurs s'accordent pour reconnaître que le caractère global de l'activité de l'association est constitutif du projet et de l'identité de celle-ci.

La situation économique de l'association se rétablit et se consolide peu à peu au cours de la seconde moitié des années 1980, en lien avec les procédures contentieuses lancées contre les refus de paiement dans les foyers et la mise en œuvre du Plan de redressement³. Pour autant, sa gouvernance reste fragile. Si la direction générale est marquée par une grande continuité, restant inchangée de 1977 à 1989, le conseil d'administration est plus instable, perdant trois de ses membres en 1986. Cette instabilité conduit le comité d'entreprise à s'inquiéter de l'avenir de l'Aftam et de ses possibilités d'évolution. En 1987, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'association, les représentants du personnel interpellent les administrateurs sur la nécessité de renforcer le CA et de développer un « véritable projet associatif », permettant de créer une « image de marque » pour l'Aftam⁴. Le comité d'entreprise met en place deux groupes de travail emblématiques des questions qui se posent alors en interne au sujet des missions et de la vocation de l'association : l'un porte sur « la prospective de nouvelles clientèles et de nouvelles orientations à exploiter » ; l'autre sur « l'évolution des foyers-dortoirs ». Dans le même temps, les administrateurs

¹ Procès-verbal du CA du 15 décembre 1983.

² Les deux administrateurs en question sont le Directeur Général de la COCITRA, organisme collecteur du 1%, et le responsable de la politique du logement à la Direction centrale du personnel de la régie Renault, également administrateur de l'ALTI (Association pour le logement des travailleurs isolés), de la Sonacotra et de la société anonymes d'HLM Les trois vallées.

³ Les effectifs salariés de l'association sont réduits chaque année de 1984 à 1987, passant de 455 à 419 personnes. Ils repartent à la hausse en 1988.

⁴ Procès-verbal du CA du 3 décembre 1987.

s'accordent sur une nouvelle modification des statuts qui acte la réorientation du projet et de l'identité de l'association, qui n'intervient plus uniquement auprès des migrants:

Le président explique que « la vocation statutaire de l'association est formellement limitée à une catégorie de population particulière, celle des travailleurs migrants. Dans les faits, et depuis plusieurs années, l'Aftam a été amenée à ouvrir l'éventail des publics auxquels elle offre ses services. Cette évolution progressive a tenu compte du fait que les formes d'accueil et d'hébergement, les méthodes de formation, pratiquées par l'association, ne sont plus dorénavant propres au groupe de travailleurs migrants, mais correspondent aux besoins de publics divers, en difficulté d'insertion sociale et professionnelle. Il est apparu opportun, pour la logique d'une part, et pour nos relations avec les intervenants extérieurs d'autre part, de mettre les textes en accord avec la réalité de l'activité de l'association, pour autant abandonner le sigle AFTAM. »¹

Ainsi, en novembre 1988, l'assemblée générale entérine l'élargissement de la vocation et des missions de l'Aftam en direction des personnes « en difficulté » ou « ayant des besoins spécifiques d'accompagnement ». L'association s'appelle désormais « Aftam – Accueil et Formation » et son objet est redéfini de la façon suivante :

« Cette association a pour but de contribuer aux actions d'hébergement social, d'accompagnement socio-éducatif et de formation, en faveur :

- soit de populations immigrées ou réfugiées,
- soit de publics divers en difficulté d'insertion sociale et professionnelle,
- ou encore de personnes ayant des besoins spécifiques d'accompagnement social telles que personnes âgées et handicapées. »²

¹ Procès-verbal du CA du 22 novembre 1988.

² Article 2 des statuts votés lors de l'assemblée générale extraordinaire du 22 novembre 1988.