

Des foyers de travailleurs migrants aux résidences sociales : quelles mutations ?

*Gilles DESRUMAUX **

**Le chantier des mutations des
foyers de travailleurs migrants
en résidences sociales est un défi
aux enjeux colossaux : humains,
sociaux, politiques, techniques...
Les gestionnaires regroupés au sein
de l'UNAFO et l'Etat se mobilisent
pour y faire face.**

Nous assistons aujourd’hui à la fin d’un cycle : celui des foyers de travailleurs migrants et l’émergence d’un nouveau cycle : celui des résidences sociales (1). Au delà du changement de nom ou de la volonté politique affichée par l’Etat, nous avons bien à faire face à une réalité incontournable. Les résidents ont vieilli, tout comme les foyers qu’ils occupent, et les gestionnaires avec l’ensemble de leurs partenaires doivent faire face aux mutations actuelles ! Celles-ci concernent à la fois l’accueil de nouvelles populations précarisées, l’adaptation du bâti et des projets sociaux des foyers et résidences sociales aux nouveaux besoins des résidents, à des usages différents et leur inscription nécessaire dans la ville et les politiques urbaines. Il y a là un enjeu essentiel qui, au-delà des populations immigrées vieillissantes, concerne toutes les personnes en situation de précarité à la recherche d’un habitat transitoire ou de lieux de vie adaptés à leur situation personnelle. Ces mutations, ces enjeux, les gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et résidences sociales ont décidé d’y faire face en se donnant à eux-mêmes par l’intermédiaire de l’UNAFO les moyens d’accomplir les transformations devenues nécessaires.

Du foyer à la résidence sociale : mutations

1. Résidents vieillissants, populations précaires et inadaptation des foyers

En quelques années, le visage des foyers a considérablement changé. Une véritable transition démographique s'est opérée. Dans « Le phénomène du vieillissement dans les résidences de la SONACOTRA » (Actes du séminaire de l’UNAFO, 1996), Marc

* Délégué général de l’UNAFO

Bernardot indique que le nombre des plus de 60 ans (environ 10 000 personnes en 1995) a été multiplié par cinq en dix ans dans les foyers SONACOTRA. Des projections montrent que la moitié des résidents seraient âgés de plus de 55 ans en 2008 et 20% de plus de 65 ans. La même transition démographique s'observe auprès des autres gestionnaires de foyers membres de l'UNAFO, sachant qu'au total, les foyers hébergent près de 130 000 personnes.

Avec le vieillissement des résidents, c'est tout le rôle et la fonction des foyers qui se trouvent bouleversés. De lieux de passage temporaire, ils sont devenus pour partie des lieux de vie permanents pour des personnes dont le statut de « travailleur » tend à disparaître du fait du chômage, de problèmes de santé ou de la retraite. A coté de cette population « traditionnelle », les foyers accueillent aujourd'hui une population nouvelle qui n'est pas spécifiquement immigrée et qui est constituée de personnes en situation de précarité qui trouvent dans les foyers un logement transitoire à faible coût. Progressivement, les foyers se transforment ainsi en « résidences sociales » de fait ou agréées par les pouvoirs publics. La coexistence des populations ne se fait d'ailleurs pas sans difficultés (2).

Le bâti de ces foyers n'est plus aujourd'hui adapté aux besoins nouveaux des populations accueillies : chambres trop petites, unités de vie trop grande, prestations obsolètes, accessibilité difficile pour des personnes vieillissantes. Mais au-delà de l'adaptation du bâti déjà engagée par les gestionnaires, ce sont les questions de la transformation des usages des foyers et résidences sociales, les projets sociaux qui sont bâtis pour y faire face et leur inscription dans les politiques urbaines qui sont posés.

2. La transformation des usages des foyers et des résidences sociales

Au-delà de la mutation et de la multiplicité des publics accueillis aujourd'hui dans les foyers de travailleurs migrants ou dans les résidences sociales, et des problématiques qui leur sont liées, on assiste à la transformation de l'usage même des foyers ou résidences sociales pour leurs occupants. Au fond, un foyer, une résidence sociale, cela sert à quoi ? De ce point de vue, on peut distinguer schématiquement trois types d'usage de ceux-ci :

■ **Lieux d'accueil pour des passagers** : le foyer est, dans sa conception d'origine, un lieu d'accueil composé de chambres ou de logements, meublés, chauffés, avec eau, électricité et services semi-collectifs (blanchissage, cafétérias etc.). Si ce type d'hébergement était au départ réservé à des populations particulières, les « travailleurs immigrés », cet usage aujourd'hui se diversifie à des publics certes modestes mais forts différents. Le foyer offre une capacité d'hébergement immédiate pour accueillir des personnes dans le va-et-vient entre le pays d'origine et la France, des personnes seules, ou des ménages qui doivent rapidement trouver un hébergement temporaire pour des raisons d'étude, de travail, familiales ou autres. Les deux caractéristiques de ce type d'usage sont d'offrir une disponibilité immédiate et de se faire par accès libre, sans prescription sociale.

■ **Lieux de vie pour des résidents permanents** : pour des raisons diverses, certains résidents souhaitent vivre de manière durable dans les foyers. La forme semi-collective du foyer, les habitudes de vie dans ce type d'hébergement, les liens de sociabilité qui peuvent s'y tisser entre des personnes vivant des destins souvent solitaires, les services qui sont rendus, sont autant de raisons qui font des foyers ou des résidences sociales des lieux de vie pour des résidents permanents. Les travailleurs immigrés âgés sont concernés au premier chef, mais ils ne sont pas les seuls pour lesquels le foyer est le lieu de vie de « sans foyers ».

■ **Lieux d'accueil transitoire pour des personnes en situation de précarité** : le foyer ou la résidence sociale sont dans ce cas le moyen de trouver un toit, un hébergement, dans un contexte de tension sur le marché locatif privé ou social pour des publics de faibles ressources. Ce type d'usage est celui qui est explicitement visé dans les textes qui ont créé les résidences sociales. Il se fait sur prescription sociale et doit rester transitoire. Le risque, en effet, est que les personnes restent « cloîtrées » dans les foyers ou résidences sociales sans capacité d'en sortir.

On voit bien comment les limites de chaque usage, ici trop rapidement esquissés, peuvent être poreuses et comment les personnes peuvent passer de l'un à l'autre. Il y aurait cependant intérêt à reconnaître ceux-ci à l'occasion de processus de réhabilitation et de transformation des foyers en résidence sociale. L'approche par public est en effet insuffisante si on ne la croise pas avec celles des différentes fonctions que remplissent

les établissements. Les services et projets sociaux en seraient éclairés. Ceux-ci ne sont pas de même nature selon les types d'usage des foyers et résidences sociales :

- l'accueil des passagers se rapproche d'un accueil hôtelier ou du meublé, sans prescription sociale, pour répondre à une demande traditionnelle ou pour laquelle le marché ne fait plus face en raison de la disparition progressive des formes de logement social de fait (disparition des meublés et des hôtels bon marché).
- l'utilisation du foyer ou de la résidence sociale comme un lieu de vie nécessite la mise en place de services aux personnes liés à la permanence de leur habitat, à leur situation sociale particulière (c'est le cas des personnes immigrées vieillissantes) à leur inscription nécessaire dans un environnement local.
- l'usage transitoire du foyer ou de la résidence sociale pour des publics précarisés demande que l'accueil de ces publics soit spécifique et qu'un accompagnement des personnes soit mis en place pour aider leur accès à un logement autonome.

3. Un plan quinquennal de réhabilitation des foyers

L'Etat a mis en place en 1998 un plan ambitieux, sur cinq ans, de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants. Ce plan quinquennal fait l'objet de financements à l'investissement important. Sa mise en œuvre se révèle plus longue et difficile que prévue. En effet, la réhabilitation des foyers nécessite un engagement des propriétaires qui sont souvent (hors parc SONACOTRA et associations gestionnaires propriétaires de leur parc) des bailleurs publics. Quelles sont les difficultés et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de ce plan quinquennal ? L'objet du présent article n'est pas d'y répondre de manière exhaustive mais de pointer les enjeux apparus dans les processus de réhabilitation :

■ **Elaboration des projets sociaux.** Quel est le projet de développement social du gestionnaire (3) ? Quelles modalités de consultation et de participation des usagers sont-ils mis en œuvre ? Comment les projets d'accompagnement social sont-ils financés ? Comment un diagnostic partagé avec les partenaires locaux, des plans d'action concertés sont-ils élaborés ?

■ **Missions des gestionnaires et équilibres de gestion.** Quels seront les nouveaux équilibres de

gestion suite aux réhabilitations ? Comment une gestion locative adaptée est-elle assurée ? Comment la nouvelle « Aide à la Gestion Locative Sociale » mise en place par l'Etat au printemps 2000 permettra-t-elle de donner aux gestionnaires les moyens de remplir leurs missions ? Comment la question de la vacance de certaines parties des parcs et la question des impayés sont-elles traitées en partenariat avec les décideurs locaux ?

■ **Travaux et montant des redevances.** Quelle va être la nature de la concertation engagée avec les résidents ? Quels vont être les travaux engagés ? A quels besoins correspondent-ils et quelle amélioration des conditions de vie des résidents vont-ils permettre ? Le montant de redevance après réhabilitation va-t-il être compatible avec les ressources des résidents ?

■ **Relations propriétaires-gestionnaires.** Comment les propriétaires s'engagent-ils dans la réhabilitation des foyers ? Quelle collaboration se met en place pour définir au mieux le programme de travaux et le plan de financement ? Quelle va être la nature des conventions passées entre le propriétaire et le gestionnaire ? Celles-ci vont-elles permettre une collaboration effective au-delà du seul paiement d'une redevance ?

■ **Inscription dans les politiques locales.** Comment les pouvoirs publics locaux peuvent-ils favoriser la création, dans le cadre de desserrement des foyers, d'une offre immobilière nouvelle et adaptée ? Il s'agit là d'une question clé qui handicape beaucoup la mise en œuvre de la réhabilitation des foyers. Celle-ci passe en effet la plupart du temps par une dé-densification des foyers et nécessite donc des relogements et bien souvent la création de nouvelles capacités d'hébergement qui sont souvent mal perçues par les élus locaux.

Comment les foyers sont-ils pris en compte en matière d'accès aux services de proximité (transports urbains, commerces, services sociaux) ? Comment les résidents peuvent-ils avoir accès au logement social ? Voilà beaucoup de questions qui doivent être posées entre tous les partenaires concernés. Les foyers ont en effet longtemps été des lieux à part pour des gens à part. Ils faisaient l'objet de financements souvent exclusifs de la part de l'Etat, par l'intermédiaire du FAS notamment. C'est donc bien aujourd'hui leur inscription dans la ville et les politiques locales qu'il faut poser avec détermination à l'occasion de leur

réhabilitation et de leur transformation en résidences sociales.

Cette inscription dans les politiques locales doit être l'occasion d'aborder certaines problématiques des publics accueillis souvent mal aperçus par les décideurs locaux.

Des foyers aux résidences sociales : nouveaux projets ?

1. L'adaptation des foyers au vieillissement des travailleurs migrants et ses limites

Les foyers doivent s'adapter au vieillissement des résidents vieillissants. Nous ne ferons ici que pointer à nouveau un certain nombre de questions révélatrices des mutations qui sont engagées :

- Comment les gestionnaires et les partenaires locaux prennent-ils en compte **l'accès aux droits** des personnes : anticiper le départ à la retraite dans la reconstitution des carrières, permettre l'accès au minimum vieillesse, la couverture médicale universelle ? De quel accès aux droits disposent les personnes dans le va-et-vient entre le pays d'origine et la France ?
- Comment est conduite **l'adaptation des foyers** pour faire face à leur transformation pour partie en lieu de vie pour personnes âgées ? Quels aménagements dans les appartements pour des personnes en perte d'autonomie ? Quelles politiques d'attribution sont menées : les gestionnaires concentrent-ils les personnes vieillissantes dans certains foyers ou favorisent-ils une mixité ?
- Comment les résidents ont-ils **accès aux services gérontologiques de droit commun dans le cadre du maintien à domicile** ? Comment ceux-ci sont-ils adaptés aux particularités des résidents : soins infirmiers, aides ménagères, portage de repas ?

L'expérience montre que cet accès aux services gérontologiques est difficile et nécessite une adaptation et la mise en œuvre de nouveaux modes d'intervention de la part des gestionnaires et des services aux personnes âgées : lieux de diagnostic et d'évaluation partagés, temps de formation communs, réseau de coordination et de concertation, information des usagers, concertation avec les associations de migrants.

■ Mais au-delà de l'adaptation des services, il est essentiel de repérer dans le même temps les limites du maintien à domicile. Comment orienter les personnes en perte d'autonomie vers des établissements adaptés qui prendront en compte leurs particularités ? Des concertations avec les établissements concernés, l'adaptation de leur accueil aux publics concernés sont-elles menées ? L'inscription de la problématique des immigrés vieillissants **dans les schémas gérontologiques** est-elle faite ?

■ Enfin, au-delà de la seule approche sociale, il est nécessaire de ne plus considérer ces résidents comme uniquement des «travailleurs immigrés» mais comme des hommes à part entière avec leur histoire, leurs savoirs-faire et leurs savoirs-être, de considérer l'ensemble des liens qui les unissent à leur pays d'origine et à la France. Comment les gestionnaires et leurs partenaires intègrent-ils ce regard nouveau sur les personnes ? Comment les résidents sont-ils impliqués dans des projets culturels (4), des actions locales dans le domaine des loisirs, de participation à des événements locaux ?

2. Améliorer l'accueil des demandeurs d'asile

Nombreuses associations gestionnaires de foyers ont accueilli des réfugiés Kosovars à l'occasion des événements qui ont touché ce pays. Mais les foyers accueillent également de nombreux demandeurs d'asile en dehors de ce dispositif exceptionnel, que cela soit dans le cadre des Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA) ou en dehors de ce dispositif. En effet, la saturation actuelle du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et son inadaptation font que les foyers sont souvent le seul refuge pour beaucoup de personnes recherchant un toit. De nombreuses associations sont confrontées à cet accueil des demandeurs d'asile soit parce qu'elles estiment que cela fait partie de leur mission d'accueil des primo-arrivants, soit pour des raisons de fait.

Les conditions de cet accueil ne sont cependant pas bonnes : les personnes munies d'autorisation de séjour de moins de trois mois n'ont pas droit aux aides au logement, les personnes en demande d'asile territorial n'ont pas droit aux allocations d'insertion versées aux demandeurs d'asile conventionnel. Par ailleurs, la question de la domiciliation et de l'accompagnement de ces demandeurs d'asile est posée.

3. Nouveaux publics accueillis : nouvelles missions, nouveaux dispositifs ?

De nombreuses associations gestionnaires de foyers reçoivent et hébergent des publics en situation de précarité dans des foyers qui n'ont pas tous pour autant le label "résidences sociales". Ce public, pour n'être pas nouveau, présente cependant des critères particuliers d'isolement, de difficulté financière, de fragilité psychologique etc.

Une difficulté supplémentaire repose sur le fait que les foyers de travailleurs migrants ont été les « points aveugles » des politiques publiques lors de la mise en place des Plans Départementaux pour le Logement des Publics Défavorisés. Des résidences sociales « ex nihilo » souvent de petites dimensions ont été créées pour servir d'hébergement d'urgence ou transitoire. Celles-ci mobilisent beaucoup d'énergies afin notamment de garder leur vocation transitoire et de permettre aux personnes l'accès à un logement de droit commun.

Quand les grands paquebots que sont les foyers de travailleurs migrants déboulement à leur tour dans le paysage et qu'à cette occasion l'ensemble des partenaires constatent qu'ils accueillent en partie le même type de public que les résidences sociales « ex nihilo », alors les questions du transitoire, de l'accompagnement social et de l'accès à un logement de droit commun se trouvent affectées d'un coefficient de un à dix.

A l'occasion du passage des foyers en résidences sociales il nous semble donc nécessaire de bien redéfinir :

- les différentes missions des résidences sociales en distinguant les différents usages de celles-ci.
- le contenu des missions de gestion locative sociale (5) qui doivent permettre une bonne qualité d'accueil, une gestion de proximité et une aide aux personnes pour favoriser l'accès à un logement autonome.
- l'identification des moyens d'accompagnement social qui sont mis en place en interne ou en externe de manière partenariale et articulée avec les dispositifs particuliers qui prennent en charge ou accompagnent les publics en difficulté.
- la prise en compte des résidences sociales dans tous les dispositifs qui permettent un accès au logement de droit commun. Les associations gestionnaires de résidences sociales diversifient de plus en plus leurs offres immobilières afin de répondre aux besoins des pu-

blics. Elles posent la question de l'inscription du droit au logement dans les politiques locales d'habitat : comment augmenter l'offre de logement bon marché pour des publics à faibles ressources ? Sans la réponse à cette question, le recours à l'hébergement transitoire n'est-il pas illusoire et sans issue ?

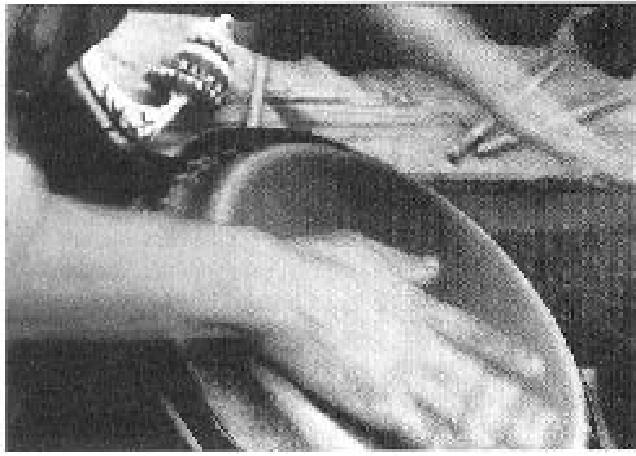
4. Les foyers d'Africains et les activités informelles

La situation des foyers d'Africains se trouve posée dans un cadre fortement contraint : celui de la région parisienne où la question immobilière rend problématique toute opération de relogement et de desserrement des foyers. La pierre d'achoppement des discussions est celle des activités informelles dans les foyers. Ces activités, qui produisent des biens et services de natures diverses, se sont développées bien souvent en dehors du champ réglementaire de l'activité économique. Entre la reconnaissance des fonctions jouées par ces activités et leur réglementation, un équilibre doit être trouvé.

Dans cette recherche de solutions, les associations gestionnaires doivent sortir du face à face entre résidents et gestionnaires. Des solutions globales et pratiques doivent être dégagées avec l'Etat qui définit le cadre réglementaire et la participation des acteurs locaux. Un travail a été engagé en ce sens dans le cadre du programme «Intégra» qui s'est déroulé en Seine-Saint-Denis. Celui-ci a permis de dégager des règles du jeu et ce travail doit être poursuivi en 2001 par la réalisation d'opérations pilotes sur un certain nombre de sites.

Des gestionnaires à la croisée des chemins

Pour faire face aux défis qui sont nombreux, et aux mutations nécessaires, les associations gestionnaires elles-mêmes doivent ressaisir leur projet associatif, mobiliser leurs salariés et administrateurs afin que les décisions et les organisations nécessaires soient mises en œuvre. Cette dynamisation des associations passe également par la redéfinition des métiers et la mise en œuvre d'une politique de formation adaptée. Autant de chantiers que l'Union Nationale des Associations gestionnaires de Foyers et Résidences sociales (UNAFO) s'est engagée à accompagner. L'UNAFO regroupe une quarantaine de gestionnaires de foyers auxquels sont associés d'autres gestionnaires dont la



SONACOTRA. Or beaucoup d'associations sont engagées dans des démarches de réhabilitation ou d'ajustement de leurs projets sociaux qui leur font ressentir de manière aiguë l'importance des débats évoqués ici.

La réalité des associations est très différente selon les sites. Certaines peuvent héberger quelques dizaines de personnes quand d'autres en hébergent plusieurs milliers. Les associations seules ne peuvent donc répondre à toutes les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de leurs projets. Certaines conditions de réalisation de ceux-ci dépendent de la capacité de leur union professionnelle de se doter de moyens d'expertise, d'animation et d'interpellation.

L'UNAFO a donc élaboré un projet adopté par le Conseil d'Administration du 19 Octobre 2000 qui propose une ambition, une organisation et des moyens renouvelés.

Ce projet se propose notamment d'accompagner les associations gestionnaires afin que celles-ci soient à même de :

- mieux connaître et comprendre les publics accueillis,
- ajuster leurs projets associatifs et leur offre de service,
- réunir les conditions de réussite des opérations de réhabilitation,
- avoir les moyens de l'adaptation de leurs projets associatifs,
- favoriser la participation des résidents.

Pour cela l'UNAFO s'est dotée d'un nouveau mode d'organisation et de travail pour :

- accompagner les associations gestionnaires (accomp-

agnement méthodologique et aide à la gestion des associations, proposition de moyens d'expertise, d'actions de formation),

- animer le réseau des associations gestionnaires (organisation de journées thématiques, commission technique permanente, assises de l'UNAFO etc.),
- capitaliser les connaissances, les savoirs-faire des associations de l'UNAFO, informer et expliciter les enjeux du secteur en assurant une veille technique et juridique (notes documentaires, site Internet),
- communiquer afin de faire connaître les publics accueillis, les fonctions jouées par les foyers et résidences sociales, informer sur des expériences innovantes,

- être reconnu comme interlocuteur pertinent des pouvoirs publics.

Les mutations à l'œuvre sont donc multiples et complexes. Elles en sont d'autant plus passionnantes. L'ensemble du réseau des gestionnaires de foyers s'est donc retroussé les manches. La dimension associative de la plupart de ces gestionnaires doit permettre une mobilisation citoyenne qui aille au-delà des seuls professionnels afin de faire partager notre souci des publics accueillis, afin de faire comprendre les enjeux auxquels nous faisons face, afin de faire en sorte que nos efforts trouvent leurs aboutissements.

(1) Le terme de résidence sociale désigne les résidences sociales créées à partir de 1994 (décrets du 23/12/1994) pour accueillir de manière transitoire des publics démunis. Il désigne aussi les foyers de travailleurs migrants qui, à la suite de travaux de réhabilitation ou par simple contractualisation, deviennent statutairement, des « résidences sociales » même si les résidents restent des travailleurs migrants installés durablement. Le passage de l'un à l'autre n'est cependant pas anodin puisqu'il demande l'élaboration d'un projet social de l'établissement et une concertation pour une inscription de la résidence sociale dans les politiques et dispositifs locaux.

(2) Jacques Barou, « Du foyer pour migrants à la résidence sociale : utopie ou innovation », in *Hommes et Migrations* n°1202 Octobre 1996.

(3) Une « Charte de développement social des foyers de Travailleurs Migrants et Résidences sociales » a été adoptée le 13 Avril 1999 par l'Assemblée générale de l'UNAFO. Celle-ci précise les **valeurs** poursuivies (l'autonomie et la promotion des personnes, le droit au logement, la citoyenneté), les **modalités de mise en œuvre** des projets sociaux qui placent la personne, le lieu de vie et le territoire au cœur de la démarche, la **méthode** préconisée : diagnostics partagés, projets d'action concertés, conventions plurianuelles et partenariales.

(4) Des actions permettant l'émergence d'une mémoire immigrée dans des projets de qualité grâce à la participation de résidents se font jour ces dernières années. Nous pensons notamment à l'exposition « les maghrébins en Isère » organisée par le Musée Dauphinois de Grenoble ou à l'action culturelle « Traces » organisée par ARALIS à Lyon.

(5) La commission permanente de l'UNAFO a établi une note (disponible sur demande au secrétariat général) qui précise le contenu possible de ces missions en complément de la circulaire ministérielle.