

diagonal

MARS 2017/N° 199

REVUE DES ÉQUIPES D'URBANISME

■ Prix de thèse
sur la ville

■ La maquette
numérique

DOSSIER

**Déchets :
du rebut à la ressource**

Les bidonvilles en questions

Thomas Aguilera, maître de conférences en sciences politiques à Sciences Po Rennes, revient sur son travail de thèse consacré aux politiques publiques face aux illégalismes urbains. Thèse qui lui valut d'être primé à trois reprises en 2016 par le Prix spécial de thèse sur la ville – Puca, Aperau, CDC – le Prix de thèse Dalloz et le Prix Caritas-Institut de France. Saluée par le monde de la recherche et les praticiens, cette analyse critique ouvre le débat sur un sujet complexe.

Diagonal : Votre thèse intitulée "Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid" offre un nouvel éclairage sur le traitement des bidonvilles. Quelle définition donnez-vous du bidonville et quels en sont les enjeux ?

Thomas Aguilera : Quand on emploie une catégorie comme celle-là, il y a beaucoup de sens derrière. Selon les pays, les langues qu'on va utiliser et selon les périodes, sa signification diffère. Pour moi, le bidonville implique l'occupation illégale d'un terrain vacant, qui s'accompagne d'une pratique d'auto-construction d'habitat, avec des matériaux de récupération. Ces formes d'habitat peuvent être plus ou moins précaires ou consolidées, raccordées ou pas au réseau d'eau ou d'électricité. Dans les débats publics aujourd'hui, on parle beaucoup de campements "illécites", de camps, etc. Or le terme de "campement illicite" insiste sur sa

dimension temporaire et condamnable. Tous les chercheurs réfutent l'utilisation de ce terme et préfèrent parler de "bidonvilles". Ce que les dirigeants politiques refusent encore aujourd'hui, car ils font référence à la situation des années soixante. Or les pouvoirs publics veulent éviter tout parallèle avec cette époque, ne souhaitant pas mettre de nouveau en place des programmes de relogement massifs.

■ ■ ■ *Qu'apporte une analyse comparative à la compréhension du phénomène des bidonvilles ?*

En termes académiques, la recherche comparée explique beaucoup de choses. Elle permet déjà de décentrer un peu le regard sur la situation nationale, que nous connaissons et qui nous amène parfois à des conclusions trop rapides. Elle aide aussi à identifier des phénomènes plus transversaux et structurants. En termes moins académiques, la comparaison favorise la circulation des expériences militantes ou de politiques publiques qui alimentent le débat.

■ ■ ■ *Pourquoi avez-vous choisi d'étudier plus précisément Paris et l'Île-de-France d'une part et Madrid d'autre part ?*

En Espagne, depuis les années soixante, il existe une politique de résorption des bidonvilles, très institutionnalisée et qui dispose de beaucoup de moyens, avec l'Institut de relogement et d'insertion sociale (IRIS). Ce qui tranche avec la situation française. Je voulais confronter ces deux situations avec d'un côté, en France, des bidonvilles qui persistaient sans politique et d'un autre côté, en Espagne, une politique, mais quand même des bidonvilles. Il fallait expliquer ce paradoxe.

■ ■ ■ *Cette persistance des bidonvilles s'observe-t-elle ailleurs ?*

J'ai lu et regardé ce qui se passait dans le monde. Les constats sont un peu les mêmes. De nombreuses politiques sont mises en place : éradication, expulsion des bidonvilles et relogements éventuels, toujours partiels, sélectifs et contraignants, ou encore résorption plus "douce". Ce qui n'empêche pas le nombre de bidonvilles et de leurs habitants d'augmenter, selon l'ONU. En tout cas, il n'a pas diminué et là, il y a un paradoxe à creuser.

■ ■ **Comment en effet comprendre cette persistance des bidonvilles en dépit de politiques différentes ? Quelles hypothèses avez-vous formulées ?**

Une première idée est celle de l'inexistence d'une action publique institutionnalisée face à des habitants aux marges des villes et mobiles. Une seconde idée serait celle de l'impuissance de l'action publique.

Ensuite l'on peut supposer que les politiques mises en place produisent aussi beaucoup de bidonvilles et de squats. Ça sera confirmé. Avec la résorption, une partie des gens est relogée, mais surtout on en expulse. C'est observé partout dans le monde, de façon systématique. Il n'y a aucune politique qui relogé tout le monde au même moment, au même endroit.

Enfin, les habitants ne se laissent pas faire. Ils peuvent s'organiser pour trouver des moyens alternatifs d'action.

■ ■ **Dans ces conditions, n'y a-t-il pas un problème de gouvernabilité ?**

L'idée d'ingouvernabilité des villes peut être une construction rhétorique, une excuse des gouvernements pour construire une situation d'urgence. "C'est le chaos, c'est incontrôlable, on ne peut rien faire". À travers une comparaison dans le temps et dans différents pays, il apparaît que des réalisations ont été menées dans les années soixante, dans des territoires divers. L'idée était aussi de revenir sur cette construction de l'urgence, principalement par l'État, mais aussi par les collectivités locales, qui se renvoient un problème a priori insoluble.

Mais je démontre aussi que les acteurs publics, lorsqu'ils y trouvent des intérêts, peuvent développer et mettre en place des politiques très institutionnalisées. C'est cette idée d'intérêt à agir ou à ne pas agir qu'il faut explorer. La façon dont différents acteurs appartenant à des secteurs divers se positionnent est ainsi intéressante à saisir. Comment les organisations se situent-elles dans une gouvernance compétitive ? Comment une ville essayera de prendre le leadership d'une politique ? Comment l'affrontement entre les municipalités et les gouvernements régionaux et/ou centraux, joue-t-il ? Car il y a un affrontement entre différents niveaux :

entre État et collectivités, entre secteurs d'action publique (logement, social, culture, sécurité, immigration) et entre gouvernés et gouvernants. Ces jeux d'acteurs et leurs interactions, liés à des contextes particuliers, sont éclairants.

■ ■ **Vous parlez d'action collective, en quoi fait-elle bouger les lignes ?**

Lorsque les habitants se mobilisent, ils peuvent aussi déclencher la mise en place de politiques. C'est ce qui s'est passé en France dans les années soixante. L'idée d'une résorption unilatérale et volontariste de l'État dans les années 60-70 est fautive. À l'époque, la situation était semblable à celle qui existe depuis les années quatre-vingt-dix. C'était très chaotique, avec un cadrage sécuritaire autour des enjeux migratoires dans un contexte de sortie de guerre d'Algérie. En parallèle, un mouvement social s'organisait, notamment autour de l'Abbé Pierre ou d'ATD Quart Monde. Avec les bailleurs, l'État va mettre en place des dispositifs, des cités d'urgence et finalement, à partir du milieu des années soixante, trois lois seront votées pour résorber les bidonvilles et construire des grands ensembles. Mais ceci a été le résultat de quinze ans de mouvement social, de débats et d'expérimentations.

■ ■ **Qu'en est-il aujourd'hui ?**

Sur les bidonvilles en Île-de-France, il est peu courant qu'un mouvement social se structure avec des ressources internes. Non pas qu'il y ait moins de compétences, mais avec des expulsions répétitives, les réseaux sociaux, les réseaux de localité et de solidarité sont cassés. En moyenne, des collègues ont montré que les gens sont expulsés près de deux fois par an de leur logement. En revanche, il y a des relais d'acteurs associatifs locaux intermédiaires ou nationaux qui favorisent une visibilité de l'enjeu, mais de façon conventionnelle, sans utiliser toute la potentialité de l'illégalisme comme le feraient certains squatteurs.

À Madrid, il y a une tradition de mouvements sociaux locaux plus structurés dans les quartiers. C'est issu du franquisme des années soixante, avec les associations de voisins. Il y a donc un mouvement social plus ancré au niveau local et selon moi, plus de solidarité avec les habitants et davantage d'associations. Il n'est pas rare de trouver des gens qui habitent là, militent et sont capables à la fois de faire face à la police, d'aller négocier avec la mairie et de monter un projet socio-éducatif. Mais les habitants dont je parle à Madrid ne sont pas migrants et ne sont donc pas menacés d'expulsion, contrairement à la France.

■ ■ En quoi les politiques publiques produisent-elles les bidonvilles selon vous ?

Je le montre, en faisant la comparaison avec Madrid. Dans les années soixante, le régime franquiste avait mis en place une politique de résorption des bidonvilles, à peu près semblable à celle qui était développée en France. Puis, à la différence de la France, après la mort de Franco, l'État s'est retiré des politiques du logement, avec la création de communautés autonomes à un échelon régional. La politique des bidonvilles a été récupérée par les échelons municipaux et ensuite régionaux, avec des administrations, des savoirs, des compétences. Ainsi l'IRIS, dispose de 20 à 30 millions d'euros de budget annuel et compte 200 salariés. Il achète des appartements dans le parc privé et relogé des familles. La procédure est la suivante : les travailleurs sociaux de l'IRIS interviennent dans le bidonville, ils y effectuent des recensements et des diagnostics sociaux avec les habitants, et une commission sélectionne les familles "insérables". Elles doivent répondre à des critères socio-économiques, mais aussi pouvoir "s'accoutumer" à une vie en appartement avec un très fort préjugé raciste d'inadéquation des populations dites gitanes avec la vie en centre-ville.

Ainsi, des familles sont relogées, mais en même temps, d'autres sont expulsées. En Île-de-France, on expulse vers des bidonvilles situés dans la ville d'à côté.... Il n'y a pas de politique systématique. En Espagne, il y avait une politique d'éradication des bidonvilles du centre-ville, aussi les pouvoirs publics ont-ils commencé par nettoyer le centre-ville de Madrid.

Dans le même temps, en bordure de la capitale, à 15 kilomètres du centre, ils ont laissé croître tranquillement un bidonville, qui s'appelle la Cañada Real Galiana, pendant quarante ans. C'est l'un des plus grands bidonvilles d'Europe. Il ressemble plus à une favela qu'à un bidonville français, où logeraient plus de 10 000 personnes. Les familles non relogées s'y sont réfugiées. Ce bidonville est à l'abri du regard des Madrilènes et surtout à l'abri des statistiques régionales qui l'ignorent.

■ ■ Peut-on parler de stratégie ?

Oui, moi j'appelle ça de la stratégie. Quand je pose la question à un haut responsable madrilène : est-ce que vous avez créé ce bidonville ? Il me dit : "Non, on ne l'a pas forcément créé, mais on s'en est bien servi". Voilà ce qui résume bien la situation. Mes collègues, qui travaillent à Hong Kong, en Amérique latine ou à Mexico, font les mêmes observations à des échelles différentes, avec des mécanismes plus ou moins fins. C'est toujours cette idée que, ce que j'appelle les illégalismes, sont des productions de l'action publique, qui les utilise et les exploite pour mettre en œuvre d'autres politiques sécuritaires, d'urbanisme ou d'aménagement.

À mon sens, ceci explique pour partie la persistance de ces squats et bidonvilles en Europe.

■ ■ Le jury du Prix de thèse sur la ville du Puca, de l'Aperauet de la CDC réunit des universitaires et des praticiens. S'il récompense le travail académique, il s'intéresse aussi aux réflexions sur l'action. Dans le cas présent, quelles seraient vos préconisations ?

La première est claire : il faut arrêter les expulsions. Tous les travaux de sociologues montrent que les expulsions vulnérabilisent les populations en les éloignant des ressources sociales, économiques, des centres-ville, etc. Les Organisations non gouvernementales (ONG) signalent également cette fragilisation, que ce soit en termes de santé, de trajectoire sociale, de scolarisation, de recherche d'emploi, d'habitat. Quel que soit le milieu social et culturel, les personnes ont besoin de ne pas être seules et de toute façon, de ne pas être dans la rue, c'est une évidence.

■ ■ Pour autant peut-on se satisfaire des conditions de vie et d'habitat dans lesquelles vivent ces populations ?

Je commence à observer depuis 2014 et 2015, en Île-de-France et à Madrid, que des acteurs débattent de l'amélioration des conditions de vie in situ. Pour les bidonvilles, l'idée a longtemps été refoulée, à la fois par les maires, qui voulaient éviter de "pérenniser" la misère sur leur commune, et par les ONG qui craignaient une aggravation des cas in situ. Ils n'ont jamais prôné officiellement l'idée que l'on pourrait normaliser – ce qui ne veut pas dire légaliser – c'est-à-dire améliorer les conditions d'habitat. Il faut vraiment prendre en compte l'idée d'une stabilisation in situ. Ceci passe par des copeaux de bois sur le sol pour éviter d'avoir de la boue et des rats. C'est aussi relier le site à l'eau et l'électricité et consolider des maisons. C'est donc éviter qu'il y ait des morts l'hiver, des gens qui décèdent dans un incendie, des enfants qui se fassent écraser sur la route... Il s'agit de reconnaître que c'est une forme d'habitat. Ces actions sont peu coûteuses, elles peuvent être menées assez facilement et elles se développent partout dans le monde. En France, les initiatives restent fragmentées.

Après, l'enjeu est de savoir si l'on accepte différents niveaux de normes au nom d'un droit universel ou pas ? Je ne dis pas qu'il est souhaitable d'avoir des développements à plusieurs vitesses, mais il faut réfléchir à cette question. La Fondation Abbé Pierre commence à parler de "résorption douce" sur des opérations de stabilisation. Pour les enfants, cela implique une scolarité normale pendant un an et pour les familles d'avoir un médecin et de stabiliser les relations de voisinage. Ensuite, des politiques peuvent s'envisager.

À Madrid, dans le bidonville de 10 000 habitants, une réflexion s'amorce autour de l'idée d'en légaliser une partie, en donnant des titres de propriété à des habitants. En France, on en est loin. Les effets d'échelle jouent peut-être. Et surtout, en Île-de-France la question migratoire rentre en ligne de compte, alors que c'est moins le cas à Madrid. ■

Propos recueillis par Virginie BATHÉLLIER