

De la politique de résorption des bidonvilles

La problématique des bidonvilles n'est pas nouvelle en France, mais elle réapparaît aujourd'hui de manière différente. Elle appelle des réponses adaptées, qu'il s'agisse de l'aide apportée comme des processus de décision et de concertation entre Etat, acteurs locaux et associations.

Alain RÉGNIER, préfet, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (Dihal)

Durant les années de reconstruction qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les campements d'habitats précaires accueillais des dizaines de milliers d'habitants, près d'une centaine de milliers au milieu des années 1960. Cette question ne concernait pas alors seulement notre pays, mais toutes les capitales européennes. Ces bidonvilles constituaient parfois de véritables villes : les plus grands, comme celui de Nanterre, abritaient plus de dix mille personnes.

Face à cette situation, l'Etat a mis en place, à la fin des années 1950, une politique de résorption des bidonvilles et de relogement. Des grands chantiers de construction de cités d'urgence et de HLM ont permis d'y mettre progressivement fin. Après près de vingt ans d'une politique active, les derniers bidonvilles de France disparaissaient dans les années 1970. Ce progrès était alors présenté comme irréversible, dans un pays développé, où de telles formes de logement n'avaient plus leur place.

Pourtant, depuis les années 1990, les bidonvilles sont à nouveau une réalité dans le paysage français. Leur nombre était estimé en

2013 à quatre cents environ, abritant près de dix-sept mille personnes⁽¹⁾, vivant principalement dans la région Ile-de-France et les départements du Nord, de la Loire-Atlantique, des Bouches-du-Rhône et du Rhône.

Comme si l'histoire se répétait, cette question est redevenue un sujet politique, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales : depuis quelques années, les évacuations de campements illicites font partie des actualités, des discours politiques, et suscitent nombre d'actions menées par les différentes institutions, à tous les niveaux.

Mais cette question des bidonvilles ne se pose plus dans les mêmes termes que dans les années 1960. L'ampleur du phénomène n'est plus la même : abritant de quelques dizaines à quelques centaines d'habitants, ces campements illicites sont moins grands, moins nombreux et moins visibles qu'auparavant. Les populations qui les habitent ne sont plus des Français ou migrants d'Afrique du Nord, travailleurs trop pauvres pour habiter d'autres logements. Ce sont aujourd'hui en très grande majorité des migrants issus de pays de l'Union européenne, notamment la Roumanie et la Bulgarie,

venus en France pour améliorer leurs conditions de vie et qui rencontrent des difficultés pour accéder au marché du travail.

Un contexte nouveau : l'Europe, la crise

Comme l'ont montré les débats d'un atelier organisé par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (Dihal) sur le thème « Les bidonvilles en France : une histoire qui se répète ? »⁽²⁾, cette question s'insère également dans un contexte différent et plus complexe que celui des années 1960 et 1970.

Elle s'inscrit d'abord dans un nouveau cadre, celui de l'Union européenne. L'UE est avant tout un espace de droit, garantissant à chacun le respect des droits fondamentaux, qui s'appliquent à toutes les populations, locales ou migrantes. Ce cadre juridique vient compléter et renforcer la protection française en matière de droits de l'Homme et les politiques françaises en matière d'insertion sociale et de lutte contre l'habitat précaire.

L'Europe a également un impact plus direct. Le principe fondamental de libre circulation, notamment des travailleurs, s'applique depuis les années 2000 aux

(1) Selon un recensement de la Dihal de septembre 2013.

(2) Dihal, vidéo « Les bidonvilles en France : une histoire qui se répète ? 26^e atelier Dihal, jeudi 5 décembre 2013 » (www.dailymotion.com/video/x188jzb_les-bidonvilles-en-france-une-histoire-qui-se-repete-26-eme-atelier-dihal-jeudi-5-decembre-2013_news?search_algo=2).

DOSSIER

Le symptôme rom

pays d'Europe de l'Est, qui présentent souvent de fortes disparités économiques et sociales avec les pays membres plus anciens. Les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie constituent près de 90 % de la population des campements illicites, en France. Citoyens de l'Union, ils doivent, pour séjourner en France et avoir accès aux prestations sociales et institutionnelles, disposer d'un travail ou de ressources suffisantes, ce qui n'est pas le cas d'une grande partie des habitants de bidonvilles. La précarité de leur situation juridique est un frein supplémentaire à l'accès à un logement décent ou aux ressources permettant d'en avoir un. Par ailleurs, alors que dans les années 1960-1970 la France traversait une période de croissance économique soutenue et un faible taux de chômage, elle connaît actuellement un contexte économique difficile. Avec un taux de chômage de 11 % et une montée de la précarité, due à la crise de ces dernières années, les outils institutionnels d'accès à l'emploi et au logement ou d'aide à l'insertion sociale sont déjà très mobilisés, et sont particulièrement difficiles à utiliser pour des familles dont la situation de résidence en France n'est pas toujours régulière.

Vers des solutions durables d'intégration

Aujourd'hui les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et celles de résorption des bidonvilles s'inscrivent dans un contexte budgétaire contraint. Elles se déploient également dans un cadre institutionnel et administratif qui a évolué : la place de l'Etat dans leur mise en œuvre n'est plus la même qu'après-guerre, et les politiques publiques sont à présent portées par une multiplicité d'acteurs publics et associatifs.

Dans ce contexte, face aux enjeux et aux difficultés qui se posent aujourd'hui, la France est à nouveau engagée dans une politique

« Contrairement aux politiques des années 1960-1970 menées uniquement par l'Etat, il convient aujourd'hui de rechercher des formes de contractualisation avec pour but d'associer les différents acteurs institutionnels et associatifs, autour d'engagements précis et concrets. »



© PHOTO THÉO ROUGE, MILO

de résorption des bidonvilles et d'accompagnement des populations concernées, vers des solutions durables d'intégration de ces personnes au sein de la société française ou de leur pays d'origine. Dans ce but, le Premier ministre m'a confié, depuis 2012, une mission d'anticipation et d'accompagnement des évacuations de campements illicites. Celle-ci vise à coordonner, sur le territoire national, les différents acteurs qui travaillent auprès des habitants de ces campements.

L'approche française privilégie la réalité géographique du campement illicite, cadre de vie et d'action, sur la dimension juridique (légalité de l'installation et régularité du titre de séjour), ainsi que sur les aspects économiques et sociaux de l'intégration. Elle ne prend pas en compte les aspects ethniques ou communautaristes. Les institutions publiques rappellent également la nécessité de respecter à la fois les décisions de justice qui ont été ordonnées et le droit de propriété : les campements restant illicites, les jugements ordonnant les évacuations doivent être appliqués.

Ce principe du respect des décisions de justice étant posé, la France veut avoir une approche

d'accès aux droits : faire en sorte, quand une évacuation doit avoir lieu, qu'une dynamique durable d'accompagnement des personnes soit engagée par l'ensemble des acteurs. De même qu'il aura fallu vingt ans pour résorber les bidonvilles nés après guerre, ces politiques ne peuvent s'inscrire que dans la durée, en permettant aux personnes ou aux familles qui font le choix de s'installer durablement sur notre territoire d'avoir accès aux dispositifs de droit commun, que ce soit en matière de logement, d'emploi, de santé, de scolarisation. Des leviers d'intégration comme l'école ou la formation professionnelle se construisent sur plusieurs années.

Il est également nécessaire de réussir à mobiliser et faire travailler ensemble tous les acteurs concernés. Les actions mises en place par l'Etat doivent notamment s'articuler avec celles des collectivités locales, dont certaines travaillent depuis des années avec les populations des campements, et avec celles des associations engagées en ce domaine.

La lutte contre les campements illicites se heurte également aux représentations dont leurs habitants font l'objet. Les origines



Depuis les années 1990, les bidonvilles sont à nouveau une réalité dans le paysage français. Leur nombre était estimé en 2013 à quatre cents environ, abritant près de dix-sept mille personnes.

et les situations juridiquement et économiquement précaires des familles qui y habitent, tout comme le caractère illicite des campements, favorisent l'apparition d'une représentation négative, voire agressive de ces populations, qui s'amalgame aux préjugés dont sont victimes les Gens du voyage.

Pour un autre regard sur les Roms

Ce phénomène n'est pas propre à la France et concerne aujourd'hui l'ensemble des pays de l'UE, mais il est particulièrement exacerbé actuellement dans notre pays. Une politique de résorption des bidonvilles efficace doit donc s'attacher également à faire évoluer les regards portés sur les habitants de ces campements et à les détacher des considérations ethniques et des préjugés qui y sont associés.

La Dihal est au carrefour de ces différents objectifs. Instance de coordination interministérielle, elle fait le lien entre les différents services de l'Etat dont les compétences concernent les habitants des campements illicites : santé, éducation, protection sociale, emploi, intérieur... Elle appuie et accompagne les

administrations déconcentrées et les élus locaux pour permettre une meilleure anticipation des démantèlements de campements illicites, et un accompagnement sur le long terme des familles habitant ces campements. Elle travaille également avec les associations engagées au niveau national ou local, ainsi qu'avec les partenaires européens et internationaux. A ce titre, comme le souligne un récent article de recherche⁽³⁾, la circulaire du 26 août 2012 est devenue « *une ressource juridique et politique, une base de discussion entre associations, administrations préfectorales, tribunaux et collectivités territoriales, sous l'effet structurant des travaux de la Dihal* ».

Dans ce cadre, cette circulaire prévoit la réalisation, en amont de toute évacuation de campement, d'un diagnostic de la situation des familles concernées afin de repérer les personnes les plus fragiles et les possibilités d'accompagnement. Ces diagnostics sont des outils préliminaires essentiels pour permettre un suivi et un accompagnement des familles dans la durée et tenant compte de la spécificité de chaque situation. Il ne s'agit pas de nier l'hétérogénéité et les difficultés rencontrées

dans l'application de cette circulaire. Les diagnostics doivent encore être améliorés et leur pratique harmonisée, afin d'en accroître l'efficacité.

Je souhaite que soit franchie une étape supplémentaire dans la coopération entre l'Etat, les acteurs locaux et leurs partenaires, par une dynamique de contractualisation. Contrairement aux politiques des années 1960-1970 menées uniquement par l'Etat, il convient aujourd'hui de rechercher des formes de contractualisation avec pour but d'associer les différents acteurs institutionnels et associatifs autour d'engagements précis et concrets, d'améliorer ainsi le dialogue et de coordonner les initiatives.

Créer une dynamique et un dialogue

Afin de renforcer cette action de résorption des bidonvilles, la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, a en outre annoncé le 31 janvier 2014 que le gouvernement confiait une mission à l'opérateur public Adoma. Dans le cadre de l'application de la circulaire du 26 août 2012, Adoma pourra être mobilisé par les préfets en fonction des besoins identifiés dans leurs départements, soit pour des interventions en ingénierie sociale, soit en tant qu'opérateur de logement très social. Cette mission sera un levier supplémentaire pour avancer dans les territoires. Enfin, la Dihal soutient des projets visant à faciliter l'accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi et au logement, ainsi que des actions en partenariat avec les territoires des pays d'origine. Elle appuie des actions de lutte contre les discriminations et contre la traite des êtres humains. Une campagne de sensibilisation « Pour un autre regard sur les habitants des bidonvilles » sera menée, en 2014, afin de combattre les préjugés qui entourent ces populations et sensibiliser aux conditions de vie dans les campements illicites. ●

(3) Grégoire Cousin, « L'évacuation de bidonvilles roms. Circulaires et cycles médiatiques », in *Métropolitiques*, 18 novembre 2013 (www.metropolitiques.eu/L-evacuation-debidonvilles-roms.html).