

Les
Après-midi
de Profession Banlieue

**BIDONVILLES:
QUELLES
RÉALITÉS**

**EN SEINE-
SAINT-DENIS**

**À PARTIR DES
INTERVENTIONS DE :****Clotilde Bonnemason,**
*chargée de mission, CDNH Romeurope***Jeanne Reig,** *coordinatrice
du projet d'insertion francilien, Acina***Olivia Mercier,** *coordinatrice en
Seine-Saint-Denis, Acina*

abitat informel, squats, bidonvilles, campements illicites... une pluralité de formes d'habitat précaire recensées en Seine-Saint-Denis, souvent à proximité ou parfois au sein des quartiers prioritaires, et qui concernent des populations parmi les plus vulnérables et de différents profils : gitan-es, nomades, Roms, migrant-es, sans papier, Sdf et grand-es marginaux-ales. Ces phénomènes renvoient à toute une série de questions et d'enjeux pour la collectivité dans son ensemble : quels mécanismes et quels facteurs de développement, de cristallisation de ces

différentes formes d'habitat précaire ? Quelles problématiques sociales et urbaines spécifiques posées à un territoire tel que celui de la Seine-Saint-Denis et dans un contexte métropolitain ?

Quelles stratégies et réponses publiques et quels liens avec la politique de la ville ? Quelles ressources, innovations et mobilisation des acteur-rices associatif-ves ?

Concernant les campements illicites et les bidonvilles, ces deux phénomènes sont le stade ultime de la précarité dans l'habitat à laquelle les pouvoirs publics ont décidé de remédier (*cf. circulaire du 25 janvier 2018*). Le nouveau cadre d'action adopté est focalisé sur la volonté de résorber les bidonvilles d'ici 2023, ce qui revient à adopter des stratégies territoriales pour le traitement des campements, à apporter des solutions adaptées aux différentes réalités et contextes locaux. Cela passe aussi par un accompagnement plus global où le logement est une porte d'entrée vers un accompagnement centré sur l'insertion sociale et professionnelle des adultes, la scolarisation pour les enfants de moins de 16 ans et l'accès à la santé pour tous. Ainsi, il pourrait mettre fin aux discriminations et aux inégalités qui les accompagnent.

C'est autour de ces réflexions que Profession Banlieue, en partenariat avec le CNDH (Conseil national des droits de l'Homme) Romeurope, a proposé une rencontre le 14 décembre 2018 intitulée « Habitat précaire et bidonvilles, un point aveugle de la politique de la ville ? ». Cette publication revient sur les échanges qui ont eu lieu au cours de cette matinée.

INTRODUCTION

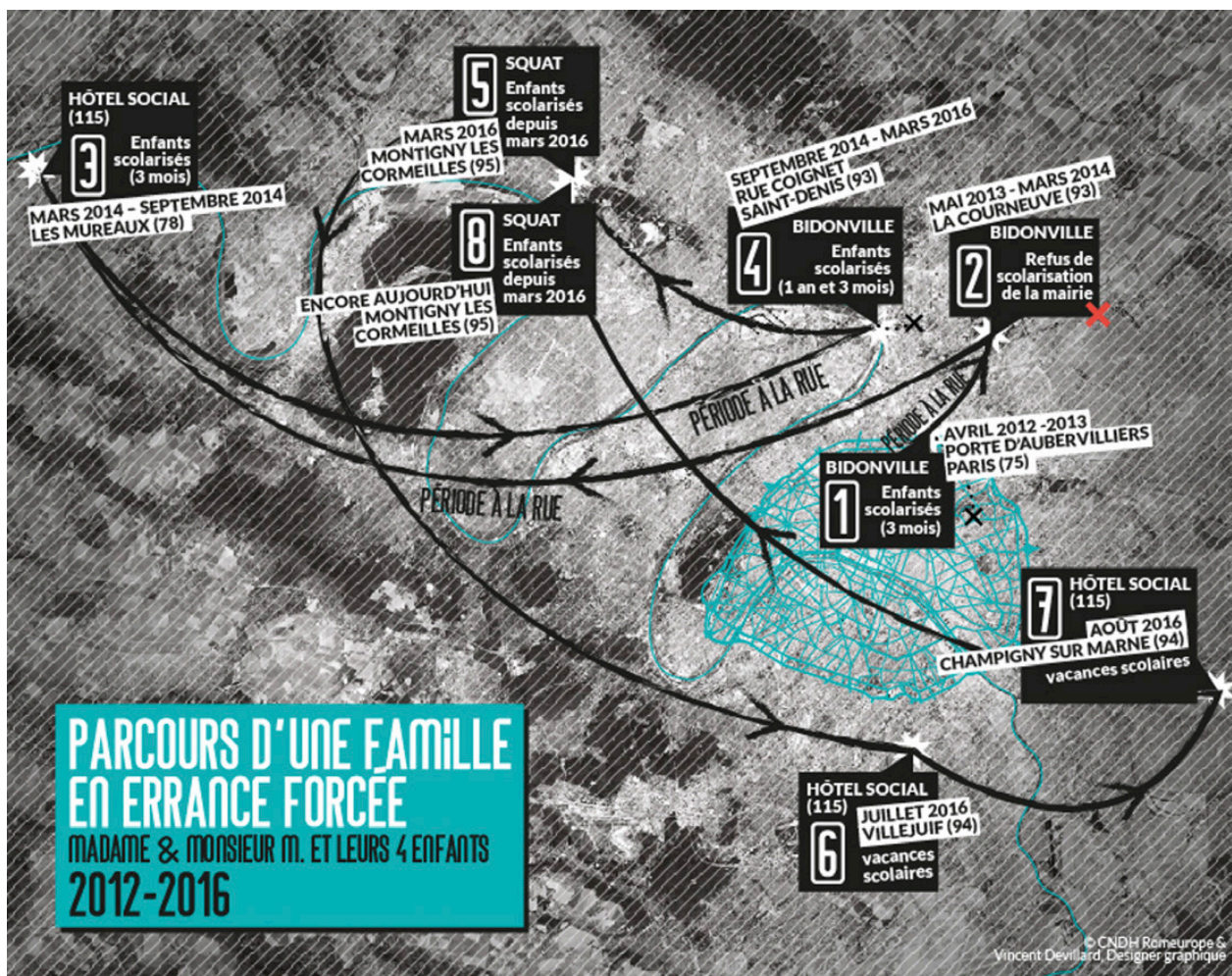
Quelles problématiques sociales et urbaines spécifiques posées à un territoire tel que celui de la Seine-Saint-Denis et dans un contexte métropolitain ?

1. ÉTAT DES LIEUX ET PRÉSENTATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

La Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), pilote de la politique publique pour les bidonvilles et les squats, recense environ 16 000 Roumains et Bulgares habitant dans ces lieux en 2018¹, dont 33 % en Île-de-France. L'observatoire du CNDH Romeurope, la Ligue des droits de l'Homme et le Centre européen pour les droits des Roms comptent de leur côté 11 300 expulsions dans des bidonvilles et squats en 2017 ; plusieurs expulsions pouvant concerner une seule et même personne.

Le traitement des bidonvilles ne relève pas de la politique de la ville mais du droit commun. Depuis 2012, deux instructions interministérielles relatives à la résorption des bidonvilles ont été publiées :

- Celle du 26 août 2012, relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Elle prévoit qu'un diagnostic soit fait en amont de l'expulsion avec un accompagnement des personnes vulnérables. L'action publique est mise en œuvre au moment de l'expulsion. La dimension sécuritaire ne disparaît cependant pas pour autant ; d'autant qu'il est indiqué dans cette circulaire que l'opération d'expulsion doit être immédiate si la sécurité des personnes est mise en cause².



Clotilde Bonnemason, Jeanne Reig, Olivia Mercier

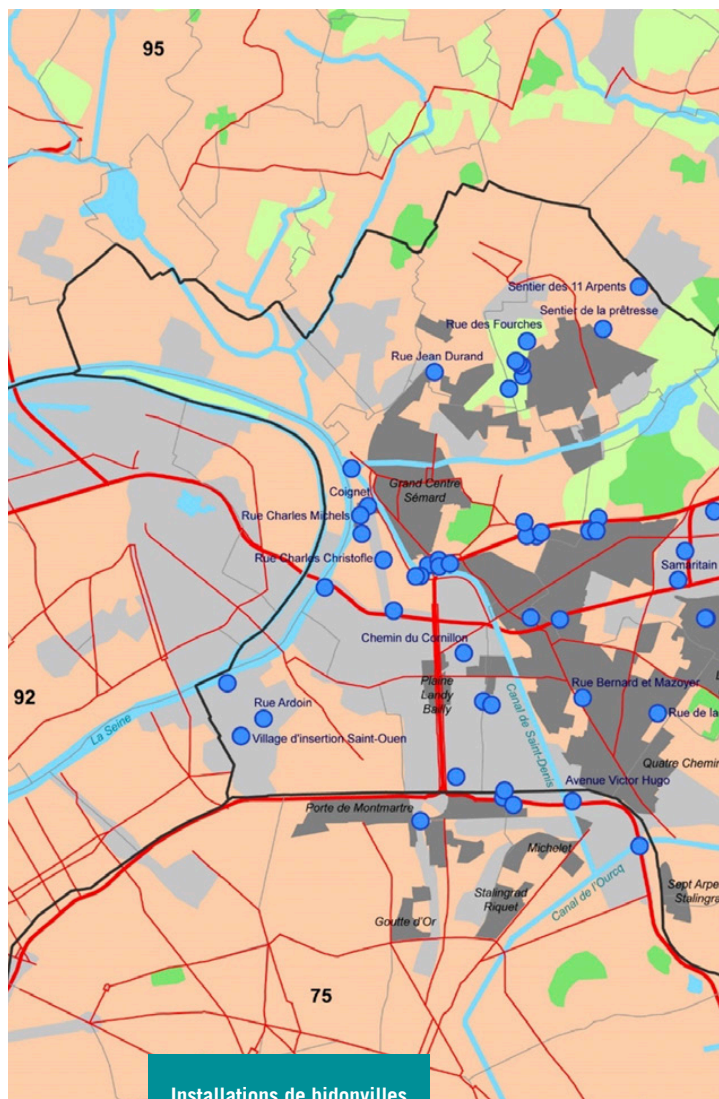
1. Notons que la Dihal ne se focalise que sur populations originaires d'Europe de l'Est : elle ne dénombre donc pas les personnes installées dans les bidonvilles en outre-mer ou les migrant-es de Calais.
2. L'appréciation des situations est faite par les services municipaux ou préfectoraux, sans critère précis.

Cette circulaire a été très faiblement appliquée et de manière très inégales selon les territoires. • La Dihal a ainsi fait signer à huit ministères celle du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles. Elle fixe un objectif de résorption des bidonvilles à cinq ans et demande à cet effet la mise en place de stratégies territoriales avec les acteur·rices parties prenantes pour l'élaboration d'une feuille de route. Elle s'inscrit dans le droit commun et demande à ce que les solutions proposées soient adaptées aux personnes et aux lieux de vie. Enfin, il est demandé que l'action publique soit effective dès l'installation des campements (et non seulement au moment de l'expulsion) et jusqu'à leur disparition. La Dihal s'occupe du suivi de la mise en œuvre de cette circulaire. Une commission nationale, ouverte aux collectivités, aux services de l'État et aux associations, se réunit deux à trois fois par an pour faire le point sur son application. Le budget alloué à la Dihal pour mener à bien cette politique publique s'élève à 4 millions d'euros (en 2020, les crédits de la Dihal dédiés à la résorption sont passés à 8 millions d'euros).

Au-delà de ces circulaires, d'autres politiques publiques, comme la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, prennent petit à petit en compte cette question en s'intéressant, entre autres, à la problématique de l'hébergement des personnes à la rue et en bidonvilles. Même si ces circulaires et politiques publiques ne sont pas contraignantes et que les moyens alloués sont faibles, elles peuvent être un levier pour des collectivités ou préfetures volontaires qui souhaitent s'engager dans cette démarche. Ainsi, les 24 maires de l'agglomération de Nantes se sont engagés financièrement sur cette question via une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). À Toulouse, la mairie s'investit, en collaboration avec des bailleurs sociaux, pour proposer des solutions de relogements à des personnes expulsées ; ils ont ainsi pu mettre à l'abri 300 personnes.

2. ET LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS TOUT ÇA ?

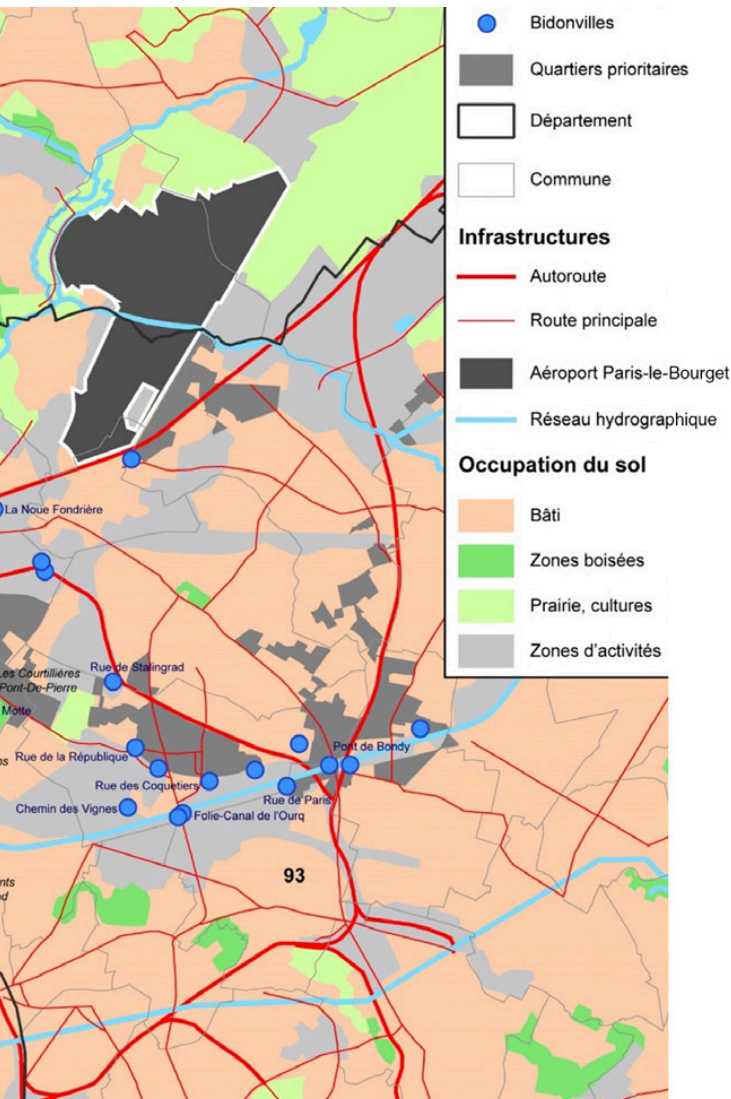
En association avec Samuel Delépine, géographe, Clotilde Bonnemason et Manon Fillonneau du CNDH Romeurope ont publié l'article « Bidonville, un point aveugle de la politique de la ville ? » dans la revue *Urbanisme* d'automne 2017. S'appuyant



Installations de bidonvilles et squats occupés entre 2012 et 2015 au gré des expulsions sur le territoire de Plaine Commune

sur une cartographie superposant quartiers prioritaires et bidonvilles installés entre 2012 et 2015 sur le territoire de Plaine Commune, ils-elles mettent notamment en évidence que les bidonvilles sont majoritairement situés à la marge des quartiers prioritaires.

Localisés le plus souvent dans des zones industrielles inhabitables, les bidonvilles restent proches des axes de transports et des centres urbains pour tenter de bénéficier de leur attractivité. L'ancrage territorial de leurs habitant·es est important : malgré les expulsions, les occupant·es y reviennent souvent. On observe toutefois de plus en plus de déplacements de ces populations vers la grande couronne et des regroupement de plus en plus petits et discrets. Exclu·es de la géographie prioritaire, ils sont un point aveugle de la politique de



la ville alors qu'ils correspondent à beaucoup de critères : ils-elles vivent dans des conditions très précaires, ont des problèmes de santé dus à leurs conditions de vie insalubres (pas de service de ramassage des ordures, pas d'eau, pas d'électricité, etc.), des problèmes d'accès à l'emploi, une faible scolarisation des enfants (moins de 20 % des enfants), etc. S'y ajoutent le racisme, les discriminations, le non-accès aux droits et les violences policières qu'ils subissent au quotidien.

3. FOCUS SUR DEUX ACTEURS : ROMEUROPÉ ET ACINA

3.1. Le CNDH Romeurope

Le Collectif national des droits de l'Homme Romeurope (CNDH Romeurope) est né en 2000 à l'initiative d'associations et de petits collectifs engagés dans la défense des populations originaires de

Roumanie, de Bulgarie et de l'ex-Yougoslavie vivant sur le sol français dans des situations de grande précarité. Il réunit aujourd'hui 48 associations et collectifs dont les plus connus sont Médecins du Monde, la Ligue des droits de l'Homme, le Secours Catholique ou encore ATD Quart Monde. Ses membres sont investis, depuis l'échelle locale jusqu'à l'échelle nationale, dans des domaines aussi variés que la santé, le logement, l'insertion professionnelle, la lutte contre le racisme, le droit des étrangers, etc.

Quatre grandes missions sont menées par le CNDH Romeurope :

- > Alimenter son observatoire du respect des droits fondamentaux des populations d'Europe de l'Est vivant dans des bidonvilles et des squats (prévention des expulsions, domiciliation, scolarisation, etc.), à partir des retours de terrain de ses membres. Il vient en appui pour faire respecter, et évoluer si nécessaire, la législation.
- > Mettre en réseau et mutualiser des pratiques, des expériences et des informations (veille juridique notamment) pour les acteur-rices associatif-ves et les citoyen-n-es.
- > Informer, sensibiliser et interpeller des responsables politiques et institutionnels à l'échelle nationale et, dans une moindre mesure, européenne.
- > Lutter contre les préjugés en sensibilisant la population et les acteur-rices plus éloigné-es de son champ d'action à la problématique des populations immigrées d'Europe de l'Est.

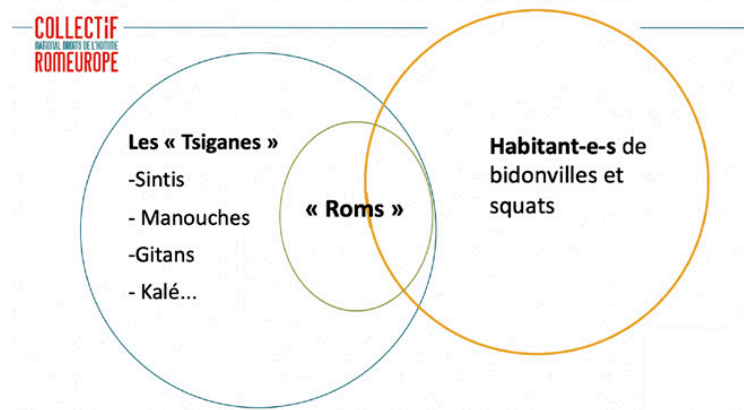
Contrairement à ce que son nom pourrait laisser penser, le collectif Romeurope n'a pas de dimension européenne et ne s'intéresse pas qu'aux populations Roms. Depuis quelques années se pose un certain nombre de questions pour savoir comment on nomme les personnes, qui les nomme, et selon quels critères. Il y a une confusion entre les publics et les catégories. Pour désigner différentes catégories ethniques, auxquelles on associe les Roms, l'Union Européenne parle de « Tsiganes ». En 2010, lors de son discours de Grenoble, Nicolas Sarkozy ajoute à la confusion en reprenant l'association « gens du voyage »/ « Roms », qui auraient pour lui la particularité d'être des nomades installés dans des campements illicites et vivant de trafics mafieux. Suite à cela, le CNDH Romeurope a d'abord fait un travail

pour que ces populations soient mieux identifiées, mais s'est finalement rendu compte qu'il valait mieux orienter son action sur les conditions de vie (absence d'accès aux droits, mal-logement, etc.) et tout particulièrement sur les problématiques des bidonvilles, des squats et autres lieux de survie.

L'histoire des bidonvilles en France est relativement ancienne. Symptomatiques du mal-logement,

un projet pilote mené en étroite collaboration avec la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et le Service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) axé sur la mise à l'abri des ménages expulsés de bidonvilles avec l'objectif de les accompagner vers l'emploi. En 2016, le projet se développe en direction des personnes hébergées en hôtel social, un moment de stabilisation très important qui leur permet de souffler un peu pour pouvoir s'imaginer un futur. Une approche similaire s'est ensuite développée en 2017 auprès du public des personnes réfugiées, notamment celles hébergées en centres d'hébergement d'urgence. En 2018, elle est présente sur plusieurs départements et Paris.

LE PUBLIC DU CNDH ROMEUROPE : DE QUI PARLE T'ON ?

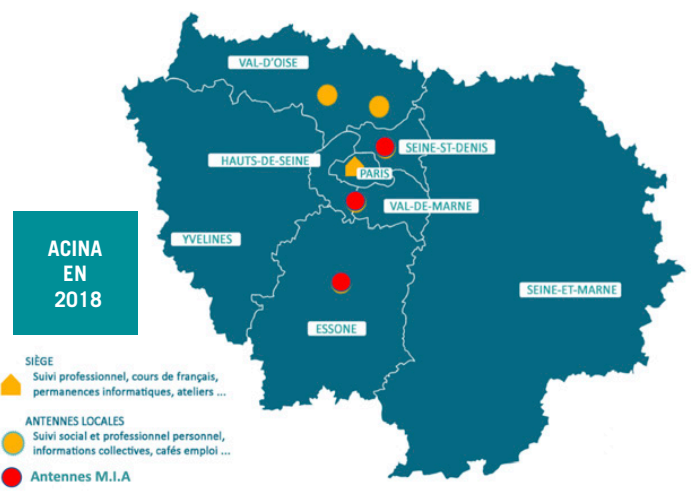


ment, les bidonvilles sont apparus en France dans les années 1950. Pratiquement éradiqués dans les années 1970, suite à la mise en place de politiques de résorption des bidonvilles, ils réapparaissent dans les années 1990 avec l'appellation connotée de « campements illicites », qui conduit le plus souvent à des expulsions. L'enjeu du CNDH Romeurope est de faire reconnaître que les bidonvilles existent, non pas pour pérenniser ces lieux de vie, mais pour permettre une amélioration – à court terme – des conditions de vie de celles et ceux qui les habitent. A plus long terme, l'association milite pour une insertion réelle et effective des personnes concernées, via des actions de résorption concertées avec les habitant-es et les associations.

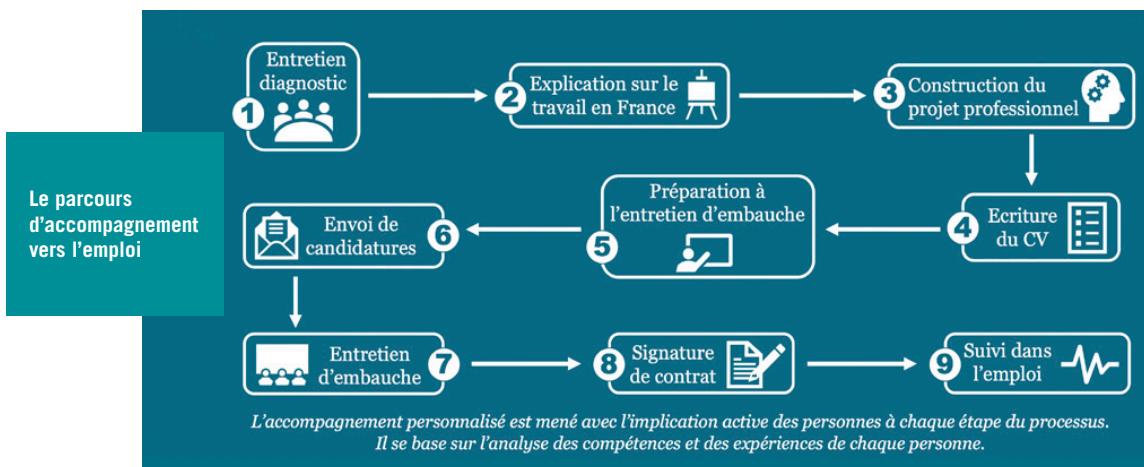
3.2. Acina

L'association Acina (Accueil, coopération, insertion pour les nouveaux arrivants) a été créée en 2014, quand le marché de l'emploi s'est ouvert aux ressortissant-es intracommunautaires en provenance de Bulgarie et de Roumanie. Elle lance en 2015 dans le Val-d'Oise son premier projet à des

Suite à la circulaire du 25 janvier 2018 et l'appel à projet consécutif de la préfecture de région Île-de-France, Acina bénéficie d'un financement pour mettre en place son programme Mobilisation pour une Inclusion Active (MIA) destiné à accompagner la stratégie de résorption des campements illicites et des bidonvilles qui, il faut le souligner, cible essentiellement les Roumains et les Bulgares³, qui sont des ressortissants communautaires à la différence des migrants occupant ces



3. Extrait de l'appel à projet : « L'Île-de-France, comme sur le reste du territoire national, compte un certain nombre de campements illicites et bidonvilles, implantés sur des emprises appartenant à des propriétaires privés ou publics. Leurs occupants sont principalement des ressortissants communautaires de nationalité roumaine ou bulgare, dont la majorité est de culture « rom ». Les circulaires interministérielles du 26 août 2012 et du 25 janvier 2018 définissent la doctrine gouvernementale pour anticiper et accompagner les évacuations de campements illicites et engager une action de long terme en vue de la résorption des campements et bidonvilles, en privilégiant une approche territoriale et partenariale entre l'État et les collectivités. »



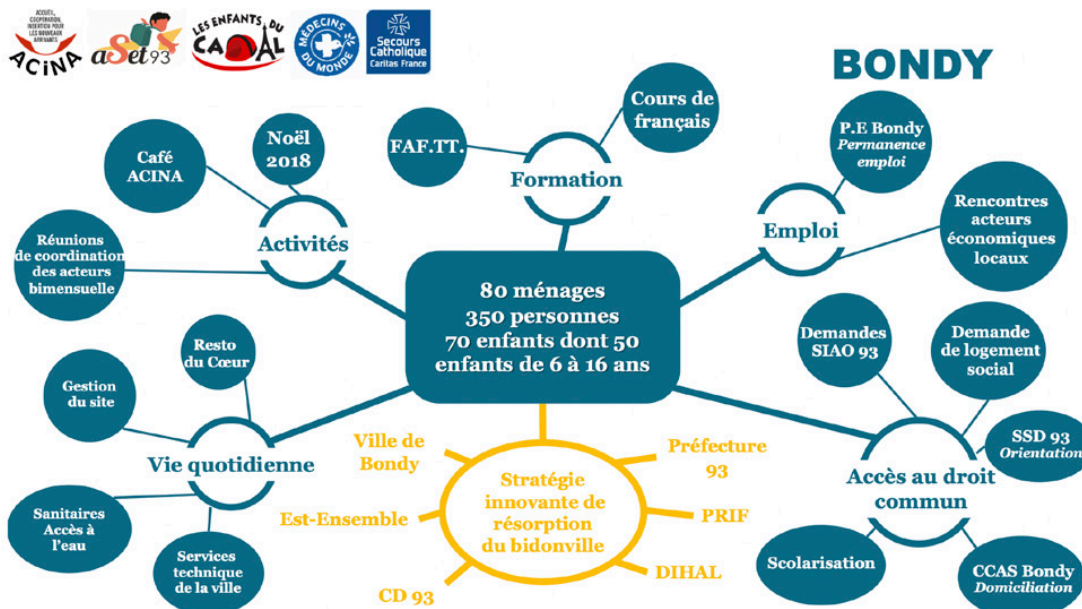
mêmes lieux mais qui sont, eux, des ressortissants extra-européens. Ce programme se décline à travers trois axes : l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle, les recensements de personnes vulnérables en amont des expulsions et la mise en place de projets locaux innovants. Acina travaille sur l'autonomisation des personnes et la reconstruction de l'estime de soi pour celles ayant eu des parcours migratoires douloureux au travers, notamment, de la reconnaissance de leurs compétences antérieures. Dans le cadre de ces accompagnements et du projet qu'elle porte depuis 2018, elle est amenée à travailler étroitement avec les préfetures de département, les communes et les services publics à l'échelle locale. Acina se rend dans les bidonvilles à la rencontre de ses habitants. Celles et ceux qui le souhaitent sont accompagnés vers le droit commun, d'autant qu'ils n'ont pas accès à une domiciliation administrative, le préalable à toute démarche sociale. Une fois les liens établis, elle propose un accompagnement

social, puis, en fonction des situations personnelles, un suivi et un accompagnement personnalisé vers une formation ou vers l'emploi.

Ils-elles sont associées à des ateliers collectifs où sont abordées des thématiques sociales et liées à l'emploi pour les aider à rompre avec l'isolement que représente le bidonville et à comprendre la société dans laquelle ils s'inscrivent. La création de lien social est un enjeu fondamental.

Les actions d'Acina en Seine-Saint-Denis

12 % des 16 000 personnes vivant en bidonville en France métropolitaine (soit 1 900 environ) habitent en Seine-Saint-Denis, dont 7 % sur le territoire d'Est Ensemble. Les lieux occupés sont souvent des espaces historiques de l'immigration, comme Montreuil qui a vu l'arrivée de familles tsiganes dès le XIX^{ème} siècle, mais aussi dans des communes où le coût de la vie est relativement peu élevé et où l'on trouve des opportunités professionnelles.



BONDY

ACCOMPAGNEMENTS SOCIO-PRO



28 ménages sur 80 accompagnés ou en cours d'évaluation par ACINA

Accompagnement social	Accompagnement professionnel	Scolarisation – ASET 93
<ul style="list-style-type: none"> • 37 pers. domiciliées au CCAS de Bondy • 10 ménages orientés aux restos du cœur • 3 ménages orientés au SSD • 2 demandes d'AME • 10 participants au premier café ACINA (identification des besoins) • A venir : Demande SI SIAO, AME/PUMA, DLS, poursuite du café ACINA, rencontre Ville et Avenir // Bondy Habitat, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 pers. orientées vers les cours de français (Secours Catholique) tous les samedis matins, 8 personnes inscrites et assidues • 10 personnes inscrites au Pôle emploi de Bondy (participation à la permanence animée par l'équipe ACINA au sein du PE) • 2 personnes retenues par la formation FAFTT, 3 autres orientées 	<ul style="list-style-type: none"> • 70 enfants sur le terrain dont 50 de 6 à 16 ans • 36 suivis par l'ASET 93 et le camion école • 16 enfants déjà inscrits à l'école ou au collège

L'antenne d'Acina en Seine-Saint-Denis accompagne chaque année environ 80 ménages vivant en bidonville, squat ou hôtel. L'équipe comprend une coordinatrice, deux travailleurs sociaux, deux conseillers en orientation professionnelle. Elle est soutenue par des bénévoles et des services civiques. Dans l'esprit de la circulaire de 2018, elle mène à Montreuil et à Bondy (jusqu'en 2019) des actions d'insertion depuis le terrain. Ces actions, qui impliquent un travail de fond, ne sont possibles que si les procédures d'expulsion ne sont pas encore engagées ou si la justice a accordé des délais longs avant l'expulsion. Elle réalise par ailleurs des diagnostics pré-expulsion à destination de la préfecture de département, ce qui est aussi un moyen pour elle de rencontrer les personnes, d'évaluer leur situation sociale, sanitaire et professionnelle, de faire un état des lieux et une veille sur le territoire. En août 2018, la MIA 93 a choisi de démarrer son programme avec le bidonville de Bondy⁴, d'une part pour s'inscrire dans une démarche partenariale avec les acteur·rices associatif·ves déjà investis sur ce site, et d'autre part parce que la procédure juridique permettait une stabilisation jusqu'à la fin de la trêve hivernale en 2019, un temps certes court mais qui lui donnait quand même la possibilité de débiter un travail d'accompagnement et d'insertion auprès des familles. Elle travaillait avec l'association pour l'aide à la scolarisation des enfants tsiganes (ASET) de la Seine-Saint-Denis, les Enfants du Canal qui pilotent Romcivic (un projet d'insertion pour les jeunes des bidonvilles), Médecins du Monde pour l'accès à la santé et la médiation sanitaire, et le

Secours Catholique qui intervient sur la gestion de la vie du site, la distribution de nourriture et de vêtements. Tous ces acteur·rices se réunissaient régulièrement pour coordonner les actions mais aussi réfléchir sur l'après-expulsion, car toutes les familles n'avaient pas les capacités financières pour accéder à un logement ni ne pouvaient être mises à l'abri en hébergement d'urgence en Seine-Saint-Denis, faute de places. Ils ont souhaité associer à cette réflexion la préfecture de Seine-Saint-Denis et ses différents services, la préfète à l'Égalité des chances, la DDCS, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) et l'Éducation nationale. ■

Toutes les familles n'auront pas les capacités financières pour accéder à un logement ni ne pourront être mises à l'abri en hébergement d'urgence en Seine-Saint-Denis, faute de places.

Sélection de ressources bibliographiques



Tous les documents soulignés sont accessibles en téléchargement

Ressources des intervenant-es et centres de ressources politique de la ville

- ❖ THOMAS AGUILERA, « A l'ombre du Grand Paris. L'impossible gouvernance métropolitaine des bidonvilles franciliens », *Gouverner la métropole parisienne*, pp. 249-278, 2020
- ❖ LOUIS BOURGOIS, Limiter l'accès aux services de droit commun pour mieux insérer ? Le « non-recours par interdiction temporaire » dans les politiques locales des bidonvilles, in *Revue française des affaires sociales*, 2020/2, pp. 245-266, 2020
- ❖ ANNE-CÉCILE CASEAU, Mise à la rue, mise à l'abri, et ces catégories qui font la différence : jeux et enjeux de la vulnérabilité lors des expulsions de bidonvilles, RT6 Politiques sociales, protection sociale, solidarités Working Papers, 2020
- ❖ 50 ans de politiques d'amélioration de l'habitat et après ?, *Urbanisme*, Hors-série, n°73, 2020
- ❖ CÉLINE VENIAT, Se faire un platz dans la ville : décrire les pratiques d'appropriation de familles roumaines vivant en bidonville, *Espaces et sociétés*, n° 172-173, pp. 127-142, 2018
- ❖ « Dossier : Actualité du bidonville », *Urbanisme*, pp. 22-65, 2017
- ❖ MATHILDE COSTIL, ELISE ROCHE, Traiter les bidonvilles hier et aujourd'hui. Le relogement entre permanence et provisoire, in *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 110, pp. 64-73, 2015
- ❖ MARIANE HERARD, Démantèlement d'un bidonville rom à Saint-Denis : enjeux politiques et projet de relogement, *Ségrégation et fragmentation dans les métropoles – Perspectives internationales*, 2015

PUBLICATIONS DE PROFESSION BANLIEUE

- ❖ VINCENT DE BAECQUE, MARIANNE BECK, PATRICK KAMOUN, DOMINIQUE WERNER, Habitat privé dégradé ou indigne. Modes de l'intervention publique, *Profession Banlieue*, collection Les Cahiers, 2009
- ❖ JEAN-CLAUDE DRIANT, Les figures du mal-logement en Seine-Saint-Denis, *Profession Banlieue*, collection Les Ateliers, 2016.

PROFESSION BANLIEUE

PROFESSION BANLIEUE 15, rue Catulienne 93200 Saint-Denis / Tél. : 01 48 09 26 36
profession.banlieue@orange.fr / www.professionbanlieue.org
Directrice de publication : Sandrine Joinet-Guillou / Chef-fes de projet : Pierre Wingert et Pauline Abrieu / Décryptage : Nicole fraysse / Mise en page : David Faure / Décembre 2020

Les
Après-midi
de Profession Banlieue

**BIDONVILLES:
QUELLES
RÉALITÉS
EN SEINE-
SAINT-DENIS**

**PROFESSION
BANLIEUE**
