

SYNTHÈSE DU 6¹^{ÈME} ATELIER DE LA DIHAL

« RESORPTION DES BIDONVILLES, POURQUOI AGIR ? »¹

Mot d'accueil

Sandrine MÖRCH, députée de Haute-Garonne

La députée s'interroge sur les coûts (financiers, mais aussi sociaux, humains, et symboliques) de la non-prise en charge, du refus de solidarité et, *in fine*, de la maltraitance faite aux habitant.e.s de bidonvilles. Une évaluation financière serait intéressante.

Propos introductifs

Sylvain MATHIEU, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

Le Délégué rappelle :

- L'approche globale initiée du 25 janvier 2018 (par opposition à l'approche centrée sur les expulsions qui était celle de la circulaire du 26 août 2012) ; l'idée de l'instruction étant de déclencher l'action publique en vue de lutter contre les mécanismes de reproduction de la précarité ;
- L'introduction d'un objectif de résorption des bidonvilles à 5 ans ;
- La volonté de créer une dynamique partenariale et la responsabilité collective dans la construction d'une stratégie globale.
- La recherche d'efficacité (apport de solutions concrètes, approche pragmatique) ;
- La nécessaire mobilisation des fonds européens (trop peu mobilisés sur la question de la résorption des bidonvilles), et la volonté de la DIHAL d'encourager pour la nouvelle génération de fonds européens la création d'un fonds dédié aux questions migratoires, pouvant être mobilisé en soutien d'actions nationales.

Sébastien LYON, Directeur d'Unicef France

Le directeur d'UNICEF rappelle que selon les derniers chiffres disponibles 8000 enfants vivaient actuellement dans des bidonvilles en France. Environ la moitié de ces enfants n'est pas inscrite à l'école. 30% des enfants vivant en bidonville n'ont jamais été à l'école.

Parmi les principaux freins à la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles, l'extrême précarité dans laquelle se trouvent leur famille (précarité financière, mauvaises conditions de

¹ Cette synthèse a été rédigée sur la base des notes prises par le CNDH Romeurope. Elle ne prétend pas à retranscrire l'intégralité des échanges ayant eu lieu au cours de cet atelier, et n'engage que ses auteurs.

vie, précarité du statut d'occupation du lieu de vie) est un obstacle majeur. Aussi, l'enjeu autour de la scolarisation des enfants doit être pensé en articulation avec les approches logement, santé, etc.

Au regard de ces difficultés, l'accompagnement des familles est un enjeu majeur. Le renforcement de la présence des services de l'Aide sociale à l'enfance dans les bidonvilles est souhaitable.

UNICEF France anime avec l'association des maires de France un réseau de 240 « [villes amies des enfants](#) », au sein duquel la question de l'accès à l'école des enfants vivant en bidonvilles constitue une préoccupation importante.

En décembre 2017, UNICEF a publié avec ce réseau « [Enfants des bidonvilles : au seuil de l'école ; Repères pour les maires et les acteurs nationaux](#) ».

PANORAMA : La situation des habitants des bidonvilles

Olivier PEYROUX, sociologue, co-auteur de l'étude Trajectoires

Le chiffre de 571 bidonvilles souvent avancé n'est pas une donnée stabilisée, le nombre de sites évoluant au gré des expulsions et reconstitutions de bidonvilles.

Le nombre de personnes vivant en bidonvilles en revanche est stable depuis plusieurs années : entre 15 000 et 20 000. Les personnes vivent en moyenne 5 ans en bidonvilles ; la vie en bidonville ne constituant en général qu'une étape dans le parcours d'insertion des personnes en France.

Il existe en France une forte tendance à l'ethnicisation de la présence des bidonvilles, souvent envisagée comme le corolaire de la présence de personnes Roms sur le territoire. Ainsi on estime qu'il y a 15 000 à 20 000 Roms en France mais il ne s'agit en réalité que d'une partie de la population. Les personnes Roms qui ne vivent pas en bidonvilles deviennent invisibles.

Si la majorité des occupants.e.s de bidonvilles en France métropolitaine sont de nationalité roumaine, une évolution des publics a été observée ces dernières années : de plus en plus de personnes en provenance des Balkans (serbes, albanaises, macédoniennes, kosovares) mais également syriennes, soudanaises, algériennes etc. Or, contrairement aux européens, parmi les extra-européens en bidonvilles nombreuses sont les personnes qui n'ont pas de perspective d'accès au droit au séjour à court ou moyen terme (en particulier les personnes déboutées de l'asile qui ne peuvent espérer une régularisation avant 5 ans de présence sur le territoire français).

La France est un des rares pays européens (avec l'Italie) à connaître la présence de bidonvilles sur son territoire. Par exemple, environ 70 000 personnes Roms vivent en Espagne, et aucun bidonville n'est identifié. Cela pourrait peut-être en partie s'expliquer par des différences entre les types de migration vers l'Espagne (migration de type économique, principalement constitué de personnes seules) et vers la France (migration de type familial, dans une logique de débrouille économique).

De manière générale, on qualifie de bidonville un lieu de vie sans statut légal mais bénéficiant d'une certaine stabilité. Or, les « bidonvilles » français ne présentent pas cette caractéristique car ils font l'objet d'une politique d'expulsion quasi-systématique. Cette instabilité complique considérablement les démarches d'insertion des habitants.e.s.

Les services de l'Etat sont très peu présents dans les bidonvilles ; les services municipaux ne recensent pas les enfants en âge scolaire qui y vivent, l'Aide sociale à l'Enfance est totalement absente de ces lieux de vie ; les services de Protection Maternelle et Infantile tentent encore de maintenir une certaine présence mais sont souvent contraints, faute de moyens, de déléguer leurs missions à des associations.

Florin Mocoli, travailleur social au SIAO de Lyon

Florin Mocoli est intervenu pour parler des différentes étapes de son parcours et de son point de vue sur les dispositifs d'insertion.

Originaire de Roumanie et arrivé en France en mai 2011, Florin Mocoli a d'abord vécu en squat pendant six mois avant d'en être expulsé, puis hébergé avec sa famille pendant la période de la trêve hivernale puis remis à la rue. Sa famille sera une des premières familles à bénéficier du programme d'insertion ANDATU mis en place par l'Etat et la ville de Lyon, qui prévoyait notamment un accompagnement social, en particulier vers le logement.

Agé de plus de 16 ans à son arrivée en France, Florin est par ailleurs revenu sur les difficultés qu'il a rencontrées pour accéder à la scolarisation et les nombreuses démarches effectuées auprès de l'Académie de Lyon. En dépit de ces difficultés, il finit par intégrer une 3^{ème} générale puis un collège professionnel et obtient un diplôme de CAP mécanicien automobile en 2014 puis un CAP chauffeur routier en 2015.

Animé par l'envie de faire du bénévolat et de se mettre au service des autres, Florin devient bénévole auprès de la Croix Rouge de Lyon où il effectuera des maraudes pendant trois ans. Malgré son métier de chauffeur routier qui lui permet de gagner sa vie et toujours animé par son désir d'aider les autres, Florin décide de franchir une étape supplémentaire dans son engagement en intégrant un service civique et quitte son poste de chauffeur.

« J'ai voulu faire ce service civique afin d'acquérir une expérience sur le terrain dans le domaine social. J'ai pu rencontrer de nombreuses personnes et me voir confier beaucoup de responsabilités, comme l'accompagnement aux rendez-vous avec la préfecture ou au Samu social »

Après son service civique, il décide de poursuivre dans le domaine social et obtient un « Emploi d'avenir » qui débouchera sur un poste d'agent d'accueil au SIAO de Lyon pour le 115 où il travaille toujours aujourd'hui.

Florin Mocoli a conclu son intervention en partageant **sa position sur les villages d'insertion.**

« Aujourd'hui, avec ma double casquette, celle de quelqu'un ayant vécu dans des squats et celle du travailleur social, je ne pense pas que les villages d'insertion servent à quelque chose. Dans un village d'insertion, on se retrouve tous entre nous, où on parle la même langue. Le risque avec ces villages, c'est est aussi que beaucoup de familles finissent par se retrouver dehors. Il faut développer plus d'initiatives comme le programme ANDATU qui permet aux familles de devenir autonomes ».

Il a également insisté sur **la nécessité de sensibiliser les acteurs publics et administrations et de travailler à la déconstruction des préjugés envers les Roms.**

« Je prends l'exemple de la CAF. Ça serait une super idée si on pouvait former les agents de la CAF en leur rappelant que les Roms sont des citoyens européens, comme les autres, et qu'ils peuvent prétendre à des droits ».

TABLE RONDE : Quelles solutions, quels partenariats gagnants ?

Laura MOCANU, association Acina

Acina accompagne les nouveaux arrivants et œuvre notamment pour leur insertion professionnelle, et mène depuis juin 2015 un projet expérimental d'accompagnement des personnes vivant en bidonvilles, squats ou à la rue dans certains territoires franciliens.

L'association a une approche centrée sur l'insertion professionnelle, qui est indispensable à l'insertion globale. L'accès à un emploi constitue notamment une étape clé dans l'accès à un logement.

Dans ce cadre l'association mène un accompagnement individualisé et personnalisé, respectueux des choix et des projets des personnes.

L'association travaille volontiers avec les autres acteurs présents sur un territoire, et développe dès que possible une démarche partenariale.

Fanny BORDEIANU, Chargée d'appui à la médiation en santé, Médecins du Monde

Les habitant.e.s de bidonvilles rencontrent un cumul de facteurs de vulnérabilité, ce qui entraîne un retard important dans l'accès aux soins, voire un renoncement aux soins.

D'un autre côté, les soignants, en particulier dans les services hospitaliers, sont limités par des contraintes lourdes et voient leur capacité d'aller-vers les publics éloignés du système de santé réduite.

La médiation en santé, en rapprochant les publics éloignés du système de soins des professionnels de santé, constitue un outil essentiel de réduction des inégalités de santé et des discriminations. Les programmes déjà développés ont apporté la preuve du lien entre médiation en santé et ouverture dans l'accès au droit à la santé (de l'ordre de 80 à 90% en fin d'étude).

La dynamique partenariale, qui est encouragée par l'instruction du 25 janvier 2018 est au cœur de la médiation.

La médiation sanitaire a été intégrée par la loi du 26 janvier 2016 à [l'article L1110-13 du Code de Santé publique](#) : « La médiation sanitaire et l'interprétariat linguistique visent à améliorer l'accès aux droits, à la prévention et aux soins des personnes éloignées des systèmes de prévention et de soins, en prenant en compte leurs spécificités. »

Gaëtan COGNARD, Directeur de France Horizon 31

Le site des Arènes était constitué de 7 bâtiments voués à la destruction, et occupés par 340 personnes. Au moment où France Horizon a été mandatée par la préfecture pour y initier un projet de résorption, le lieu était déjà très investi par le secteur associatif.

Le projet s'est décliné en 3 parties :

- Evaluation sociale de la situation des occupants.e.s (avec le concours du SIAO, du Conseil départemental, de la DDCS et de la mairie). 19 nationalités différentes étaient représentées.
- Suivi social (débuté 4 mois avant l'expulsion), en articulation avec les acteurs associatifs déjà présents sur le champ de la santé et de la scolarisation notamment.
- Préparation de l'expulsion : information des familles en amont. Le jour J, les familles ont été conduites dans un gymnase d'où elles ont été orientées vers une solution d'hébergement définie selon la situation et le statut des personnes (CHU, résidence sociale, CADA, etc). 30 ménages ont été orientés vers un dispositif d'hébergement dans du logement géré par la mairie de Toulouse.

Isabelle KNOWLES, Directrice départementale de la cohésion sociale du Gard

A Nîmes, une stratégie d'intervention a été initiée par le préfet autour de la circulaire du 26 août 2012.

Face à la présence de bidonvilles occupés par des personnes présentes sur la commune depuis plus de 15 ans, la préfecture ne souhaitait pas mettre en place un village d'insertion.

Le projet s'est déroulé en plusieurs étapes :

- Evaluation sociale et médicale de chaque famille ;
- Sécurisation provisoire du terrain ;
- Accompagnement vers le logement (frais assumés par des associations mandatées) ;
- Signature de contrats d'engagement réciproques (scolarisation, accompagnement au « savoir habiter dans le logement », apprentissage du français, etc.).

Quelques personnes ont accédé à l'emploi et au logement autonome, les autres sont toujours hébergées dans du logement.

La ville de Nîmes vient de résorber un 2^{ème} bidonville, et projette de réaliser un documentaire sur les parcours d'insertion de certains de ses habitants.e.s

Khedidja NAMOUNE, Conseillère Emploi et Formation, Délégation d'Ile-de-France d'Uniformation

Uniformation est investi dans le projet de Préparation Opérationnelle à l'Emploi collective, initié par la préfecture de région Ile de France (voir à cet égard les documents de présentation du dispositif, disponibles dans l'espace membres du site internet du CNDH Romeurope).

Dans le cadre des échanges avec la salle, Alexandra Dinu, auxiliaire de vie à Toulouse a tenu à s'exprimer et prendre la parole.

Originaire de Roumanie, Alexandra Dinu, 22 ans est revenue sur les différentes expériences de vie en squat qu'elle a vécu en arrivant en France, les conditions de vie insalubres imposées par l'habitat précaire et sur les nombreuses expulsions. Prise en charge par les services de protection de l'enfance jusqu'à ses 19 ans, Alexandra a trouvé du travail et est aujourd'hui auxiliaire de vie auprès de personnes âgées à Toulouse. Elle désire aujourd'hui « *reprendre une école de la deuxième chance et passer le bac* ».

Evoquant le processus d'insertion de sa famille qui a duré entre 8 et 10 ans pour aboutir à l'accès à un logement privé et à un travail, Alexandra a rappelé la nécessité de l'accompagnement réalisé par des associations, qui accélère le processus d'insertion des familles.

« On parle souvent des Roms qui volent, et des femmes qui se prostituent. Mais si on est aidé, on va vers autre chose et vers d'autres solutions. Quand on est dans des campements, des squats, et que l'on n'a pas de quoi manger, on prend la dernière solution. Quand on est aidé par des associations, l'insertion marche. Si on est aidé, tout le monde peut réussir ».

Témoignage d'Amadora LINGURAR & Dominique SIMONNOT, Journaliste et auteure de l'ouvrage «Amadora, une enfance tzigane», paru en janvier 2018 aux éditions du Seuil.

Amadora aujourd'hui âgée de 11 ans et demi et scolarisée en classe de 6^{ème}, est arrivée en France à l'âge de 5 ans. Originaire de Roumanie, pour elle, être rom *« est avant tout une fierté »*.

Amadora est aujourd'hui scolarisée en classe de 6^{ème} et est logée avec sa famille dans un appartement, dans le cadre de l'intermédiation locative.

Dans « Amadora, une enfance tzigane », la journaliste Dominique Simonnot qui a rencontré Amadora en 2015 lors d'un de ses reportages, revient sur l'enfance de la jeune fille, les expulsions qu'elle a connu à son arrivée en France et sa vie quotidienne de jeune écolière en France.

TABLE RONDE : Décider d'agir, pourquoi ?

Gérard ALLARD, Maire de Rezé (Loire-Atlantique)

La présence de personnes Roms en situation de grande précarité a été largement discutée dans le cadre de la campagne électorale pour les municipales de 2014.

Le maire a donc décidé de mettre en place une conférence citoyenne afin de chercher collectivement des solutions, dans une démarche de recherche de cohésion sociale locale. Après 10 mois de travaux, la conférence citoyenne a fait part de ses propositions, adoptées en conseil municipal en présence de familles Roms. Cette démarche a permis de sortir du conflit et d'aller vers le consensus. Aujourd'hui, la présence des Roms à Rezé ne fait plus du tout débat.

Il est nécessaire de rassurer les élus, au-delà de l'aspect financier, en montrant que les projets peuvent être consensuels. Sur le plan politique, la crainte d'être sanctionné aux prochaines élections freine l'engagement de certains maires.

Question ouverte : l'expérience de Rezé pourrait-elle être répliquée ailleurs ?

Jean-François CARENCO, Président de Coallia, Président de la Commission de régulation de l'énergie, ancien Préfet

L'ancien préfet présente le bilan positif de l'expérience menée à Lyon avec le projet « Andatu ».

Il estime qu'en Ile-de-France, c'est au préfet de département de piloter les projets de résorption des bidonvilles, et non au préfet de région.

En termes de relations entre les décideurs publics et les acteurs de terrains : « le haut ne doit rien imposer en bas et le bas ne doit rien exiger du haut ».

Il indique que la résorption des bidonvilles n'est souvent envisagée que sur le territoire métropolitain. Il souhaiterait que la DIHAL anime également une politique de résorption des bidonvilles en Outre-mer.

Marie-Dominique DREYSSE, Maire-adjointe de Strasbourg, en charge de l'action sociale territoriale

- A Strasbourg, le principe de non-expulsion est appliqué depuis plusieurs années. Il a permis de créer une relation de confiance avec les habitant.e.s de bidonvilles et de mettre en place un projet de résorption des bidonvilles, avec une équipe dédiée au sein des services municipaux.
- Aujourd'hui, il ne reste à Strasbourg qu'un « bidonville » occupé par une dizaine de personnes, viabilisé et stabilisé.
- La question des extra-européens à la rue ou en bidonvilles prend cependant de l'ampleur à Strasbourg.

Daniel ROUGÉ, Maire-adjoint de Toulouse, en charge de la solidarité et des affaires sociales

- Face à la présence de bidonvilles, l'idée de la mairie est d'utiliser les bâtiments vides dont elle est propriétaire pour y héberger les personnes sortant de bidonvilles.
- Le dispositif repose sur un accompagnement de proximité, notamment sur le plan de la santé, ainsi que sur la signature de contrats d'engagements réciproques.
- Plus de 1 000 personnes ont intégré le dispositif, 500 y sont encore à ce jour. 225 personnes ont accédé au logement avec ou sans accompagnement. 80 personnes ont accédé à l'emploi.
- Les conditions de la réussite :
- La gestion du temps (passer d'une vision à court terme à une projection à long terme n'est pas si évident pour les personnes) ;
- La gestion de l'espace et de l'organisation du lieu de vie : l'important est le fait d'habiter (avec un encrage dans le quartier, une vie intime, etc.), plus que la forme ou les modalités d'hébergement.

Alexandra SIARRI, Maire-adjointe de Bordeaux, en charge de la cohésion sociale et territoriale

L'élue a fait part d'un certain sentiment de recommencement permanent, rappelant que les mêmes acteurs s'étaient enthousiasmés de l'adoption de la circulaire du 26 août 2012, alors que celle-ci n'a pas permis une réelle amélioration de la situation pour les habitant.e.s de bidonvilles.

Comment faire en sorte que l'instruction du 25 janvier 2018 soit mieux appliquée que celle de 2012 ? Comment assurer la mobilisation des mairies, des CCAS ?

CONCLUSION

Jacques Toubon, Défenseur des droits

Le Défenseur des droits rappelle que son institution est très vigilante en matière de respect des droits fondamentaux des habitants de bidonvilles. Les saisines individuelles sont, selon le cas, instruites par :

- Le pôle « droits fondamentaux des étrangers » (en matière d'expulsions, hébergement, domiciliation, droit au séjour)
- Le pôle « défense des droits de l'enfant » (en matière de scolarisation)
- Le pôle « Déontologie de la sécurité » (en matière de violences policières)

Le Défenseur rappelle que « le fait d'occuper illégalement un terrain ne prive pas les personnes qui y sont installées de l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux ». Il rappelle sa position déjà développée dans ses rapports sur les droits des enfants 2016 et 2017.

Le Défenseur dénonce les pratiques de certaines municipalités consistant à adopter des arrêtés municipaux d'expulsion en vue de contrer des décisions de justice refusant ou retardant une expulsion. Ce genre de pratiques, au-delà de leur impact direct sur la situation des personnes concernées, questionne le fonctionnement de l'Etat de droit en France, dès lors qu'il revient à remettre en question l'autorité de la chose jugée. Il a d'ailleurs eu l'occasion de formuler des observations à ce sujet devant les tribunaux (comme devant le TA de Montreuil en 2017, concernant la pratique des arrêtés préfectoraux d'expulsions pour trouble à l'ordre public).

Il rappelle qu'en matière d'expulsion, la France est également tenue de respecter la jurisprudence européenne qui prévoit des garanties en amont et en aval de l'expulsion. Il insiste notamment sur la notion de proportionnalité auquel le juge doit toujours veiller.

Le Défenseur des droits souligne que les politiques d'expulsions jusqu'à aujourd'hui n'ont pas permis de remédier à la situation des bidonvilles et qu'une résorption durable ne sera efficace que dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des habitants.